

### Fragen des Verhältnisses von parlamentarischer Willensbildung und Gesetzgebung einerseits und plebiszitärer Willensbildung gem. Art. 76-78 LV zu anderen Vorlagen andererseits

Platter, Julia

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Platter, J. (2017). *Fragen des Verhältnisses von parlamentarischer Willensbildung und Gesetzgebung einerseits und plebiszitärer Willensbildung gem. Art. 76-78 LV zu anderen Vorlagen andererseits*. (Wahlperiode Brandenburg, 6/38). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-55311-8>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0>

## **Fragen des Verhältnisses von parlamentarischer Willensbildung und Gesetzgebung einerseits und plebiszitärer Willensbildung gem. Art. 76-78 LV zu anderen Vorlagen andererseits**

Bearbeiterin: Dr. Julia Platter

Datum: 12. Dezember 2017

---

Die Ausarbeitungen des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

---

## Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag.....	2
B.	Stellungnahme .....	3
I.	Frage 1a.....	3
II.	Frage 1b.....	6
1.	Der Grundsatz der Diskontinuität in Zusammenhang mit der Tätigkeit des Landtags .....	6
2.	Die fehlende Bedeutung des Diskontinuitätsgrundsatzes für Vorlagen im Rahmen der direktdemokratischen Verfahren gem. Art. 76-78 LV .....	7
III.	Frage 2 .....	8
1.	Pflicht zur Nichtanwendung .....	8
2.	Pflicht zur Abänderung .....	11
IV.	Frage 3a: Aufhebung eines Volksentscheides zu einer sonstigen Vorlage durch ein formelles Gesetz? .....	13
V.	Frage 3b: Rücksichtnahmepflichten auf der Grundlage des Prinzips der Organtreue.....	13
1.	Geltung des Grundsatzes der Organtreue im Verhältnis von Parlament und plebiszitärem Verfahren gem. Art. 76-78 LV .....	14
2.	Konkrete Ableitungen für Art. 76-78 LV aus dem Grundsatz der Organtreue (Rücksichtnahmegebot).....	15
a)	Das Volksgesetzgebungsverfahren (im engeren Sinne) als Anknüpfungspunkt des Rücksichtnahmegebotes .....	15
b)	Das Verfahren nach Art. 76-78 LV zu sonstigen Vorlagen als Anknüpfungspunkt des Rücksichtnahmegebotes .....	17
VI.	Zusammenfassung .....	20

### A. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde beauftragt, folgende Fragen zu beantworten.

### **Frage 1:**

(a) Auf welchen Zeitraum und wie weit erstreckt sich die Bindungswirkung „anderer“ durch Volksentscheid beschlossener Vorlagen gemäß Art. 76 und 78 Abs. 2 der Landesverfassung (LV)?

(b) Unterliegen Ergebnisse von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden dem Diskontinuitätsprinzip?

### **Frage 2:**

Kann die per Volksentscheid errungene Mehrheit für eine „andere Vorlage“ eine verfassungsrechtliche Pflicht mit sich bringen, ein dem Abstimmungsgegenstand zuwiderlaufendes, kurz zuvor verabschiedetes formelles Gesetz abzuändern oder nicht anzuwenden?

### **Frage 3:**

(a) Kann umgekehrt eine per Volksentscheid angenommene „andere Vorlage“ durch ein formelles Gesetz aufgehoben werden bzw. durch die Höherrangigkeit eines formellen Gesetzes unwirksam oder unanwendbar werden?

(b) Inwieweit stünde der Grundsatz der Organtreue einem solchen Gesetz entgegen und wie tiefgehend hat eine Auseinandersetzung mit dem „Volkswillen“ zu erfolgen, sollte nach einem erfolgreichen Volksentscheid eine anderslautende Parlamentsentscheidung ergehen?

## **B. Stellungnahme**

### **I. Frage 1a**

Die Frage nach einer Bindungswirkung von erfolgreichen Volksentscheiden zu „anderen Vorlagen“ gem. Art. 77 Abs. 1 LV soll an dieser Stelle entsprechend der Fragenstellung unter dem Blickwinkel der rechtlichen Bindungswirkung behandelt werden.

Das in der Landesverfassung<sup>1</sup> in Art. 76-78 verankerte direktdemokratische dreistufige Verfahren von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid ermöglicht den Bürgerinnen und Bürgern des Landes Brandenburg, auf der dritten Stufe (Volksentscheid) über Gesetzesvorlagen und über die Auflösung des Landtages, aber auch über die hier besonders in den Blick genommenen „anderen Vorlagen“ abzustimmen (zum Begriff „andere Vorlage“ siehe Art. 77 Abs. 1 Satz 1 LV).<sup>2</sup> Wie sich aus der systematischen Verknüpfung der drei Verfahrensstufen im Verfassungstext ergibt, handelt es sich bei „anderen Vorlagen“ um solche, denen ein Gegenstand der politischen Willensbildung (Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV) zugrunde liegt, bei dem es sich nicht um einen Gesetzentwurf oder einen Antrag auf Auflösung des Landtages handelt. Das Verfahren gem. Art. 76-78 LV ist als weiteres Verfahren der demokratischen politischen Willensbildung neben der politischen Willensbildung im repräsentativen Verfassungsorgan Landtag ausgebildet und daher – neben den speziellen, nur für das Verfahren gemäß Art. 76-78 LV verfassungsrechtlich gezogenen inhaltlichen Grenzen (Art. 76 Abs. 2 LV) – auf die Zuständigkeiten des Landtages begrenzt („...dem Landtag im Rahmen seiner Zuständigkeit...“, Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV). Folglich erschließt sich der mögliche Inhalt einer „anderen Vorlage“ aus dem Vergleich mit der entsprechenden Form der Willensbildung im Parlament: Als „andere Vorlage“ können generell Gegenstände der politischen Willensbildung verstanden werden, zu denen der Landtag, wäre er damit befasst, einen so genannten schlichten Parlamentsbeschluss, also einen Parlamentsbeschluss außerhalb der Form des Gesetzesbeschlusses, fassen kann. Den schlichten Parlamentsbeschlüssen der politischen Willensbildung kommt, soweit nicht die Verfassung im besonderen Fall eine rechtliche Verbindlichkeit anordnet, keine rechtliche Verbindlichkeit und keine verpflichtende Wirkung gegenüber der Landesregierung als Exekutive zu. Denn das auf der Grundlage des Gewaltenteilungsprinzips organisierte Staatswesen des Landes Brandenburg kennt keine immanente „Oberherrschaft“ des Parlaments über die Exekutive.<sup>3</sup> Folglich sind schlichte Parlamentsbeschlüsse in Gestalt von Stellungnahmen zu aktuellen Ereignissen, politischen Absichtserklärungen, Ersuchen an

---

<sup>1</sup> Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. Aug. 1992 (GVBl. I S. 298), zul. geänd. durch Gesetz vom 5. Dez. 2013 (GVBl. I Nr. 42).

<sup>2</sup> Grundsätzlich kritisch zur Möglichkeit, „andere Vorlagen“ zum Gegenstand eines Volksbegehrens zu machen, da dies dem Petitionscharakter „anderer Vorlagen“ zuwiderlaufe, *Lieber*, in: *Lieber/Iwers/Ernst*, Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, Art. 77 Anm. 3.1.; dieser Ansicht steht allerdings der Wortlaut des Art. 77 Abs. 1 Satz 1 LV entgegen, da die „andere Vorlage“ ausdrücklich als Gegenstand eines Volksbegehrens aufgezählt wird.

