

**4.**

## **Rechtsprechung**



# Ausgewählte Entscheidungen zur direkten Demokratie 2020

*Fabian Wittreck*

## *I. Landesverfassungsgerichte*

### *1. Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, Urteil vom 20. Februar 2020 – St 1/19 [Leitsätze]<sup>1</sup>*

1. Ein finanzwirksames Volksbegehren muss nach § 10 Abs. 2 Nr. 1 BremVEG in Verbindung mit Art. 71 Abs. 2 BremLV einen Finanzierungsvorschlag enthalten, auch wenn es nicht wesentlich in den Staatshaushalt eingreift. Greift es wesentlich in den Staatshaushalt ein, ist es bereits gemäß § 9 Satz 2 BremVEG unzulässig.
2. Die Anforderungen an einen Finanzierungsvorschlag dürfen nicht derart überspannt werden, dass die Durchführung eines finanzwirksamen Volksbegehrens faktisch unmöglich wird. Erforderlich, aber auch hinreichend ist, wenn sich die Initiatoren des Volksbegehrens mit den Fragen der Finanzierung eingehend auseinandersetzen, die entstehenden Kosten und deren Kompensation zumindest annäherungsweise benennen und nachvollziehbar darstellen.
3. Der Bund hat von seiner sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG ergebenden konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für den Bereich der Personalausstattung von Krankenhäusern mit Pflegepersonal umfassend und abschließend Gebrauch gemacht. Durch die abschließende Regelung dieses Sachbereichs tritt eine Sperrwirkung auch gegenüber der Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Krankenhausplanungsrecht ein.

---

1 Die Entscheidung ist mit Leitsätzen und Gründen dokumentiert in NordÖR 2020, S. 272-279.

## Anmerkung

Hier nun die Folge- bzw. Sachentscheidung zu JdD 2019, II.6 (S. 256 ff.). Zur Gesetzgebungskompetenz gilt das dort bereits Gesagte. Immerhin lässt sich festhalten, dass die Ausführungen zum Finanzvorbehalt (vgl. Leitsätze 1 und 2) sich deutlich und erfreulich von älteren Ausführungen des Staatsgerichtshofs zur Sache abheben.

### 2. *Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg, Urteil vom 18. Mai 2020 – 1 GR 24/19 [Leitsätze]*<sup>2</sup>

1. Das Volksbegehren über gebührenfreie KITAS widerspricht der Landesverfassung und ist damit nach § 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 VAbstG unzulässig.
2. a) Gesetze, die im Wege der Volksgesetzgebung erlassen werden, können in besonderem Umfang und in anderer Weise auslegungsbedürftig sein als Parlamentsgesetze. Bei der Auslegung eines Gesetzes kann und muss seine Entstehung im Wege der Volksgesetzgebung berücksichtigt werden.  
b) Auch die Volksgesetzgebung ist aber an das Rechtsstaatsprinzip des Art. 23 Abs. 1 LV gebunden, das nicht danach differenziert, ob ein Gesetz durch das Parlament oder das Volk erlassen wird. Die Beachtung grundlegender rechtsstaatlicher Anforderungen wie des Bestimmtheitsgrundsatzes ist durch ein Volksbegehren ohne weiteres möglich.  
c) Das in Art. 59 Abs. 3 Satz 1 LV enthaltene Erfordernis eines ausgearbeiteten und mit Gründen versehenen Gesetzentwurfs dient dem Zweck, dem Bürger als Gesetzgeber die Tragweite des Volksbegehrens deutlich zu machen. Der Bürger muss auf allen Stufen eines Volksgesetzgebungsverfahrens aus dem Gesetzentwurf und dessen Begründung die Abstimmungsfrage sowie deren Bedeutung und Tragweite entnehmen können.  
d) Der Begründung des Gesetzentwurfs kommt bei der Volksgesetzgebung eine eigenständige Bedeutung zu. Insbesondere darf sie

---

2 Die Entscheidung ist mit Leitsätzen und Gründen dokumentiert in Die Justiz 2020, S. 197-207. Siehe auch A. Pautsch, Das vor dem Verfassungsgerichtshof gescheiterte Volksbegehren über gebührenfreie Kindertagesstätten in Baden-Württemberg – Landesbericht Deutschland 2020, in diesem Jahrbuch, S. 161–172.

nicht in einem derartigen Gegensatz zu dem Entwurf selbst stehen, dass bei den Stimmberechtigten erhebliche Unklarheiten über den tatsächlich intendierten Inhalt des Gesetzes entstehen können.

3. a) Der Abgabenvorbehalt des Art. 59 Abs. 3 Satz 3 LV erschöpft sich nicht in der Schaffung neuer Abgabengesetze. Vielmehr erfasst er auch Regelungen, die die Höhe der tatsächlich zu zahlenden Gebühren unmittelbar betreffen, sowie Regelungen, die eine Abgabepflicht beseitigen oder begrenzen.  
b) Darüber hinaus erfasst der Abgabenvorbehalt nach seinem Sinn und Zweck auch solche Gesetze, die mittelbar zur Abschaffung von Abgaben führen, indem eine Zuweisung an die öffentlichen Träger von einem Verzicht des Abgabengläubigers auf die Erhebung von Abgaben abhängig gemacht wird.
4. Ein Volksbegehren ist grundsätzlich nicht in einen (unzulässigen) unbestimmten und abgabenwirksamen und einen (zulässigen) bestimmten und vom Abgabenvorbehalt nicht betroffenen Teil aufteilbar.

