

Durchführung eines Volksbegehrens nach Annahme der Volksinitiative

Iwers, Steffen Johann

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Iwers, S. J. (2019). *Durchführung eines Volksbegehrens nach Annahme der Volksinitiative*. (Wahlperiode Brandenburg, 6/56). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-61741-8>

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/4.0/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/4.0>

Durchführung eines Volksbegehrens nach Annahme der Volksinitiative

Bearbeiter: Dr. Steffen Johann Iwers

Datum: 21. Februar 2019

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.

A. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst (PBD) ist um Prüfung gebeten worden, ob es für eine Volksinitiative die Möglichkeit gibt, trotz einer Zustimmung des Landtages zu der Volksinitiative ein Verlangen auf Durchführung eines Volksbegehrens zu formulieren.

B. Stellungnahme

I. Vorgaben der Art. 76, 77 Landesverfassung

Die Beantwortung der Frage richtet sich zuvörderst nach Art. 77 LV, der im Zusammenspiel mit Art. 76 LV die Voraussetzungen bestimmt, denen ein Volksbegehren genügen muss. Hiernach findet gemäß Art. 77 Abs. 1 LV auf Verlangen der Vertreter einer Volksinitiative ein Volksbegehren statt, wenn der Landtag einem Gesetzentwurf, einem Antrag auf Auflösung des Landtages oder einer anderen Vorlage nach Art. 76 LV innerhalb von vier Monaten nicht zustimmt. Voraussetzung eines Volksbegehrens ist also (neben dem expliziten, hierauf gerichteten Verlangen der Vertreter der Volksinitiative) die vorherige Durchführung einer Volksinitiative und die fehlende Zustimmung des Landtages zu der Vorlage.

Vor diesem Hintergrund wird in der juristischen Literatur zur Verfassungslage Brandenburgs einhellig die Ansicht vertreten, es sei „zwingende“¹ Voraussetzung für das Volksbegehren, dass der Landtag einer Volksinitiative nicht zugestimmt hat.² Das Volksbegehren unterbleibe, wenn der Landtag der Initiative entspreche,³ das Verfahren sei dann beendet.⁴ Dies gilt unabhängig davon, ob der Landtag die Initiative ausdrücklich ablehnt oder aber die Frist von vier Monaten verstreichen lässt.⁵ Die Voraussetzungen für das Volksbegehren sollen weiter auch dann nicht vorliegen, wenn der Landtag die Unzulässigkeit der Initiative beschließt. In diesem Fall erledige sich die Volksinitiative, wenn nicht die Vertreter innerhalb der Frist von einem Monat (§ 11 Volksabstimmungsgesetz [VAG]) Klage

¹ *Lieber*, in: *Lieber/Iwers/Ernst*, Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, Art. 77 Ziff. 2.

² *Platter*, Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid, in: *Gunter Fritsch* (Hrsg.), 20 Jahre Landesverfassung, 2012, S. 113, 115 f.

³ *Rux*, Direkte Demokratie in Deutschland, 1. Auf. 2008, S. 422.

⁴ *v. Brünneck/Epting*, in: *Simon/Franke/Sachs*, Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, § 22 Rn. 17; *Obermann*, Entwicklung direkter Demokratie im Ländervergleich, LKV 2012, 241, 242.

⁵ *Lieber* (Fn. 1), Art. 77 Ziff. 2.

beim Landesverfassungsgericht erheben und das Gericht die Zulässigkeit des Begehrens beschließt.⁶

Dieser Auffassung ist aus den im Folgenden dargestellten Gründen beizupflichten.

Bereits der Wortlaut des Art. 77 Abs. 1 LV lässt kaum ein anderes Verständnis zu, da die Verfassungsbestimmung die Durchführung eines Volksbegehrens klar konditioniert. Auch wenn die Landesverfassung ausdrücklich nur den Fall regelt, dass der Landtag der Vorlage nicht zustimmt (sei es, dass er das Anliegen ablehnt, sei es, dass er die Frist des Art. 77 Abs. 1 LV verstreichen lässt), gibt der Wortlaut des Art. 77 Abs. 1 LV für ein anderes Verständnis dahin, dass auch im Falle der Zustimmung des Landtages ein Volksbegehren durchgeführt werden kann, keine Anhaltspunkte.

Auch die Systematik der Verfassungsbestimmung, die in das dreistufige System der Art. 76 bis 78 LV zu Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid integriert ist, steht der Annahme entgegen, eine Volksinitiative könne auch dann in ein Volksbegehren übergeleitet werden, wenn der Landtag der von der Volksinitiative unterbreiteten Vorlage zugestimmt hat.