<sup>3</sup> Siehe dazu bei vergleichbarer Verfassungslage ThürVerfGH, Urt. vom 2. Feb. 2011, Az. 20/09, juris, Rn. 38.

die Regierung oder sonstigen Entschlüssen des Parlaments rechtlich unverbindlich, unbeschadet dessen, dass das Parlament aufgrund seines allgemeinpolitischen Mandats zur Beschlussfassung in dieser Weise berechtigt ist und diese Beschlüsse politische Wirkungen entfalten.<sup>4</sup>

Schon die im Wortlaut des Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV zum Ausdruck kommende enge Verknüpfung des direktdemokratischen Verfahrens mit den Zuständigkeiten des Landtages legt nahe, dass für „andere Vorlagen“ in Parallelität zu den schlichten Parlamentsbeschlüssen nichts anderes gelten kann.<sup>5</sup> Denn auch das direktdemokratische Verfahren ist in das System der Gewaltenteilung eingeordnet – nicht ihm übergeordnet.

Zudem ordnet die Verfassung ausdrücklich an, in welchem Fall einer im Volksentscheid erfolgreichen Vorlage – abgesehen vom Typ der Gesetzesvorlage – eine Bindungswirkung zukommen soll.<sup>6</sup> Sie weist diese rechtliche Bindungswirkung ausschließlich einem auf der Stufe des Volksentscheides erfolgreichen Antrag auf Auflösung des Parlaments zu (ein Volksentscheid dieses Inhalts entspricht in seiner Rechtswirkung dem Selbstaufhebungsbeschluss des Parlaments gemäß Art. 62 Abs. 2 LV).

Es kann daher festgehalten werden: Da einer im Wege des Volksentscheides (Art. 78 LV) beschlossenen anderen Vorlage (Art. 77 Abs. 1 Satz 1 LV) von der Verfassung keine Bindungswirkung zugewiesen wird, stellt sich auch die Frage der Dauer einer solchen Bindungswirkung nicht.<sup>7</sup> (Zur Dauer einer Nachwirkung des Volksentscheides in Form einer Befassungs- und Abwägungspflicht des Landtages siehe aber unten Frage 3, Abschnitt B.V.2.b)).

---

<sup>4</sup> Siehe dazu bei vergleichbarer Verfassungslage ThürVerfGH, Urt. vom 2. Feb. 2011, Az. 20/09, Rn. 34.

<sup>5</sup> Vereinzelt wird allerdings in der Literatur die Auffassung vertreten, auch ein Volksentscheid über eine andere Vorlage habe Bindungswirkung, so z. B. *Engelken*, Kann ein Volksbegehren Sperrwirkung für Gesetzgebung und Regierung haben?, DVBl 2005, S. 415 (419).

<sup>6</sup> Vgl. VerfGH Berlin, EA vom 1. Apr. 2008, Az. 49 A/08, juris, Rn.1, zur fehlenden unmittelbaren rechtlichen Wirkung eines möglichen Volksentscheides „Tempelhof bleibt Verkehrsflughafen“ in Bezug auf einen bestandskräftig verfügbaren Widerruf der Betriebsgenehmigung für den Flughafen Tempelhof.

<sup>7</sup> Siehe in Bezug auf schlichte Beschlüsse des Landtages bereits das Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 31. März 2015 (Bearb. *Lechleitner*), Zur Reichweite des Diskontinuitätsprinzips, S. 14.

## II. Frage 1b

Der Diskontinuitätsgrundsatz ist ein der Tätigkeit und dem Verfahren des Parlaments zugeordneter Begriff. Seine Anwendung bzw. Nichtanwendung auf Vorlagen gem. Art. 76-78 LV muss vor dem Hintergrund der parlamentsrechtlichen Bedeutung dieses Grundsatzes untersucht werden.

### 1. Der Grundsatz der Diskontinuität in Zusammenhang mit der Tätigkeit des Landtags

Art. 62 der Landesverfassung bestimmt in Abs. 1 Satz 1: „Der Landtag wird vorbehaltlich der nachfolgenden Bestimmungen auf fünf Jahre gewählt.“ Hieraus folgt, dass sich das parlamentarische Geschehen nach Neuwahlen gegenüber der vorangegangenen Wahlperiode absetzt.<sup>8</sup> Mit dem Grundsatz der Diskontinuität<sup>9</sup> bezeichnet man insofern die personelle, institutionelle und materielle Zäsur, die mit der regelmäßigen Neuwahl der Abgeordneten verbunden ist.<sup>10</sup> Mit dem Begriff der funktionellen Diskontinuität wird beschrieben, dass mit dem Ende der Wahlperiode das Mandat der bisherigen Abgeordneten sein Ende findet und zugleich die personelle Zusammensetzung der parlamentarischen Gremien und Einrichtungen des Parlaments mit dem Ende der Legislaturperiode erlischt. Damit verbunden ist das Prinzip der sachlichen Diskontinuität, das besagt, dass mit dem Ende der Wahlperiode alle Beschlussvorlagen – vorbehaltlich der Petitionen – als erledigt gelten. Dieser üblicherweise dem Verfassungsgewohnheitsrechts zugeordnete Grundsatz<sup>11</sup> hat in Brandenburg in § 104 Satz 1 der Geschäftsordnung des Landtages (GOLT)<sup>12</sup> seinen positivrechtlichen Ausdruck gefunden.

In Bezug auf die bereits oben dargestellten, rechtlich nicht verbindlichen, schlichten Parlamentsbeschlüsse stellt sich die Frage der Diskontinuität zusätzlich unter einem inhaltlichen Blickwinkel: Endet die politische Aussagekraft, die ein Landtag einer bestimmten Wahlperiode mit einem solchen Parlamentsbeschluss kraft seiner Befassungskompetenz und seiner Befugnis zur politischen Willensbildung zum Ausdruck gebracht hat, mit dem

---

<sup>8</sup> *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, Bd. II: Artikel 20-82, 3. Aufl. 2015, Art. 39 Rn. 22.

<sup>9</sup> Siehe hierzu bereits ausführlich das Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 31. März 2015, Zur Reichweite des Diskontinuitätsgrundsatzes (Bearb. *Lechleitner*).

<sup>10</sup> *Magiera*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 39 Rn. 11.

<sup>11</sup> *Magiera* (Fn. 10), Art. 39 Rn. 16 m. w. N.

<sup>12</sup> Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg vom 24. März 2015 (GVBl. I Nr. 8), geändert durch Beschluss vom 10. Nov. 2016 (GVBl. I Nr. 26).

Ende der Wahlperiode? Diese Frage ist zu bejahen. Die zeitlich begrenzte Legitimation des Landtages in seiner konkreten Zusammensetzung einer bestimmten Legislaturperiode fordert dies. Würde ein Beschluss über die Legislaturperiode hinaus wirken, müsste der neue, politisch anders zusammengesetzte Landtag ihn jedenfalls zur Klarstellung ausdrücklich für politisch überholt erklären, wenn der Beschlussinhalt politisch nicht mehr unterstützt wird. Wie das Landesverfassungsgericht hierzu ausführt, ist es aber gerade Sinn des Diskontinuitätsgrundsatzes, das neugewählte Parlament nicht durch Entscheidungen seines Vorgängers zu präjudizieren.<sup>13</sup> Es muss dem neuen Parlament überlassen bleiben, darüber zu entscheiden, mit welchen politischen Fragen es sich befasst. Eine Verpflichtung, die über Jahrzehnte angesammelten Beschlussfassungen der Vorgänger-Landtage zu sichten und zu werten, würde diesem Gedanken zuwiderlaufen.<sup>14</sup>

## **2. Die fehlende Bedeutung des Diskontinuitätsgrundsatzes für Vorlagen im Rahmen der direktdemokratischen Verfahren gem. Art. 76-78 LV**

Wie das Landesverfassungsgericht bereits in einer Entscheidung aus dem Jahre 1994 formulierte, „ist anders als bei den Mitgliedern des Landtages und der Landesregierung die demokratische Legitimation des Staatsvolkes als Souverän nicht von Wahlen abhängig. Die aus dem Volk gekommener Gesetzesvorhaben stehen in keinem sachlichen Zusammenhang mit der Legislaturperiode des Parlaments.“<sup>15</sup> Diese Aussage fand zwar keinen Niederschlag im Wortlaut der Verfassung oder des Volksabstimmungsgesetzes (VAG)<sup>16</sup>, ergibt sich aber aus der unterschiedlichen Struktur beider Gesetzgebungsverfahren ohne weiteres. Eine „Periodisierung“ von Anträgen im direktdemokratischen Verfahren ergibt sich jedenfalls nicht in Bezug auf die Gesetzgebungstätigkeit des Parlaments, sondern, wenn überhaupt, nur durch das in § 5 Abs. 3 VAGBbg festgelegte Wiederholungsverbot von zwölf Monaten. Mithin entfaltet der (parlamentarische) Diskontinuitätsgrundsatz für Anträge und Vorlagen im Verfahren nach Art. 76-78 LV keine Wirkung.