#### Anmerkung

Interesse dürfen insbesondere die Ausführungen des Gerichts zum besonderen Maßstab beanspruchen, der an Gesetze anzulegen ist, die im Wege der Volksgesetzgebung zustandekommen (oder zustandekommen sollen). Auch wenn diese Überlegungen dem konkreten Entwurf nicht über die Hürde verholpen haben, verdienen sie in der Sache Zustimmung (und konsequente Fortführung).

#### 3. *Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 16. Juni 2020 – Vf. 32-IX-20*

#### Tenor

Die Selbstanzeige des Mitglieds des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs X. wird für nicht begründet erklärt.

## Gründe

### I.

[1] 1. Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens zur Begrenzung der Miethöhe in 162 Gemeinden mit angespanntem Wohnungsmarkt in Bayern gegeben sind.

[2] Beim Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration wurde am 6. März 2020 der Antrag gestellt, ein Volksbegehren unter dem Titel „#6 Jahre Mietenstopp“ zuzulassen. Das Staatsministerium hat am 17. April 2020 gemäß Art. 64 Abs. 1 Satz 1 LWG die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs beantragt, weil es die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens nicht für gegeben erachtet, insbesondere weil der Landesgesetzgeber für die im Volksbegehrensentwurf vorgesehenen Regelungen zur Begrenzung der Miethöhe keine Gesetzgebungsbefugnis habe.

[3] 2. Nach der Geschäftsverteilung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs gehört der Richter des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs X. als nichtberufsrichterliches Mitglied des Verfassungsgerichtshofs der für die Entscheidung zuständigen Spruchgruppe VI an.

[4] Der Richter hat dem Verfassungsgerichtshof mit Schreiben vom 13. Mai 2020 die folgende Erklärung übermittelt:

„[...] Ich zeige [...] an, dass ich seit November 2018 dem sog. Landesverbandsbeirat des Deutschen Mieterbundes (DMB), Landesverband Bayern e. V. angehöre und auf einer Liste zur Sammlung von Unterschriften für den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens unterschrieben habe. Der Landesverbandsbeirat ist nach der Satzung des Landesverbands für die ‚Bestimmung der mieterpolitischen und organisatorischen Aufgaben des Landesverbandes ...‘ zuständig. [...]“

[5] Der Deutsche Mieterbund (DMB), Landesverband Bayern e. V., ist Mitinitiator/Unterstützer des Volksbegehrens.

[6] 3. Dem Bevollmächtigten des Beauftragten des Volksbegehrens und dem Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration ist die Erklärung übersandt und Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden.

### II.

[7] 1. Gemäß Art. 9 VfGHG sind auf die Ausschließung und die Ablehnung eines Mitglieds des Verfassungsgerichtshofs die Vorschriften der §§ 22 bis

30 StPO entsprechend anzuwenden. Über die Selbstanzeige des Verfassungsrichters X. nach Art. 9 VfGHG i.V.m. § 30 StPO hat der Verfassungsgerichtshof – ohne Mitwirkung des anzeigenden Richters (§ 27 Abs. 1 StPO) – in der Besetzung zu entscheiden, die auch über die Vorlage in der Hauptsache zu entscheiden hat.

[8] 2. Die in der Selbstanzeige mitgeteilten Umstände sind nicht geeignet, einen Ausschluss von der Mitwirkung kraft Gesetzes zu begründen (Art. 9 VfGHG i.V.m. §§ 22, 23 StPO). Insbesondere sind die Umstände nicht vergleichbar mit der Situation, in der ein Richter bei einer durch ein Rechtsmittel angefochtenen Entscheidung selbst mitgewirkt hat und nun dem Spruchkörper angehört, der in einem höheren Rechtszug zur Entscheidung berufen ist (§ 23 Abs. 1 StPO).

[9] 3. Der vom Verfassungsrichter X. in seiner Erklärung vom 13. Mai 2020 mitgeteilte Sachverhalt begründet auch nicht die Besorgnis der Befangenheit gemäß Art. 9 VfGHG i.V.m. §§ 30, 24 Abs. 2 StPO.

[10] Die Ablehnung wegen Besorgnis der Befangenheit findet gemäß § 24 Abs. 2 StPO statt, wenn ein Grund vorliegt, der geeignet ist, Misstrauen gegen die Unparteilichkeit eines Richters zu rechtfertigen. Nach § 30 StPO hat der Verfassungsgerichtshof auch ohne ein Ablehnungsgesuch Beteiligter über die Mitwirkung eines Richters zu entscheiden, wenn dieser einen Sachverhalt anzeigt, der seine Ablehnung rechtfertigen könnte. Entscheidend ist, ob nach Auffassung des Gerichts bei vernünftiger Würdigung aller Umstände für einen am Verfahren Beteiligten Anlass besteht, an der Unvoreingenommenheit und an der objektiven Einstellung des Richters zu zweifeln; ob der Richter tatsächlich befangen ist, spielt keine Rolle (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 7.7.1997 VerfGHE 50, 147/149; vom 29.2.2008 VerfGHE 61, 44/46; vom 8.11.2019 – Vf. 50-VI-18 – juris Rn. 13).