Die Durchführung eines Volksbegehrens wird von Art. 77 Abs. 1 LV nur unter der Voraussetzung eröffnet, dass zuvor eine Volksinitiative zum selben Gegenstand zum Abschluss gebracht worden ist. Dies wird bereits in der Bezugnahme des Art. 77 Abs. 1 LV auf die in Art. 76 LV geregelte Volksinitiative deutlich. Entsprechend wird die Volksinitiative als eine zwingende Voraussetzung für das erst nach ihrem Abschluss eröffnete Volksbegehren angesehen. Das Landesverfassungsgericht führt hierzu aus: „Volksbegehren und Volksentscheid können nicht isoliert, sondern nur über den Weg der Volksinitiative in Gang gesetzt werden. Bei der Volksinitiative handelt es sich – jedenfalls *auch* – um ein besonderes ‚Zulassungsverfahren‘ für Volksbegehren und Volksentscheid. Insofern unterscheidet sich die Landesverfassung von anderen Landesverfassungen, die die Volksinitiative nicht als obligatorische erste Stufe für die Durchführung eines Volksbegehrens und eines Volksentscheids sehen, sondern die Möglichkeit einräumen, unmittelbar mit dem Volksbegehren zu

⁶ Lieber (Fn. 1), Art. 77 Ziff. 2.

beginnen (...). Im Land Brandenburg dagegen sind Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid als drei Stufen der Volksgesetzgebung aufeinander bezogen.“⁷

Hat die Volksinitiative aber den Charakter eines Zulassungsverfahrens für die nachfolgenden Verfahrensschritte, fügt sich das Weiterführen einer Initiative, deren Anliegen der Landtag zugestimmt hat, nicht in dieses aufeinander bezogene System der verschränkten parlamentarischen und der Volkswillensbildung⁸ ein.

Auch die Ausgestaltung des Verfahrens im Übrigen spricht nicht für die Zulässigkeit eines eigenständigen, eine zustimmende Entscheidung des Landtages außer Acht lassenden Agierens der Vertreter der Volksinitiative. Im Rahmen des vom Landesverfassungsgericht so bezeichneten „Zulassungsverfahrens“ ist der Landtag gemäß Art. 77 Abs. 1 LV zunächst Herr des Verfahrens. Er kann der Vorlage ausdrücklich zustimmen oder sie ablehnen, er kann aber auch die in Art. 77 Abs. 1 LV vorgesehene Frist von vier Monaten verstreichen lassen, ohne über die Volksinitiative zu entscheiden. Innerhalb dieser dem Landtag für seine Entscheidung gewährten Frist haben die Vertreter der Volksinitiative gemäß Art. 76 Abs. 1 Satz 4 LV nur das Recht, angehört zu werden. Weitergehende Einwirkungsmöglichkeiten sieht die Landesverfassung nicht vor. Insbesondere besteht kein Recht der Vertreter der Volksinitiative, die Frist des Art. 77 Abs. 1 LV abzukürzen und das Volksbegehren von sich aus einzuleiten oder einen diesbezüglichen Antrag zu stellen.

Sinn und Zweck des Instruments der Volksinitiative als Voraussetzung eines Volksbegehrens sprechen ausschließlich für die hier vertretene Auffassung: Eine zulässige Volksinitiative hat zur Folge, dass sich der Landtag inhaltlich mit dem Anliegen der Volksinitiative auseinandersetzen muss. Das Landesverfassungsgericht nimmt hierzu an, die Volksinitiative habe Berührungspunkte mit einer (lediglich) eine qualifizierte Befassungspflicht des Landtages auslösenden Sammel- oder Massenpetition, die vor allem dadurch wirke, dass das Parlament unter einen erhöhten Legitimationsdruck gesetzt und einer erhöhten Begründungslast unterworfen werde. Adressat der Volksinitiative ist somit ausschließlich der

⁷ VerfGBbg, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. VfGBbg 57/00, B. II. 1. c) aa) (2) (Hervorhebung im Original).

⁸ *Platter* (Fn. 2), S. 116.

Landtag. Einzige Folge einer dem Landtag unterbreiteten Volksinitiative ist es, dass dieser sich mit ihr befassen muss.⁹

Diese Funktionen der Volksinitiative – „Zulassungsverfahren“ für Volksbegehren und Volksentscheid zu sein und die Befassung des Landtages mit einem bestimmten Gegenstand zu veranlassen – verdeutlichen, dass das Schicksal der Volksinitiative zunächst in der Hand des Landtages liegen soll. Diesem ist es aufgegeben zu entscheiden, wie er mit dem Anliegen verfahren will. Dagegen ist die Stellung der Vertreter der Volksinitiative bis zu dieser Entscheidung darauf beschränkt, dem Landtag das Anliegen zu unterbreiten und zu erläutern. Von der Entscheidung des Landtages macht es die Landesverfassung dann folgerichtig auch abhängig, wie weiter zu verfahren ist. Erst wenn er der Vorlage nicht zustimmt, gibt der Landtag die Volksinitiative in die Verantwortlichkeit ihrer Vertreter zurück, die nunmehr verlangen können, dass ein Volksbegehren stattfinden soll.¹⁰ Nimmt der Landtag die von der Volksinitiative unterbreitete Vorlage dagegen (unverändert) an, hat er sich das Anliegen der Volksinitiative zu eigen gemacht.¹¹ Es besteht in diesem Fall kein irgendwie gearteter sachlicher, von der Landesverfassung anerkannter Grund mehr für die Vertreter der Volksinitiative, das Anliegen, dem vom Landtag Rechnung getragen wurde, noch vermittels der Durchführung eines Volksbegehrens, gerichtet auf dasselbe, vom Landtag bereits umgesetzte Ziel, weiterzuverfolgen. Im Gegenteil wäre die Durchführung eines Volksbegehrens in diesem Fall gerade erkennbar sinnwidrig: Mehr als eine Zustimmung zu der von der Volksinitiative unterbreiteten Vorlage kann mit dem Volksbegehren auch nicht erreicht werden.