---

<sup>13</sup> VerfGBbg, Urt. vom 15. Sept. 1994, Az. 2/93, juris, Rn. 16.

<sup>14</sup> Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 31. März 2015 (Bearbeiter *Lechleitner*), Zur Reichweite des Diskontinuitätsgrundsatzes, S.16.

<sup>15</sup> VerfGBbg, Urt. vom 15. Sept. 1994, Az. 2/93, juris, Rn. 16.

<sup>16</sup> Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Volksabstimmungsgesetz – VAGBbg) vom 14. April 1993 (GVBl. I S. 94), zul. geänd. durch Gesetz vom 29. April 2015 (GVBl. I Nr. 12).

Soweit außerhalb des Diskontinuitätsgrundsatzes Gesichtspunkte zu berücksichtigen sind, die die Aussagekraft eines Gegenstandes der politischen Willensbildung, der durch eine volksbeschlossene andere Vorlage zustande gekommen ist, beeinflussen, wird darauf in den Ausführungen zu Frage 3b eingegangen.

### **III. Frage 2**

Hier soll der Frage nachgegangen werden, ob aus einer volksbeschlossenen anderen Vorlage bestimmte Rechtsfolgen in Bezug auf ein zuvor erlassenes Gesetz erwachsen können. Gefragt wird einerseits nach der möglichen Rechtsfolge der „Nichtanwendbarkeit“ eines Gesetzes, andererseits nach der möglichen Rechtsfolge einer Pflicht zur Abänderung des Gesetzes.

#### **1. Pflicht zur Nichtanwendung**

Betrachtet werden soll zunächst die Rechtsfolge der „Nichtanwendbarkeit“ eines Gesetzes. Würde eine solche Pflicht bestehen, obläge sie insbesondere der Exekutive, d. h. der Landesregierung sowie der Landes- und Kommunalverwaltung, die auf diese Weise gehindert wäre, ein entsprechendes Gesetz umzusetzen bzw. auszuführen.

Festzuhalten ist zunächst, dass die Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz ein Grundprinzip des durch die Verfassung festgelegten Staatsaufbaus darstellt (Art. 2 Abs. 5 LV).<sup>17</sup> Die Rechtsfolge der Nichtanwendbarkeit müsste sich demzufolge aus einer Norm oder einem Grundsatz bzw. Prinzip mindestens im Range der Landesverfassung ergeben.

Ein Ansatzpunkt, aus dem diese Rechtsfolge abgeleitet werden könnte, wäre der Gedanke einer besonderen, jeder Verfassung vorgelagerten demokratischen Legitimation solcher direktdemokratisch zustande gekommenen Willensäußerungen. Dieser Gedanke wurde zumindest von Teilen der Weimarer Staatsrechtlehre in Bezug auf die Volksgesetzgebung seinerzeit vertreten:<sup>18</sup> Dem vom Volke beschlossenen Gesetzen sei immer ein höherer Geltungsrang als den parlamentarisch zustande gekommenen Gesetzen zuzubilligen. Dieser Auffassung lag ein besonderes Demokratieverständnis sowie vor allem das Ver-

---

<sup>17</sup> Zum verfassungsrechtlich verankerten Rechtsstaatsprinzip als identitätsstiftende Grundsatzentscheidung auch ohne Einbindung in eine Ewigkeitsklausel siehe jüngst HmbVerfG, Urt. vom 13. Okt. 2016, Az. HVerfG 2/16, juris, Rn. 211, 212.

<sup>18</sup> Zahlreiche Nachweise hierzu beispielsweise bei *Jacobsen*, Zur Verbindlichkeit der Volksgesetzgebung, DÖV 2007, S. 949 (950).

ständnis zugrunde, dass das Volk oberstes, das Parlament hingegen nur „abgeleitetes“ Staatsorgan sei.<sup>19</sup> Gegen diese Auffassung wurde allerdings schon seinerzeit eingewandt, dass sich ein Geltungsvorrang dem Wortlaut des hierfür einschlägigen Art. 73 der Weimarer Reichsverfassung<sup>20</sup> gerade nicht entnehmen lasse, vielmehr auch nach dieser Bestimmung der Volksgesetzgeber nur die verfassungsrechtlich gewährten, aber keine darüber hinausgehenden Befugnisse habe.<sup>21</sup>

Soweit heutzutage die Landesverfassungen Volksentscheide ermöglichen, geht aus den einschlägigen Verfassungsbestimmungen hervor, dass auch das Handeln des Volkes im Rahmen der direktdemokratischen Verfahren „verfasstes“ Handeln ist, so dass von einer gleichwertigen Legitimation sowohl des Volkes als auch des Parlaments auszugehen ist.<sup>22</sup> Die Landesverfassungsgerichte haben dies in Auslegung der Bestimmungen der jeweiligen Landesverfassung mehrfach auch hervorgehoben.<sup>23</sup> Der These einer besonderen, der Verfassung vorgelagerten, besonderen demokratischen Legitimation der vom Volke beschlossenen Gesetze ist damit eine Absage erteilt.<sup>24</sup> Dies gilt gleichermaßen für volksschiedene Gesetze wie für vom Volke gefasste Beschlüsse sonstiger Art, soweit auch hierüber – wie in Brandenburg – ein Volksentscheid möglich ist.<sup>25</sup>

---

<sup>19</sup> *Jacobsen* (Fn. 18), S. 950.

<sup>20</sup> Verfassung des Deutschen Reiches („Weimarer Reichsverfassung“) vom 11. August 1919 (RGBl. I S. 1383), zul. geänd. durch Gesetz vom 17. Dez. 1932 (RGBl. I S. 547).

<sup>21</sup> Siehe *Rossi/Lenski*, Treuepflichten im Nebeneinander von plebiszitärer und repräsentativer Demokratie, DVBI 2008, S. 416 (418).

<sup>22</sup> Siehe die Erläuterungen zur verfassungsrechtlichen Dogmatik bei *Martini*, Wenn das Volk (mit)entscheidet – Wechselbeziehungen und Konfliktlinien zwischen direkter und indirekter Demokratie als Herausforderung für die Rechtsordnung, 2011, S. 81-84.

<sup>23</sup> So z. B. BayVerfGH, Entsch. vom 15. Dez. 1976, Az. Vf. 56-IX-76, juris, Rn. 94; SaarlVerfGH, Urt v. 14. Juli 1987, Az. LV 3/86, NvWZ 1988, S. 245 (248 f.); SächsVerfGH, Beschl. vom 17. Juli 1998, Az. Vf. 32-I-98, Umdruck S. 8; HmbVerfG, Urt. vom 15. Dez. 2004, HVerfG 6/04, juris, Rn. 50 f.; HmbVerfG, Urt. vom 13. Okt. 2016, HVerfG 2/16, juris, Rn. 222; siehe speziell zum Verfahren der Verfassungsänderung durch das Parlament bei einer originär mit Zustimmung des Volkes in Kraft getretenen Verfassung VerfG M-V, Urt. vom 26. Juni 2008, Az. 4/07, juris, Rn. 51, 52: „Der Verfassungsgeber kann das Verfahren einer Verfassungsänderung auch an andere Voraussetzungen knüpfen, als sie für die originäre Verfassungsgebung gegolten haben.“