[11] Im vorliegenden Verfahren über die Vorlage des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration betreffend den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens „#6 Jahre Mietenstopp“ geht es im Wesentlichen um die Frage, ob der dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetzentwurf mit der Bayerischen Verfassung im Einklang steht. Die Situation ist daher in Bezug auf die Frage einer etwaigen Befangenheit eines Verfassungsrichters, der in irgendeiner Form an dem Volksbegehren mitgewirkt oder dieses unterstützt hat, vergleichbar damit, dass ein Verfassungsrichter im Rahmen einer Popularklage zur Entscheidung über eine

Norm berufen ist, an deren Erlass er im Gesetzgebungsverfahren beteiligt war.

[12] Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs begründet nicht jede frühere Beteiligung eines Verfassungsrichters an einem Gesetzgebungsverfahren die Besorgnis der Befangenheit in einem späteren Popularklageverfahren, welches die Verfassungsmäßigkeit einer der erlassenen Normen betrifft. Allerdings kann sich aus den besonderen Umständen Anlass zu Zweifeln an der Unvoreingenommenheit des Richters ergeben. So hat der Verfassungsgerichtshof beispielsweise darauf hingewiesen, dass wissenschaftliche Äußerungen zu einer für das Verfahren bedeutsamen Rechtsfrage zwar für sich genommen keinen Befangenheitsgrund darstellten; Anlass zu Zweifeln an der Unvoreingenommenheit eines Richters könnten jedoch z. B. dann bestehen, wenn die wissenschaftliche Tätigkeit die Unterstützung eines Verfahrensbeteiligten bezweckte (VerfGHE 61, 44/46; VerfGH vom 13.8.2018 – Vf. 2-VII-17 – juris Rn. 14). Ebenso hat der Verfassungsgerichtshof in einem Fall die Besorgnis der Befangenheit einer Verfassungsrichterin in einem Popularklageverfahren bejaht, in dem diese als zuständige Referatsleiterin im Bayerischen Staatsministerium der Justiz sowohl selbst (gemeinsam mit einem weiteren Referatsleiter) den Entwurf des im Verfahren teilweise angegriffenen Gesetzes verfasst als auch unter anderem die Beratungen des Entwurfs im Rechtsausschuss des Bayerischen Landtags begleitet hatte (VerfGH vom 13.8.2018 – Vf. 2-VII-17 – juris Rn. 14).

[13] Im vorliegenden Fall ist jedoch eine solche Besorgnis der Befangenheit nicht gegeben. Dass ein Verfassungsrichter ein Volksbegehren, über dessen Zulassung der Verfassungsgerichtshof zu entscheiden hat, durch seine Unterschrift unterstützt hat, genügt hierfür ebenso wenig wie der Umstand, dass der Verfassungsrichter einer Gruppierung angehört, die als Initiatorin oder Unterstützerin des Volksbegehrens auftritt. Ebenso wie die Zugehörigkeit zu einer politischen Partei grundsätzlich kein Grund ist, von einer Befangenheit eines Verfassungsrichters auszugehen (VerfGH vom 7.7.1997 VerfGHE 50, 147/149; vom 17.7.2000 – Vf. 3-VII-99 – juris Rn. 6), gilt dies für das Innehaben eines Amtes in einer Organisation, wenn nicht besondere Umstände hinzutreten, die Anlass geben, eine Besorgnis der Befangenheit anzunehmen (VerfGHE 50, 147/149). Auch daraus, dass ein Verfassungsrichter in anderer Funktion eine nun zu überprüfende Rechtsnorm angewendet oder für wirksam angesehen hat, kann für sich genommen kein Ausschließungsgrund abgeleitet werden (VerfGH vom

20.4.2009 – Vf. 8-VII-05 – juris Rn. 11). Dementsprechend genügt die Zugehörigkeit zum Beirat des Deutschen Mieterbundes (DMB), Landesverband Bayern e. V., im vorliegenden Fall nicht, um die Besorgnis der Befangenheit zu begründen.

[14] Zwar könnte eine andere Bewertung geboten sein, wenn sich der Verfassungsrichter öffentlich besonders für das Volksbegehren engagiert, das Anliegen demonstrativ unterstützt und sich dadurch in einer besonderen Weise festgelegt hätte (VerfGHE 50, 147/150), wenn er z. B. in einer öffentlichen Versammlung den Anwesenden ausdrücklich empfohlen hätte, den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens zu unterzeichnen, und demnach exponiert für das Volksbegehren und dessen Ziele eingetreten wäre (VerfGH vom 16.7.1987 – Vf. 55-IX-87 – amtl. Umdruck S. 4); ebenso, wenn er wissenschaftliche Äußerungen zu einer für das Verfahren bedeutsamen Rechtsfrage getätigt hätte und diese in Zusammenhang mit dem nun anhängigen oder seinerzeit bevorstehenden verfassungsgerichtlichen Verfahren erfolgt wären (VerfGHE 61, 44/46). All dies ist jedoch im vorliegenden Fall weder vorgetragen noch ersichtlich.