Der den Initianten von der Landesverfassung gewährte Schutz geht vielmehr in die entgegengesetzte Richtung: Gegen den Willen der Initianten darf eine Volksinitiative nicht erledigt werden, auch nicht dadurch, dass sie in veränderter Form angenommen wird.¹²

Das gefundene Ergebnis lässt sich schließlich auch auf die in den Verfassungsberatungen geführte Diskussion stützen. Hier wurde (unwidersprochen) davon ausgegangen, ein

⁹ *Platter* (Fn. 2), S. 115; *Lieber* (Fn. 1), Art. 76 Ziff. 9.

¹⁰ *Platter* (Fn. 2), S. 116 f.; dem Landtag ist es überlassen, ob er das Anliegen der Initiative verwirklicht oder nicht.

¹¹ *Platter* (Fn. 2), S. 116.

¹² Siehe nur *Rux*, *Direkte Demokratie in Deutschland*, 1. Auf. 2008, S. 422; *Lieber* (Fn. 1), Art. 77 Ziff. 2; stimmt der Landtag dem Inhalt einer Volksinitiative nur teilweise zu, sind die Voraussetzungen für die Einleitung des Volksbegehrens für den nicht beschlossenen Teil weiterhin gegeben.

Volksbegehren werde gegenstandslos, wenn der Landtag das mit ihr unterbreitete Gesetz unverändert annehme.¹³

Und schließlich wird auch für die schleswig-holsteinische Landesverfassung, die Vorbild für die Ausgestaltung der Art. 76 bis 78 LV war,¹⁴ von der Notwendigkeit der fehlenden Zustimmung des Landtages für die Durchführung eines Volksbegehrens ausgegangen: Nur die Ablehnung des mit der Volksinitiative unterbreiteten Vorschlags mache den Weg frei für die anschließenden Verfahrensebenen.¹⁵ Habe die Volksinitiative Erfolg, komme eine Überleitung in ein zulässiges Volksbegehren nicht in Betracht.¹⁶

II. Vorgaben des Volksabstimmungsgesetzes

Das Volksabstimmungsgesetz (VAG) zeichnet Art. 77 Abs. 1 LV in seinem § 13 Abs. 1 VAG zunächst nach. Hiernach gilt: „Stimmt der Landtag einer Vorlage innerhalb von vier Monaten nach Übergabe der Volksinitiative an den Landtag nicht zu, findet auf Verlangen der Vertreter der Volksinitiative ein Volksbegehren statt. Das Verlangen auf Durchführung eines Volksbegehrens ist schriftlich an den Präsidenten des Landtages zu richten.“

Zuvor allerdings stellt das Gesetz unmissverständlich in § 12 Abs. 4 VAG klar: „Nimmt der Landtag die durch die Volksinitiative erstrebte Vorlage innerhalb von vier Monaten unverändert an, so entfällt das Volksbegehren nach Artikel 77 der Landesverfassung.“

Das Volksabstimmungsgesetz bestätigt damit nachdrücklich das im Wege der Verfassungsauslegung gefundene Ergebnis.

III. Ergebnis

Stimmt der Landtag einer von einer Volksinitiative unterbreiteten Vorlage unverändert zu, besteht für die Vertreter der Initiative keine Möglichkeit mehr, die Durchführung eines Volksbegehrens zu verlangen. Dies ist sowohl nach Art. 77 Abs. 1 LV als auch gemäß § 12 Abs. 4 Volksabstimmungsgesetz ausgeschlossen.

¹³ Verfassungsausschuss UA II, 13. Sitzung am 16. Oktober 1991, APr. VA/U All-13, S. 6; vgl. auch Verfassungsausschuss UA II, 7. Sitzung am 22. April 1991, APr. VA/UA II-7, S. 3.

¹⁴ *Platter* (Fn. 2), S. 114.

¹⁵ *Caspar*, in: *Caspar/Ewer/Nolte/Waack*, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 41 Rn. 8.

¹⁶ *Caspar* (Fn. 15), Art. 42 Rn. 14.