<sup>24</sup> HmbVerfG, Urt. vom 13. Okt. 2016, HVerfG 2/16, juris, Rn. 222: „Zwar sind Volkswillensbildung und parlamentarische Willensbildung hinsichtlich der hierbei gefundenen Ergebnisse gleichrangig, [...] jedoch ist damit dem Volksgesetzgeber im Vergleich zum parlamentarischen Gesetzgeber nicht auch quantitativ und qualitativ der gleiche oder höhere Stellenwert einzuräumen.“

<sup>25</sup> Zur Gleichrangigkeit der Willensbildung bei Abstimmungen in anderer Weise (bei seinerzeit vergleichbarer Verfassungslage) HmbVerfG, Urt. vom 15. Dez. 2004, Az. 6/04, juris, Rn. 62: „Es würde dem gleichen Rang von Volk und Parlament zuwiderlaufen, wenn bei anderen Angelegenheiten der politischen

Freilich könnte die Landesverfassung in einem verfassten Staatswesen, welches sowohl das Repräsentationsorgan Parlament konstituiert als auch verschiedene Verfahren der direktdemokratischen Willensbildung (plebiszitäre Verfahren) verfassungsrechtlich kennt, einem erfolgreichen (aus dem Volk initiierten) Volksentscheid zu einer sonstigen Vorlage durchaus bestimmte Rechtswirkungen oder Rechtsfolgen zuordnen. So bestimmt beispielsweise die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg<sup>26</sup> in Art 50 Abs. 4a Satz 1: „Ein Volksentscheid über eine andere Vorlage bindet Bürgerschaft und Senat.“ Jedoch kann die Hamburger Bürgerschaft als Landesparlament die Bindungswirkung wiederum durch einen eigenen Beschluss beseitigen. Mithin kann die Bürgerschaft, nachdem sie die Bindungswirkung des Volksentscheides zu einer anderen Vorlage beseitigt hat, selbst weiterhin als Gesetzgeberin tätig werden. Die Ableitungen aus einer „Bindungswirkung“ selbst sind indes durchaus fraglich. So fragt sich zum Beispiel, ob mit Blick auf die Bindung an Recht und Gesetz (Rechtsstaatsprinzip), wie sie auch in der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg verankert ist (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 HmbVerf.), ein Anliegen einer Volksinitiative (andere Vorlage) mit dem Ziel der „allgemeinen Nichtanwendung eines Gesetzes“ oder dem Ziel der „Nichtanwendung eines Gesetzes auf einen bestimmten Tatbestand“ formuliert werden kann.<sup>27</sup>

Die Landesverfassung Brandenburgs enthält hingegen weder eine Bestimmung, die dem Volksentscheid über eine andere Vorlage die konkrete Rechtsfolge der Nichtanwendbarkeit eines entgegenstehenden Gesetzes zuweist, noch enthält sie eine Bestimmung, die allgemein eine Bindungswirkung von Volksentscheiden zu einer sonstigen Vorlage anordnet und aus der sich ggf. eine Pflicht zur Nichtanwendung von Gesetzen ableiten ließe.<sup>28</sup>

Als ungeschriebenes Verfassungsprinzip soll an dieser Stelle noch das Prinzip der Organtreue erwähnt werden. Verschiedentlich wird dieses Prinzip ergänzend zur Auflösung möglicher Konflikte zwischen der plebiszitären und der repräsentativen parlamentarischen Wil-

---

Willensbildung, mit denen die Bürgerschaft befasst und rechtlich unverbindlich tätig werden kann, entsprechende Äußerungen des Volkes rechtlich verbindlich wären.“

<sup>26</sup> Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 (HmbGVBl. S. 117), zul. geänd. durch Gesetz vom 20. Juli 2016 (HmbGVBl. S. 319).

<sup>27</sup> Siehe zu dieser Überlegung auch HmbVerfG, Urt. vom 15. Dez. 2004, Az. HVerfG 6/04, juris, Rn. 61.

<sup>28</sup> Das VerfGBbg äußerte in einem obiter dictum, dass es bei sonstigen Vorlagen das Massenpetitionselement im Vordergrund stehen sieht, VerfGBbg, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. VfGBbg 57/00, Abschnitt B. II. 1. c) aa) (2) (Entscheidung einsehbar in der Entscheidungssammlung des VerfGBbg unter <http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de>). Auch diesen kommt keine Bindungswirkung zu.

lensbildung herangezogen (siehe dazu ausführlich unten bei Frage 3b, Abschnitt B.V). Daher stellt sich die Frage, ob aus diesem Grundsatz auch eine so weitreichende Rechtsfolge wie die Nichtanwendung eines Gesetzes für die volksbeschlossene andere Vorlage abgeleitet werden könnte.

Der Grundsatz der Organtreue besagt indes nur, dass Staatsorgane sich so zueinander zu verhalten haben, „dass sie ihre verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten verantwortlich und gewissenhaft sowie frei von Zeitdruck und Pressionen ausüben können“.<sup>29</sup> Wie diese Definition bereits zeigt, moderiert die Organtreue, ihre Anwendung auch für die plebiszitären Verfahren an dieser Stelle unterstellt, nur die Ausübung bestehender Kompetenzen, schafft indes keine neuen. Da die Landesverfassung keinen positivrechtlichen Ansatzpunkt für die Rechtsfolge der Nichtanwendung von Gesetzen aufgrund von Volksentscheiden zu sonstigen Anträgen formuliert, ergibt sich diese Rechtsfolge auch nicht aus dem Grundsatz der Organtreue.<sup>30</sup>

Zwischenergebnis: Eine Pflicht zur Nichtanwendung eines Gesetzes, die insbesondere die Exekutive treffen würde, folgt aus einem Volksentscheid über eine andere Vorlage zum selben Gegenstand unter keinen Umständen.

## 2. Pflicht zur Abänderung

Adressat einer möglichen durch eine volksbeschlossene andere Vorlage ausgelösten Pflicht zur Abänderung eines bereits vom Parlament beschlossenen Gesetzes im Wege eines Änderungsgesetzes wäre der parlamentarische Gesetzgeber.

Die bereits unter Abschnitt B.III.1 getätigten Überlegungen zur fehlenden Anordnung einer Rechtsfolge in Bezug auf einen Volksentscheid zu einer anderen Vorlage gelten auch hier. Ebenso wenig wie in der Verfassung eine Pflicht der Exekutive zur Nichtanwendung des Gesetzes niedergelegt ist, wird in der Verfassung festgelegt, dass dem Landtag aufgrund des Volksentscheids eine Pflicht zum Tätigwerden im Sinne des Erlasses eines Änderungsgesetzes zu einem bereits bestehenden Gesetz obliegt. In Bezug auf eine Abänderungsverpflichtung des Landtags zu einem zuvor bereits (von ihm selbst) erlassenen Ge-

---

<sup>29</sup> *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I (Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts. Strukturprinzipien der Verfassung), 2. Aufl. 1984, S.134 f.