4. *Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 16. Juli 2020 – Vf. 32-IX-20 [Leitsätze]*<sup>3</sup>

1. Zur Frage der Zulassung eines Volksbegehrens zur Begrenzung der Miethöhe in 162 Gemeinden mit angespanntem Wohnungsmarkt in Bayern.
2. Der dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetzentwurf ist mit Bundesrecht offensichtlich unvereinbar, da dem Landesgesetzgeber nach Art. 72 Abs. 1 GG die Gesetzgebungskompetenz fehlt. Bereits vorhandene bundesgesetzliche Normen versperren die Möglichkeit landesgesetzlicher Regelungen.
3. Durch die in §§ 556d ff. BGB enthaltenen Regelungen zur Miethöhe sowohl bei Mietbeginn (sog. Mietpreisbremse) als auch während eines laufenden Mietverhältnisses (sog. Kappungsgrenze) hat der Bundesgesetzgeber von der ihm nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zustehenden konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit für das

---

3 Die Entscheidung ist mit Leitsätzen und Gründen dokumentiert in NVwZ 2020, S. 1429-1434.

bürgerliche Recht erschöpfend Gebrauch gemacht. Für den Landesgesetzgeber ergeben sich auch aus den in § 556d Abs. 2 und § 558 Abs. 3 BGB vorgesehenen Ermächtigungen der Landesregierungen zum Erlass von Rechtsverordnungen keine Abweichungsmöglichkeiten im Hinblick auf die Festlegung der zulässigen Miethöhe.

4. Auf die gemäß Art. 70 GG gegebene Zuständigkeit der Länder für Bereiche des Wohnungswesens kann der Gesetzentwurf des Volksbegehrens nicht gestützt werden, weil es an einem öffentlich-rechtlichen Gesamtkonzept fehlt. Die Mietpreisregelungen des Entwurfs stellen im Ergebnis nichts anderes dar als eine Verschärfung der geltenden Bestimmungen zur Mietpreisbremse und zur Kappungsgrenze.

#### Anmerkung

Die beiden zusammengehörigen Entscheidungen Nr. 3 und 4 heischen zunächst wegen der mit ihnen verbundenen Sachfrage Aufmerksamkeit. Denn der Verfassungsgerichtshof kommt zu dem Ergebnis, in Ansehung der „Mietpreisbremse“ wie der übrigen Bestimmungen des BGB zum Mietrecht sei das Volksbegehren ein „offensichtlicher“ Verstoß gegen die Kompetenzbestimmungen (dazu kann der Gerichtshof gerne einen Vorlagebeschluss verfassen, aber nicht urteilen; Art. 100 Abs. 1 GG wird zwar erwähnt, aber doch recht schneidig am eigentlichen Problem vorbeiiinterpretiert). Für einen „offensichtlichen“ Verstoß ist die Begründung nun auffällig lang, und sowohl das Sondervotum als auch die eher ungnädig bedachten Stimmen aus der Literatur legen nahe, dass der Fall ganz so einfach denn doch nicht gelagert ist – er wirft letztlich Grundprobleme der Abgrenzung von bürgerlichem Mietrecht und öffentlich-rechtlichem Wohnungsrecht auf, die hier zwar angesprochen, aber nicht ohne Zweifel überzeugend gelöst werden.

5. *Landesverfassungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 13. Juli 2020 – LVG 16/20*

Tenor

1. Im Wege der einstweiligen Anordnung wird die Eintragsfrist für das Volksbegehren „Den Mangel beenden – Unseren Kindern Zukunft geben!“ bis zum 16.09.2020 verlängert.  
Die Landesregierung hat das Ende der Eintragsfrist zum nächstmöglichen Zeitpunkt im Ministerialblatt für das Land Sachsen-Anhalt bekanntzumachen.  
Die Unterschriftsbögen mit den bis zum 18.08.2020 vorgenommenen Eintragungen sind bis zum 01.09.2020 nach Meldebehörden geordnet an die Landeswahlleiterin zu übermitteln.  
Nach dem 19.08.2020 bis zum 16.09.2020 sind Eintragungen auf gesonderten Unterschriftsbögen vorzunehmen. Diese sind nach Ende der Eintragsfrist gemäß § 17 Abs. 2 VAbstG zu übermitteln.
2. Die Entscheidung ergeht gerichtskostenfrei.
3. Dem Antragsteller sind die Kosten des einstweiligen Anordnungsverfahrens zu erstatten.

*Gründe*

I.

[1] Gemäß § 31 Abs. 1 des Gesetzes über das Landesverfassungsgericht (Landesverfassungsgerichtsgesetz) – LVerfGG – vom 23.08.1993 (GVBl. LSA S. 441), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.06.2018 (GVBl. LSA S. 162), kann das Landesverfassungsgericht im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist.

[2] Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist zulässig und begründet. Die einstweilige Anordnung ist zur Abwehr schwerer Nachteile für den Antragsteller dringend geboten.