<sup>30</sup> Siehe dazu bei seinerzeit vergleichbarer Verfassungslage HmbVerfG, Urt. vom 5. Dez. 2003, Az. HVerfG 4/03, juris, Rn. 37; *Rossi/Lenski* (Fn. 21), S. 419.

setz dürfte die Systematik der Verfassung sogar eher in eine andere Richtung weisen. Die Verfassung gestattet nämlich auch den Initiatoren einer Volksinitiative, einen Gesetzentwurf vorzulegen, der Wille des Volkes kann sich im Verfahren gem. Art. 76-78 LV demnach auch (und gerade) in einem Gesetz manifestieren. Im Weiteren unterscheidet die Verfassung nicht danach, ob ein Gesetz als parlamentarisches Gesetz oder im Wege des Volksentscheides zustande kommt, mithin sind beide gleichrangig. Das gleichrangige Verhältnis zwischen parlamentarischem Gesetzgebungsverfahren und dem gesetzgebenden Verfahren nach Art. 76-78 LV setzt die beiden Gesetzgeber (bis auf einige Vorbehalte zugunsten des parlamentarischen Gesetzgebers gem. Art. 76 Abs. 2 LV) rechtlich zueinander in Konkurrenz: parlamentarisch zustande gekommene Gesetze können durch volksbeschlossene, volksbeschlossene Gesetze durch den parlamentarischen Gesetzgeber abgeändert oder aufgehoben werden. Die Initiatoren haben zu Beginn des Verfahrens nach Art. 76-78 LV die Wahl, ob sie ihre Vorlage zu einem Gegenstand der politischen Willensbildung als Gesetzentwurf mit dem Ziel der späteren Bindungswirkung eines erfolgreich im Wege des Volksentscheides beschlossenen Gesetzes oder als sonstige Vorlage mit dem Ziel eines rechtlich nicht bindenden Volksentscheides auf den Weg bringen wollen. Die Verfahrensbedingungen sind für beide Arten der Vorlage im Wesentlichen dieselben.<sup>31</sup> Das gilt insbesondere für die jeweiligen Quoren. Bei systematischer Betrachtung besteht also kein Bedürfnis, dem Volksentscheid zu einer anderen Vorlage gem. Art. 76-78 LV die Rechtsfolge „Abänderungspflicht des parlamentarischen Gesetzgebers“ zuzuordnen, weil die Abänderung bereits durch das plebiszitäre (Volksgesetzgebungs-)Verfahren selbst bewirkt werden kann, sofern sich die Initiatoren zu Beginn des Verfahrens für eine Vorlage mit Gesetzentwurf entscheiden.

Zwischenergebnis: Ein erfolgreicher Volkentscheid zu einer anderen Vorlage unterwirft den parlamentarischen Gesetzgeber nicht der rechtlichen Pflicht, ein (kurz) zuvor von ihm erlassenes Gesetz abzuändern.

---

<sup>31</sup> Die hier gestellte Frage der Abänderungspflicht in Bezug auf zwei Vorlagen unterschiedlicher Art ist dabei streng zu unterscheiden von der Frage, ob zwischen dem parlamentarischen Gesetzgeber und dem Volksgesetzgeber im Verfahren nach Art. 76-78 LV „Waffengleichheit“ hergestellt werden muss, siehe dazu Abschnitt B.V.2.a).

#### **IV. Frage 3a: Aufhebung eines Volksentscheides zu einer sonstigen Vorlage durch ein formelles Gesetz?**

Wie oben dargelegt, besitzt eine vom Volk durch einen Volksentscheid bestätigte „andere“ Vorlage zu einem Gegenstand der politischen Willensbildung ebenso wie ein sog. schlichter Parlamentsbeschluss keine rechtliche Bindungswirkung. In einem vorangehenden Gutachten<sup>32</sup> wurde schon dargelegt, dass deshalb beide Arten von Beschlussfassungen zu Gegenständen der politischen Willensbildung von vornherein keiner Aufhebung im Rechtssinne bedürfen, um den Weg für eine inhaltlich abweichende Beschlussfassung zu eröffnen, sei dies ein weiterer schlichter Parlamentsbeschluss oder ein Parlamentsgesetz, sei dies ein Volksentscheid zu einer anderen Vorlage oder ein volksbeschlossenes Gesetz. Sie sind darüber hinaus einer förmlichen Aufhebung im Rechtssinne mit dem Ziel der Beseitigung ihrer Rechtswirkung auch nicht zugänglich.<sup>33</sup> Aus diesem Grunde stellt sich die Frage der Möglichkeiten und Bedingungen einer Aufhebung im Rechtssinne durch ein Gesetz von vornherein nicht.

Zum Vergleich: Ginge es nicht um einen Volksentscheid zu einer anderen Vorlage, sondern um ein durch Volksentscheid entschiedenes Gesetz, könnte das Parlament dieses Gesetz aufgrund der bestehenden Regelungen unserer Landesverfassung ebenso wie ein älteres parlamentarisches Gesetz ändern oder aufheben. In formeller Hinsicht käme dies dadurch zum Ausdruck, dass im späteren Gesetz ausdrücklich Änderungs- oder Aufhebungsbefehle in Bezug auf das ältere, durch Volksentscheid beschlossene Gesetz ausgesprochen werden müssten.

#### **V. Frage 3b: Rücksichtnahmepflichten auf der Grundlage des Prinzips der Organtreue**

Die oben bereits dargelegte fehlende Bindungswirkung eines Volksentscheides zu einer anderen Vorlage wirft schon angesichts des aufwendigen Verfahrens, das gegenüber dem Volksgesetzgebungsverfahren keinerlei verfahrensrechtliche Erleichterung aufweist, die

---

<sup>32</sup> Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 6. März 2017 (Bearbeiterin: *Platter*), Zulässigkeit der Volksinitiative „Bürgernähe erhalten - Kreisreform stoppen“, S. 10.

<sup>33</sup> Das wäre nur anders, wenn einem Volksentscheid zu einer anderen Vorlage Bindungswirkung zugeordnet wäre. Der oben bereits beispielhaft für eine positiv in der Verfassung verankerte Bindungswirkung von Volksentscheiden zu anderen Vorlagen herangezogene Artikel der HmbLV (Art. 50 Abs. 4a Satz 1: „Ein Volksentscheid über eine andere Vorlage bindet Bürgerschaft und Senat.“) wird ergänzt durch die Kompetenz der Bürgerschaft, diese Bindungswirkung wieder zu beseitigen, wozu es allerdings in formaler Hinsicht eines Beschlusses der Bürgerschaft bedarf (Art. 50 Abs. 4a Satz 2: „Die Bindung kann durch einen Beschluss der Bürgerschaft beseitigt [d. h. aufgehoben] werden“).

Frage auf, ob unabhängig von der allseits konzidierten „jedenfalls“ starken politischen Bindungswirkung nicht doch auch verfassungsrechtlich begründete, qualifizierte Formen der Rücksichtnahme auf diesen Volksentscheid, möglicherweise in Form von qualifizierten Befassungs- und Abwägungspflichten für den „abweichenden“ parlamentarischen Gesetzgeber bestehen. Ein Ansatzpunkt hierfür könnte der Verfassungsgrundsatz der Organtreue sein, der zwar keine neuen Kompetenzen schafft, aber möglicherweise die Rücksichtnahme als Handlungsprinzip zwischen den beiden Kristallisationspunkten der politischen Willensbildung – einerseits im Parlament und andererseits im Volk unmittelbar über die plebiszitären Verfahren – einfordert.

### **1. Geltung des Grundsatzes der Organtreue im Verhältnis von Parlament und plebiszitärem Verfahren gem. Art. 76-78 LV**

Der Grundsatz der Organtreue wurde vom Bundesverfassungsgericht als Ausdruck einer Kooperations- und Rücksichtnahmepflicht der Verfassungsorgane entwickelt.<sup>34</sup> Er besagt, dass die Staatsorgane sich so zueinander zu verhalten haben, dass sie ihre verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten verantwortlich und gewissenhaft, frei von Zeitnot und Pression ausüben können.<sup>35</sup> Er findet auch im Verhältnis der Verfassungsorgane des Landes Brandenburg zueinander Anwendung.<sup>36</sup> Hierbei ist festzuhalten, dass der Grundsatz der Organtreue keinen Anknüpfungspunkt für die Schaffung neuer, weiterer Kompetenzen bietet, sondern vielmehr die Ausübung vorhandener Kompetenzen moderiert.

Die Organtreue als Prinzip ist jedenfalls begrifflich auf die Verfassungsorgane bezogen. Daher ist zu fragen, ob dieser Grundsatz in gleicher Weise auf das Verhältnis zwischen dem Landtag als Verfassungsorgan und dem Verfahren gem. Art. 76-78 LV als plebiszitärem Instrument Geltung beansprucht. Wenn sich aber die Rolle des Volkes als Souverän nicht in der Wahl und Legitimation der Staatsorgane erschöpft, sondern dem Volk auch legislative Befugnisse und zum Zwecke der politischen Willensbildung Instrumente parallel zu den legislativen Kompetenzen des Parlaments zur Verfügung gestellt werden, tritt das Volk mit der konkreten Inanspruchnahme dieser Verfahren möglicherweise nicht unbedingt

---

<sup>34</sup> Siehe z. B. aus der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung BVerfG, Urt. vom 25. Mai 1977, Az. 2 BvE 1/74, juris, Rn. 106; BVerfG, Urt. vom 12. Okt. 1993, Az. 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92, juris, Rn. 145.