[3] Hierfür kommt es auf eine zweistufige Prüfung an: Eine einstweilige Anordnung ist dringend geboten, wenn erstens der in der Hauptsache erh-

bene Antrag nicht offensichtlich unzulässig und nicht offensichtlich unbegründet ist und zweitens die Nachteile, die ohne einstweilige Anordnung bei späterem Erfolg des Antrags in der Hauptsache entstünden, schwerer wiegen als die Nachteile, die durch die einstweilige Anordnung bei späterer Erfolglosigkeit des Antrags in der Hauptsache entstünden (LVerfG, Beschl. vom 14.08.2019 – LVG 24/19 (K 3) –; vgl. zu § 32 BVerfGG: BVerfG, Beschl. vom 03.05.1994 – 2 BvR 2760/93, 2 BvQ 3/94 und 2 BvR 707, 741/94 – BVerfGE 91, 70 [75], Beschl. vom 07.02.1995 – 1 BvR 2116/94 – BVerfGE 92, 126 (129 f.), Beschl. vom 05.07.1995 – 1 BvR 2226/94 – BVerfGE 93, 181 [186 f.], Beschl. vom 17.07.2002 – 2 BvR 1027/02 – BVerfGE 105, 365 [370 f.]).

[4] Der in der Hauptsache erhobene Antrag ist weder offensichtlich unzulässig noch offensichtlich unbegründet. Die in der Hauptsache geltend gemachte Verlängerung der Eintragsfrist war geboten, wenn die im Zusammenhang mit der SARS-CoV-2-Pandemie im umstrittenen Zeitraum bestehenden Einschränkungen einem effektiven Gebrauch des Rechts aus Art. 81 LVerf in erheblichem Umfang entgegenstanden. Offensichtlich unbegründet ist der Antrag nur dann, wenn in jeder Hinsicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, dass die Einschränkungen das erhebliche Maß überstiegen. Bei summarischer Prüfung kann das nicht festgestellt werden.

[5] Die Nachteile, die ohne einstweilige Anordnung bei späterem Erfolg des Antrags in der Hauptsache entstünden, wiegen schwerer als die Nachteile, die durch die einstweilige Anordnung bei späterer Erfolglosigkeit des Antrags in der Hauptsache entstünden.

[6] Ohne einstweilige Anordnung bliebe es bei dem von der Landesregierung bekanntgemachten Fristende am 18.08.2020. Spätere Unterschriften könnten nicht mehr dazu beitragen, die erforderliche Unterstützung des Volksbegehrens zu erreichen. Sofern die Mindestzahl an Unterschriften bis zum 18.08.2020 nicht erreicht würde, wäre das Volksbegehren gescheitert. Es könnte allenfalls von neuem eingeleitet werden. Erweise sich in diesem Fall, dass die Frist hätte verlängert werden müssen, wäre die Verletzung der Rechte der Antragsteller nicht mehr rückgängig zu machen.

[7] Demgegenüber bewirkt die einstweilige Anordnung in der hier beschlossenen Fassung, dass ein zweiter Zeitraum für die Unterstützung des Volksbegehrens eröffnet wird. Erweist sich in diesem Fall, dass die Festsetzung des Fristendes auf den 18.08.2020 rechtmäßig war, sind ausschließlich die bis zum 18.08.2020 vorgenommenen und fristgemäß übermittelten

Eintragungen für die Feststellung des Ergebnisses nach § 18 VAbstG zu zählen. Die später übermittelten Unterschriftsbögen bleiben in diesem Fall unbeachtlich. Das Ergebnis dieses Verfahrensschritts für das Volksbegehren entspricht dann der Rechtslage. Ein Nachteil entsteht dadurch nicht.

## II.

[8] Die Entscheidung über die Gerichtskosten ergibt sich aus § 32 Abs. 1 LVerfGG.

### Anmerkung

Die Entscheidung belegt, dass die Pandemie nunmehr auch die Instrumente direkter Demokratie erreicht hat. In der Sache liegt ein in jeder Hinsicht angemessener Ausgleich zugunsten der Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger vor.

### 6. *Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Beschluss vom 21. Oktober 2020 – 150/18 [Leitsätze]*<sup>4</sup>

1. Volksgesetzgebung und Parlamentsgesetzgebung sind nach der Verfassung von Berlin prinzipiell gleichwertig. Daraus folgt, dass der Ausübung der gesetzgebenden Gewalt durch die Volksgesetzgebung nicht Hürden entgegengestellt werden dürfen, die ihrem verfassungsrechtlichen Rang nicht gerecht werden. Vielmehr resultiert daraus das Gebot einer volksbegehrensfreundlichen Auslegung und unterstützenden Anwendung von Vorschriften zur Zulässigkeit von Volksbegehren.
2. § 17 Abs. 3 Satz 1 AbstG erfordert deshalb bei verfassungskonformer Anwendung regelmäßig den Versuch einer Mängelbeseitigung durch Beteiligung der Trägerin des Volksbegehrens, und zwar unabhängig davon, welcher Art die von der Senatsverwaltung für Inneres geltend gemachten Zulässigkeitszweifel sind.

---

4 Die Entscheidung ist mit Gründen dokumentiert in BeckRS 2020, 27610.

## Anmerkung

Die Entscheidung betrifft eine neuralgische Frage der direkten Demokratie – wenn man denn einmal das notorische „Alles oder nichts“-Argument glücklich überwunden hat. § 17 Abs. 3 AbstG ist Ausdruck der Einsicht, dass die Instrumente der direkten Demokratie dann sachgerecht eingesetzt werden können, wenn sie nicht als „Einbahnstraße“ konzipiert sind, sondern den Dialog der jeweiligen Initiative mit Parlament und/oder (so hier) der Regierung erlauben; das aber setzt die Möglichkeit der Modifikation der ursprünglichen Vorschläge voraus. Dass das Gericht rügt, die Senatsverwaltung habe diesen Dialog letztlich verweigert, stärkt diesen richtigen und wichtigen Gedanken.

### 7. *Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Beschluss vom 18. November 2020 – 173/19*

#### *Tenor*

1. Es wird festgestellt, dass die Vorlage des Antrags auf Einleitung des Volksbegehrens „Berlin Werbefrei“ unzulässig ist.
2. Das Verfahren ist gerichtskostenfrei.
3. Das Land Berlin hat der Äußerungsberechtigten ihre notwendigen Auslagen zu erstatten.

#### *Gründe*

##### I.

[1] Die Trägerin des Volksbegehrens „Berlin Werbefrei“ beantragte im Juli 2018 bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport die Einleitung eines Volksbegehrens und übermittelte ihren Entwurf eines Gesetzes zur Regulierung von Werbung in öffentlichen Einrichtungen und im öffentlichen Raum (Antikommodifizierungsgesetz – AntiKommG) sowie die Begründung dieses Entwurfs. Der Gesetzentwurf enthält ein Werbefreiheitsgesetz (Artikel 1) und sieht Änderungen der Bauordnung für Berlin (Artikel 2) sowie des Schulgesetzes für das Land Berlin (Artikel 3) vor (siehe Anlage zur Entscheidung).

[2] Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport gelangte nach Prüfung des Antrags zu dem Ergebnis, das Volksbegehren entspreche formal, nicht aber

materiell-rechtlich den Anforderungen an die Zulässigkeit eines Volksbegehrens und teilte dies am 20. November 2019 der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen mit. Diese unterbreitete dem Senat einen Vorschlag für dessen Standpunkt zum Volksbegehren, dem der Senat am 3. Dezember 2019 folgte. Die Trägerin des Volksbegehrens hatte zuvor keine Gelegenheit erhalten, zum Prüfungsergebnis der Senatsverwaltung für Inneres und Sport Stellung zu nehmen und etwaige Mängel zu beseitigen.

[3] Am 13. Dezember 2019 hat die Senatsverwaltung für Inneres und Sport den Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens dem Verfassungsgerichtshof zur Entscheidung vorgelegt. Sie hat ihre Vorlage damit begründet, dass das Volksbegehren zwar die formalen Anforderungen des Abstimmungsgesetzes – AbstG – (§§ 10, 13 bis 16 AbstG) erfülle, nicht aber die materiellen Zulässigkeitsanforderungen des § 12 Abs. 2 AbstG. Sie ist der Auffassung, der Gesetzentwurf verstoße gegen das Koppelungsverbot. Zudem verstießen die Artikel 1 und 2 teilweise gegen höherrangiges Recht und entsprächen nicht durchgehend den sich aus dem Abstimmungsgesetz ergebenden Begründungsanforderungen. Einige der Mängel könnten zwar durch unwesentliche Änderungen des Gesetzentwurfs und dessen Begründung geheilt werden, aber die Verletzungen des Koppelungsverbot und der Grundrechte von Grundstückseigentümern und Werbetreibenden ließen sich nur durch wesentliche und damit unzulässige Eingriffe in Struktur und Regelunggehalt des Gesetzentwurfes beheben.

[4] Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport beantragt,

festzustellen, dass der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens der Trägerin „Berlin werbefrei“ unzulässig ist.

[5] Die Vertrauenspersonen beantragen für die Trägerin,

festzustellen, dass der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens über ein „Gesetz zur Regulierung von Werbung in öffentlichen Einrichtungen und im öffentlichen Raum“ vom 13. Juli 2018 zulässig ist.

[6] Sie sind der Auffassung, die Rechtsfigur des Koppelungsverbot sei für Volksbegehren nicht anwendbar. Insbesondere lasse sich ein Koppelungsverbot nicht aus dem Demokratieprinzip ableiten und selbst wenn für Volksbegehren ein Koppelungsverbot gälte, würde eine gesetzliche Regelung zum Umfang eines solchen Verbots fehlen. Den Einwänden der Senatsverwaltung für Inneres und Sport gegen das Werbefreiheitsgesetz und die vorgesehene Änderung der Bauordnung von Berlin treten die Vertrauenspersonen im Einzelnen entgegen.