<sup>35</sup> *Stern* (Fn. 29).

<sup>36</sup> VerfGBbg, Urt. vom 19. Juni 2003, Az. VfGBbg 98/02, juris, Rn. 33 (speziell zur Geltung dieses Grundsatzes im Verhältnis des Parlaments zu seinen Mitgliedern).

formal, jedenfalls aber funktional in die Stellung eines Verfassungsorgans ein.<sup>37</sup> Gerade das verfassungsrechtlich angelegte Nebeneinander von Kompetenzen auf dem Gebiet der Gesetzgebung und der politischen Willensbildung dürfte eine maß- und rücksichtsvolle Ausübung der Kompetenzen besonders angelegen sein lassen.<sup>38</sup> Mithin ist auch im Verhältnis zwischen dem Landtag und den plebiszitären Instrumenten gem. Art. 76-78 LV vom Gebot der Organtreue im Sinne einer gegenseitigen Rücksichtnahme auf die von der Verfassung eingeräumten Räume politischer Gestaltung auszugehen.<sup>39</sup>

## **2. Konkrete Ableitungen für Art. 76-78 LV aus dem Grundsatz der Organtreue (Rücksichtnahmegebot)**

Ist die grundsätzliche Anwendbarkeit des Grundsatzes der Organtreue zu bejahen, bleibt die Frage zu beantworten, welche konkreten Schlussfolgerungen sich aus seiner Anwendung für das Verhältnis von parlamentarischem Verfahren und dem Verfahren gem. Art. 76-78 LV in Bezug auf konkrete Handlungspflichten ergeben. Für das Verfahren nach Art. 76-78 LV ist dabei zu bedenken, dass zwei verschiedene Formen der politischen Willensbildung zusammengefasst sind: einerseits die Gesetzgebung im engeren Sinne und andererseits die politische Willensbildung über das Instrument der sonstigen Vorlage. Die Pflicht zur Rücksichtnahme könnte deswegen unterschiedliche Ausprägungen erlangen.

### **a) Das Volksgesetzgebungsverfahren (im engeren Sinne) als Anknüpfungspunkt des Rücksichtnahmegebotes**

Da mittlerweile in allen Bundesländern jedenfalls Gesetzesinitiativen aus dem Volk verfassungsrechtlich ermöglicht sind, wurde die Bedeutung des Grundsatzes der Organtreue für diese Art von Vorlagen schon intensiver diskutiert. Zentral ist dabei die Feststellung, dass dem sowohl in inhaltlicher als auch in zeitlicher Hinsicht flexiblen parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren das in diesen Beziehungen unflexible und zeitlich langwierige Volksgesetzgebungsverfahren gegenübersteht.<sup>40</sup> Mit beachtlichen Argumenten wird deshalb zum Teil vertreten, auch ohne ausdrückliche Anordnungen gebiete es die oben aufge-

---

<sup>37</sup> Prägnant *Rossi/Lenski* (Fn. 21), S. 422.

<sup>38</sup> *Rossi/Lenski* (Fn. 21), S. 422.

<sup>39</sup> *Rossi/Lenski* (Fn. 21), S. 422; *P. Huber*, Parlamentarische und plebiszitäre Gesetzgebung im Widerstreit, ZG 2009, S. 311 (319); SächsVerfGH, Beschl. vom 17. Juli 1998, Az. Vf. 32-I-98, LKV 1998, 443 (444); HmbVerfG, Urt. vom 15. Dez. 2004, Az. HVerfG 6/04, juris, Rn. 76.

<sup>40</sup> *Wittreck*, Einleitung: Direkte und repräsentative Demokratie zwischen Konkurrenz und Konkordanz, in: *Wittreck* (Hrsg.), Volks- und Parlamentsgesetzgeber: Konkurrenz oder Konkordanz? – Dokumentation eines Thüringer Verfassungsstreits, 2012, S. 9 (13).

zeigte Unterschiedlichkeit der beiden Gesetzgebungsverfahren, dass der parlamentarische Gesetzgeber Handlungen zu unterlassen hat, mit denen die Ziele der Gesetzesvorlage des Volksbegehrens unterlaufen werden. Die Organtreue verwirklicht sich nach dieser Ansicht<sup>41</sup> in einem verfassungsrechtlich abgesicherten Durchführungsrecht des Volksgesetzgebungsverfahrens, das sich als temporäre Sperrwirkung jedenfalls ab dem Zustandekommen des Volksbegehrens (Art. 77 Abs. 3 Satz 1 LV) bis zum Abschluss des Volksentscheides auswirkt.<sup>42</sup> Ist ein Gesetz indes einmal beschlossen worden, bedarf es der Rücksichtnahme bei der Durchführung des Verfahrens nicht mehr. Auf die Urheberchaft der Initiative („im Wege des Volksbegehrens zur Entscheidung gestellt“) bzw. das Verfahren der Beschlussfassung („Volksentscheid“) kommt es für die Gesetze als Ergebnis des jeweiligen Verfahrens nicht mehr an, sie sind gleichrangig. Das heißt, das durch Volksentscheid zustande gekommene Gesetz kann ebenso wie jedes parlamentarisch beschlossene Gesetz nach der dargestellten Auffassung ohne weitere zeitliche Sperrfristen durch ein parlamentarisches Gesetz abgeändert oder aufgehoben werden.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> *Martini* (Fn. 22), S. 60 ff. (dort auch zur vergleichbaren Konstellation des Bürgerbegehrens); für eine Sperrwirkung mit Beginn der Unterschriftensammlung für das Volksbegehren *Meyer*, Antragschrift, in: Wittreck (Hrsg.), *Volks- und Parlamentsgesetzgeber: Konkurrenz oder Konkordanz? – Dokumentation eines Thüringer Verfassungskonflikts*, 2012, S. 54; siehe zu einer möglichen Sperrwirkung ab der Feststellung des Zustandekommens eines Volksbegehrens auch *SächsVerfGH*, *Beschl.* vom 17. Juli 1998, *Az.* Vf. 32-I-98, *LKV* 1998, 443 (444); ähnlich zum plebiszitären Gesetzgebungsverfahren in Thüringen *P. Huber*, *Parlamentarische und plebiszitäre Gesetzgebung im Widerstreit*, *ZG* 2009, S. 311 (326 f.); hingegen schließen z. B. *HmbVerfG*, *Urt.* vom 15. Dez. 2004, *Az.* HVerfG 6/04, *juris*, Rn. 70 f., sowie *Caspar*, in: *Caspar/Ewer/Nolte/Waack* (Hrsg.), *Verfassung des Landes Schleswig-Holstein*, 2006, Art. 42 Rn. 35 f., aus der Gleichrangigkeit des Verfahrens, dass es einer solchen temporären Sperre nicht bedarf bzw. diese jedenfalls durch eine ergänzende Verfassungsnorm positiv geregelt sein müsste.

<sup>42</sup> Legt man diese Auffassung Art. 76-78 LV zugrunde, ergibt sich trotz allem nur eine relativ kurze temporäre Sperrfrist für den parlamentarischen Gesetzgeber zum selben Gegenstand, da die verfassungsrechtlich vorgegebenen Fristen zwischen dem Zustandekommen des Volksbegehrens und dem Zeitpunkt der Abstimmung zu einem Volksentscheid sich auf maximal fünf Monate summieren können (Art. 78 Abs. 1 Satz 1 LV: zwei Monate für die Behandlung des Volksbegehrens im Landtag/drei weitere Monate, innerhalb derer ein Volksentscheid stattfinden muss).