## II.

[7] Die Vorlage, über die der Verfassungsgerichtshof gemäß Art. 84 Abs. 2 Nr. 6 VvB i.V.m. § 14 Nr. 7 Alt. 1 VerfGHG zu entscheiden hat, ist unzulässig, weil die Senatsverwaltung für Inneres und Sport vor der Vorlage an den Verfassungsgerichtshof der Trägerin des Volksbegehrens keine Frist nach § 17 Abs. 3 AbstG in der für bis zum 25. Oktober 2020 eingereichte Anträge geltenden Fassung – im Folgenden: AbstG a.F. – zur Beseitigung der dem Gesetzentwurf ihrer Auffassung nach anhaftenden Mängel gesetzt hat. Dies ist ein Zulässigkeitsmangel, der weder im Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof geheilt werden kann noch unbeachtlich ist.

[8] Nach dem § 17 Abs. 9 Satz 1 AbstG entsprechenden § 17 Abs. 6 Satz 1 AbstG a. F. hatte die für Inneres zuständige Senatsverwaltung den Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens dem Verfassungsgerichtshof zur Entscheidung vorzulegen, wenn das Volksbegehren den Anforderungen des § 10 oder der §§ 13 bis 16, jedoch nicht den Anforderungen der §§ 11 oder 12 entspricht. Nach § 17 Abs. 3 Satz 1 AbstG a.F. soll der Trägerin eine angemessene Frist zur Behebung festgestellter Zulässigkeitsmängel gesetzt werden, wenn ohne eine Änderung des Gegenstandes des Volksbegehrens eine Mängelbeseitigung möglich ist.

[9] Der Trägerin ist keine Gelegenheit zur Beseitigung von Mängeln innerhalb einer angemessenen Frist gegeben worden.

[10] Mit Beschluss vom 21. Oktober 2020 – VerfGH 150/18 – hat der Verfassungsgerichtshof entschieden, dass die verfassungskonforme Auslegung und Anwendung von § 17 Abs. 3 Satz 1 AbstG a.F. regelmäßig den Versuch einer Mängelbeseitigung durch Fristsetzung gegenüber der Trägerin eines Volksbegehrens erfordert, und zwar unabhängig davon, ob nach Auffassung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport die von ihr festgestellten Mängel ohne eine Änderung des Gegenstandes des Volksbegehrens beseitigt werden könnten oder nicht. An dieser Rechtsprechung, die aus der – durch die Verfassung vorgegebenen – Gleichwertigkeit von Volks- und Parlamentsgesetzgebung das Gebot einer volksbegehrensfreundlichen Auslegung von Vorschriften zur Zulässigkeit von Volksbegehren herleitet, hält der Verfassungsgerichtshof fest.

[11] Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat nach ihrer Prüfung des Gesetzentwurfs sowohl Mängel festgestellt, die ohne eine Änderung des Gegenstandes des Volksbegehrens beseitigt werden könnten, als auch solche, deren Beseitigung nach Auffassung der Senatsverwaltung zur Ände-

rung des Gegenstandes des Volksbegehrens führen würde. Sie hat der Trägerin des Volksbegehrens deshalb vor der Beschlussfassung des Senats zu seinem Standpunkt keine Frist zur Mängelbeseitigung eingeräumt.

[12] Dieser Verfahrensfehler kann im Vorlageverfahren nicht geheilt werden (vgl. Beschluss vom 21. Oktober 2020 – VerfGH 150/18 – Rn. 124). Entgegen der Auffassung der Senatsinnenverwaltung ist das laufende Vorlageverfahren auch nicht für eine mögliche Mängelbeseitigung zu unterbrechen.

[13] Der Verfahrensfehler war hier auch nicht ausnahmsweise unbeachtlich. Ein Ausnahmefall könnte vorliegen, wenn von einer gesicherten Erkenntnis auszugehen wäre, dass eine Beteiligung der Trägerin nach § 17 Abs. 3 Satz 1 AbstG a.F. eine unwesentliche Veränderung des Gesetzentwurfs offensichtlich nicht hätte bewirken können (Beschluss vom 21. Oktober 2020 – VerfGH 150/18 –). Ein Ausnahmefall ergibt sich insbesondere nicht aus dem Vorbringen der Senatsverwaltung für Inneres und Sport, wonach der Gesetzentwurf gegen das Koppelungsverbot verstoße

[14] Ob der Gesetzentwurf eines Volksbegehrens sachlich zusammenhängende Materien regelt oder gegen das Koppelungsverbot verstößt, ist anhand des materiellen Inhalts der Regelungen zu ermitteln (vgl. *Driehaus*, Verfassung von Berlin, 4. Auflage, Art. 62 Rn. 16). Wenn sich die vorgesehenen Regelungen eines Gesetzentwurfs auf einen umgrenzbaren Bereich beschränken, wenn sie nach objektiver Beurteilung innerlich eng zusammenhängen, also eine „Einheit der Materie“ gegeben ist, liegt ein sachlicher Zusammenhang der Regelungsmaterie vor (vgl. BayVfGH, Entscheidung vom 24. Februar 2000 – Vf. 112-IX-99 –, juris Rn. 44 ff.; Hamb. VerfG, Urteil vom 7. Mai 2019 – 4/18 –, juris Rn. 65). Ausgehend von diesem Maßstab ist hier von einem sachlichen Zusammenhang zwischen dem Werbefreiheitsgesetz und der geplanten Änderung des Schulgesetzes einerseits (Art. 1 und Art. 3 AntiKommG), welche die Bürgerinnen und Bürger vor einer Beeinflussung und Belästigung durch Werbung in öffentlichen Einrichtungen schützen sollen, und der Änderung der Bauordnung andererseits (Art. 2 AntiKommG), mit der kommerzielle Werbeanlagen an Gebäuden und auf Grundstücken zum Schutz des öffentlichen Raums weitgehend untersagt werden sollen, auszugehen. Die Regelungen des AntiKommG bilden insoweit eine sachliche Einheit, als innerhalb von öffentlichen Gebäuden Werbung reguliert werden soll, ebenso wie außen an Gebäuden und auf Grundstücken in öffentlicher und in privater Hand. Die Begrenzung der Werbung innerhalb von öffentlichen Gebäuden soll durch Art. 1 und Art. 3