<sup>43</sup> Ob auch hier, vergleichbar dem im Folgenden dargestellten plebiszitären Verfahren nach Art. 76-78 LV zu einer anderen Vorlage, eine „besondere“ Befassungspflicht des änderungswilligen parlamentarischen Gesetzgebers anzunehmen ist, kann an dieser Stelle nicht vertieft betrachtet werden. Jedenfalls bleibt hierzu festzuhalten, dass das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren als solches bereits auf eine sorgfältige inhaltliche Befassung (d. h. im Hinblick auf das Erfordernis einer Änderung oder Aufhebung eines bestehenden Gesetzes) hin angelegt ist (1. Lesung/Befassung im Fachausschuss/2. Lesung) und zudem der Einbringer seine Gesetzesinitiative (in diesem Fall zur Abänderung oder Aufhebung eines durch den Volksgesetzgeber beschlossenen Gesetzes) üblicherweise auch begründet (obgleich hierzu keine Verpflichtung besteht).

## **b) Das Verfahren nach Art. 76-78 LV zu sonstigen Vorlagen als Anknüpfungspunkt des Rücksichtnahmegebotes**

Der Durchführungsanspruch des Volksgesetzgebungsverfahrens als spezielle Ausprägung der Organtreue ist eine Folge der Gleichrangigkeit beider Gesetzgebungsverfahren in Bezug auf das entstandene Gesetz. Zwischen dem parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren und den Verfahren gemäß Art. 76-78 LV zu einer anderen Vorlage herrscht hingegen eine solche Gleichrangigkeit hinsichtlich des Entscheidungsergebnisses nicht. Dies liegt schon in der fehlenden Bindungswirkung einer volksbeschlossenen anderen Vorlage begründet. Aber auch der Gegenstand der politischen Willensbildung ist bei der anderen Vorlage andersartig: Die Gesetzesinitiative – gleich, ob parlamentarisch oder im Wege des Volksbegehrens unterbreitet – muss den Anforderungen an die Gestaltung und den Inhalt einer abstrakt-generellen Regelung, mithin einer allgemein verbindlichen, abschließenden Aussage zu einem bestimmten Gegenstand erfüllen.<sup>44</sup> Die sonstige Vorlage muss das nicht. Sie kann gegenüber dem Landtag oder gegenüber der Landesregierung oder auch ohne bestimmten Adressaten als bloße Handlungsaufforderung<sup>45</sup> oder Stellungnahme mit Appellcharakter formuliert sein. Die sonstige Vorlage bildet somit keine mit der Gesetzgebung in unmittelbarem Konkurrenzverhältnis stehende Kategorie der politischen Willensbildung. Der Gedanke der „Waffengleichheit“, der für eine Rücksichtnahme in Form eines „ungestörten“ Durchführungsrechts herangezogen werden kann, führt in Bezug auf die Konkretisierung der Organtreue für die volksbeschlossene andere Vorlage nicht weiter. Es dürfte vielmehr der in dieser Form der politischen Willensbildung zum Ausdruck kommende Appell sein, der für diesen Fall das Prinzip der Organtreue zwischen dem Parlament und dem im direktdemokratischen Verfahren handelnden Volk ausformt.

Die Appellfunktion gegenüber dem Landtag ist in den Verfahrensschritten von der Volksinitiative über das Volksbegehren bis zum Volksentscheid implizit sogar besonders stark

---

<sup>44</sup> Siehe hierzu auch die Formvorschrift des § 6 Abs. 1 Satz 1 VAGBbg, die für eine Gesetzesvorlage „den mit Gründen versehenen Wortlaut eines Gesetzentwurfes“ verlangt.

<sup>45</sup> Das dreistufige Verfahren eröffnet nicht zuletzt die Möglichkeit, die Volksinitiative zu einer sonstigen Vorlage dazu zu nutzen, im Sinne einer qualifizierten Massenpetition den Landtag zu einer Befassung mit einem bestimmten Gegenstand aufzufordern („offene“ Befassungsinitiative), ohne damit bereits einen Beschluss über einen bestimmten Gegenstand der politischen Willensbildung zu intendieren (zur Volksinitiative zu einer sonstigen Vorlage als Form der Massenpetition siehe VerfGBbg, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. VfGBbg 57/00, Abschnitt B. II.1.c)aa) (2), (Fn. 28); zur Befassungsinitiative siehe im Weiteren *Platter*, Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid zu Gegenständen der politischen Willensbildung [Art. 76-78 LV], in: 20 Jahre Landesverfassung Brandenburg. Festschrift des Landtages Brandenburg (hg. v. Landtagspräsidenten), 2012, S. 113 (126-129).

verankert: Sowohl auf der Stufe der erfolgreich abgeschlossenen Volksinitiative (Art. 77 Abs. 1 Satz 1 LV) als auch auf der Stufe des erfolgreich abgeschlossenen Volksbegehrens (Art. 78 Abs. 1 Satz 1 LV) muss der Landtag sich in Form der Zustimmung oder Ablehnung mit der volksinitiierten anderen Vorlage befassen, im Übrigen führt erst die inhaltliche Ablehnung durch den Landtag das Verfahren über eine andere Vorlage<sup>46</sup> jeweils in die nächste Stufe. Zugleich kommt mit der engen Verzahnung von plebiszitärem und parlamentarischem Verfahren implizit zum Ausdruck, dass sich das Parlament mit der in einer Volksinitiative und später in einem Volksbegehren sichtbar werdenden politischen Willensbildung im Volke inhaltlich auseinandersetzen muss.<sup>47</sup>

Das Verfahren gem. Art. 76-78 LV als plebiszitär organisierte politische Willensbildung ist freilich mit dem erfolgreichen Volksentscheid über die andere Vorlage abgeschlossen. Weitere ausdrückliche Vorgaben über den Umgang mit einem Volksentscheid über eine sonstige Vorlage enthält die Landesverfassung – wie schon gezeigt – nicht. So macht sich mit dem Abschluss des Verfahrens nach Art. 76-78 LV wiederum das faktische Übergewicht der politischen Willensbildung im kontinuierlich tätigen Parlament gegenüber dem punktuellen Charakter<sup>48</sup> des Verfahrens nach Art. 76-78 LV bemerkbar. Nicht zuletzt ist zu bedenken: Auch wenn schlichte Parlamentsbeschlüsse ebenso wie Volksentscheide zu anderen Vorlagen formal nicht bindend sind, ist das Parlament faktisch regelmäßig in der Lage, seinen Beschlüssen zur politischen Willensbildung gegenüber der Regierung Geltung zu verschaffen. Der Schlüssel hierzu liegt in der Abhängigkeit der Landesregierung vom Vertrauen einer Mehrheit der Abgeordneten des Landtages,<sup>49</sup> mithin in der Wahl- und Kontrollkompetenz des Parlaments, die es neben seiner Gesetzgebungs- und Artikulationsfunktion wahrnimmt. Somit besitzt das Parlament als Verfassungsorgan trotz der formalen Gleichwertigkeit von parlamentarischer und „Volks“-willensbildung faktische Vorteile.

---

<sup>46</sup> Bei der Ablehnung einer Volksinitiative müssen zusätzlich die Vertreter der Volksinitiative verlangen, dass ein Volksbegehren stattfindet, Art. 77 Abs. 1 LV i. V. m. § 13 Abs. 1 VAGBbg.

<sup>47</sup> Gerade diese aufeinander aufbauende Verzahnung und Pflicht zur Auseinandersetzung dürfte auch zeigen, dass der Landtag im Rahmen seiner politischen Willensbildung nicht gehindert ist, im Verlauf des Verfahrens nach Art. 76-78 LV jederzeit eine andere politische Willensbildung in Form von schlichten Parlamentsbeschlüssen zum Ausdruck zu bringen. Da den schlichten Parlamentsbeschlüssen die rechtliche Bindungswirkung fehlt, präjudizieren sie die Willensbildung im plebiszitären Verfahren nicht.

<sup>48</sup> Zum punktuellen Wirken des plebiszitären Verfahrens vgl. BremStGH, Urt. vom 14. Feb. 2000, Az. St 1/98, juris, Rn. 92.

<sup>49</sup> Siehe zu diesem Zusammenhang *Müller*, Bindungswirkungen von Volksentscheiden am Beispiel des Volksentscheides „Tempelhof muss Verkehrsflughafen bleiben!“, LKV 2008, S. 451 (452).

Soll daher der im Volksentscheid über einen sonstigen Antrag gem. Art. 78 LV zum Ausdruck gekommene politische Wille des Volkes nicht entwertet werden, ist der Abschluss des Verfahrens mit dem erfolgreichen Volksentscheid der richtige Anknüpfungspunkt für ein aus der Organtreue abzuleitendes Rücksichtnahmegebot in Bezug auf eine spätere Gesetzgebungstätigkeit des Parlaments. Das Hamburgische Verfassungsgericht führte bei seinerzeit vergleichbarer Verfassungslage hierzu aus, die gegenseitige Rücksichtnahme zwischen den verschiedenen verfassungsrechtlich verankerten Manifestationen der politischen Willensbildung gebiete es, „dass das Parlament bei einer späteren eigenen Beschlussfassung über ein [thematisch damit im Zusammenhang stehendes] Gesetz nicht leichtfertig über den im Volksentscheid zum Ausdruck gekommenen Willen hinweggehen darf, sondern diesen würdigen und danach seine Abwägung vornehmen muss.“<sup>50</sup> Die Organtreue konkretisiert sich also im Zusammenhang der anderen Vorlage in einer Befassungs- und Abwägungspflicht des Parlaments gegenüber der politischen Willensbildung zu einer anderen Vorlage, die in einem Verfahren nach Art. 76-78 LV ihren Ausdruck in einem (nicht bindenden) Volksentscheid gefunden hat.

Im Anschluss an die am Ende der Ausführungen zu Frage 1 formulierte Problemstellung soll noch betrachtet werden, in welcher Weise und wie lange diese Befassungs- und Abwägungspflicht des Parlaments gegenüber dem zum Ausdruck gebrachten politischen Willen des Volksentscheides (fort-)wirken könnte. Hierfür ist zunächst der Inhalt dieser Befassungspflicht näher zu betrachten. Würde es sich insoweit um eine lediglich formale Pflicht handeln, die vom Parlament in einer bestimmten Form zu erfüllen wäre – z. B. in Gestalt einer Befassung im Ausschuss durch eine Anhörung – würde der Befassungspflicht Genüge getan sein, sobald diese bestimmte Form der Behandlung durchgeführt wurde. In einem solchen formalen Sinne hat das Hamburgische Verfassungsgericht die Befassungspflicht – wie schon die begriffliche Umschreibung mit den Begriffen „Würdigung“ und „Abwägung“ zeigt – allerdings nicht verstanden. Insbesondere wäre eine Verengung auf das Instrument der Anhörung, wie es im plebiszitären Verfahren in den vorangehenden Verfahrensstufen in ihrer Ausgestaltung durch das VAGBbg<sup>51</sup>, aber an auch anderer Stelle

---

<sup>50</sup> HmbVerfG, Urt. vom 15. Dez. 2004, Az. HVerfG 6/04, juris, Rn. 76; ebenso *Rossi/Lenski* (Fn. 21), S. 424.

<sup>51</sup> § 12 Abs. 1 VAGBbg: Recht der Vertreter der Volksinitiative auf Anhörung vor dem zuständigen Ausschuss im Rahmen der Behandlung der Volksinitiative im Landtag; § 24 Abs. 3 VAGBbg: Recht der Vertreter der Volksinitiative auf Benennung zweier Sachverständiger zur Anhörung vor dem zuständigen Ausschuss.

der Verfassung<sup>52</sup> eingesetzt wird, nur bedingt geeignet, dem Gedanken der nachgelagerten Würdigung und Abwägung Geltung zu verschaffen. Denn mit einer Anhörung verschafft sich das Parlament typischerweise zunächst ein Bild über Auswirkungen und mögliche Argumente der in dieser Weise Beteiligten. Bei einem erfolgreichen Volksentscheid steht hingegen das Ergebnis einer Willensbildung bereits fest. Es ist somit das Parlament, das sich argumentativ mit dem Volksentscheid auseinandersetzen muss. Man wird deshalb im Ergebnis keine bestimmte Art der Befassung, sondern eine in der Form nicht festgelegte, aber für den Außenstehenden nachvollziehbare, inhaltliche Befassung der parlamentarischen Akteure mit dem Volksentscheid zu fordern haben.<sup>53</sup>

Allerdings wird man nicht generell festlegen können, wie lange die aus dem Prinzip der Organtreue abgeleitete Befassungs- und Abwägungspflicht in ihrer Dauer und Intensität währt. Wie gezeigt, gibt es für die plebiszitäre Willensbildung keine direkte Zäsur, die mit dem parlamentarischen Diskontinuitätsprinzip korreliert (siehe oben Frage 1b, Abschnitt B.II.2.). Dennoch wird auch eine (im Einzelfall eher allmähliche oder aber auch sehr kurzfristige) Veränderung der Umstände, jedenfalls aber der Lauf der Zeit die aus der Organtreue abzuleitenden Pflichten abschwächen. Zu einer Veränderung der Umstände dürfte dabei auch die politische Zäsur, die mit einer Wahl einhergeht, gezählt werden.

## **VI. Zusammenfassung**

Frage 1: Da einer im Wege des Volksentscheides (Art. 78 LV) beschlossenen anderen Vorlage (Art. 77 Abs. 1 Satz 1 LV) von der Verfassung keine rechtlichen Bindungswirkung zugewiesen wird, stellt sich auch die Frage der Dauer einer solchen Bindungswirkung nicht. Der parlamentarische Grundsatz der Diskontinuität gilt für Volksentscheide zu anderen Vorlagen nicht. Ihre Aussagekraft über die politische Willensbildung ist von der Legislaturperiode des Parlaments unabhängig. (Zur Dauer einer Nachwirkung des Volksentscheides in Form einer Befassungs- und Abwägungspflicht des Landtages siehe unten Frage 3).

Frage 2: Mangels Bindungswirkung ergibt sich aus einem Volksentscheid zu einer anderen Vorlage weder die Pflicht zur Nichtanwendung eines Gesetzes, noch trifft den parlamenta-

---

<sup>52</sup> Anhörung der kommunalen Spitzenverbände gem. Art. 97 Abs. 4 LV.

<sup>53</sup> Siehe zur „Formenvielfalt“ der inhaltlichen Befassung HmbVerfG, Urt. vom 15. Dez. 2004, Az. HVerfG 6/04, juris, Rn. 77.

rischen Gesetzgeber die rechtliche Pflicht, ein (kurz) zuvor von ihm erlassenes Gesetz abzuändern.

Frage 3: Weder ein schlichter Parlamentsbeschluss noch der Volksentscheid zu Gegenständen der politischen Willensbildung als „andere Vorlage“ bedürfen einer Aufhebung im Rechtssinne, um den Weg für eine inhaltlich abweichende Beschlussfassung zu eröffnen, sei dies ein weiterer schlichter Parlamentsbeschluss oder ein Parlamentsgesetz, sei dies ein weiterer Volksentscheid zu einer anderen Vorlage oder zu einer Gesetzesvorlage. Sie sind darüber hinaus einer förmlichen Aufhebung im Rechtssinne auch nicht zugänglich. Der Grundsatz der Organtreue verlangt vom parlamentarischen Gesetzgeber, sich mit einem Volksentscheid zu einer anderen Vorlage inhaltlich auseinanderzusetzen, d. h. sie im Rahmen seiner Beratungen zu einem Gesetz mit dem selben Gegenstand zu würdigen und in der Abwägung zu berücksichtigen. Die Wirkung dieser Pflicht schwächt bei einer Änderung der Umstände, aber auch im Laufe der Zeit ab.