AntiKommG geregelt werden. Die Außenwerbung soll generell für Gebäude und Grundstücke in öffentlicher und in privater Hand durch eine Änderung der Berliner Bauordnung wesentlich eingeschränkt werden. Damit ist ein sachlicher Zusammenhang der beiden wesentlichen Teile des Gesetzentwurfs gegeben.

### III.

[16] Die Kostenentscheidung beruht auf den §§ 33, 34 VerfGHG.

#### Anlage

Gesetz zur Regulierung von Werbung in öffentlichen Einrichtungen und im öffentlichen Raum (Antikommodifizierungsgesetz – AntiKommG)<sup>5</sup>

#### Anmerkung

Die Entscheidung unterstreicht und vertieft den zuvor abgedruckten Beschluss in anderer Sache. Bemerkenswert ist auch, dass das Gericht das sog. Koppelungsverbot sachgerecht und im Sinne einer Schonung der direkten Demokratie auslegt, statt es als „Allzweckwaffe“ zu gebrauchen.

8. *Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil vom 4. Dezember 2020 – 4/20*

#### Leitsätze

1. Der Ausschlussgrund „Bundesratsinitiativen“ in Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV greift nicht ein, wenn eine Volksinitiative die Änderung von Landesrecht zum Gegenstand hat und keine Aufforderung gegenüber dem Senat beinhaltet, eine Bundesratsinitiative einzubringen.

---

<sup>5</sup> Aus Platzgründen wird auf den Abdruck der einzelnen Gesetzesartikel verzichtet. Diese sind in im Urteil in der Entscheidungsdatenbank Berlin abrufbar: <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/KVRE004722015> (Zugriff 22.8.2021).

2. Der Ausschlussgrund „Haushaltspläne“ in Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV ist Ausdruck eines verfassungsrechtlichen Haushaltsvorbehalts und konkretisiert den nach dem Demokratieprinzip in Art. 3 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 HV gebotenen Schutz der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Parlaments. Er schließt jedenfalls wesentliche verfassungsrechtliche Vorgaben für die Feststellung der Haushaltspläne von den zulässigen Gegenständen der Volksgesetzgebung aus.
3. Bei der vom Parlament beschlossenen Vorgabe, Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (Art. 72 Abs. 1 HV), handelt es sich um eine wesentliche verfassungsrechtliche Vorgabe für die Feststellung der Haushaltspläne. Das gleiche gilt für die Entscheidung, hiervon Abweichungsmöglichkeiten zuzulassen bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung (Art. 72 Abs. 2 HV) und bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle der Freien und Hansestadt Hamburg entziehen und deren Finanzlage erheblich beeinträchtigen (Art. 72 Abs. 3 HV). Ein Gesetz, mit dem diese Vorgaben geändert werden, kann nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein.
4. Die nach § 2 Abs. 2 Satz 1 VAbstG vorgeschriebene Begründung des Gesetzentwurfs unterliegt Anforderungen, die sich zum Schutz der Freiheit der Wahlberechtigten, sich für oder gegen eine Unterstützung des Gesetzentwurfs zu entscheiden, aus dem Demokratieprinzip in Art. 3 Abs. 1 HV ergeben. Mit der Begründung des Gesetzentwurfs darf nicht unzulässig auf die Meinungsbildung der Wahlberechtigten Einfluss genommen werden. Insbesondere ist eine in wesentlichen Punkten unzutreffende oder irreführende Begründung unzulässig.
5. Das Hamburgische Verfassungsgericht hat nach § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG auch die Vereinbarkeit einer zustande gekommenen Volksinitiative mit den für die Länder zwingenden und dort unmittelbar geltenden Vorgaben des Grundgesetzes zu prüfen. Art. 109 Abs. 3 GG enthält mit dem Verbot der strukturellen Nettokreditaufnahme zwingende und unmittelbar in den Ländern geltende Vorgaben.
6. Eine Bestimmung, nach der Geldmittel im Wege des Kredits nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben

zu werbenden Zwecken beschafft werden dürfen, ist mit dem Verbot der strukturellen Nettokreditaufnahme in Art 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG nicht zu vereinbaren.

## Tenor

Es wird festgestellt, dass das am 25. März 2020 beantragte Volksbegehren für ein „Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“ nicht durchzuführen ist.

## Tatbestand

[1] Der Beteiligte zu 1. wendet sich gegen die Durchführung eines Volksbegehrens zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg.

[2] Der Antragsteller und Beteiligte zu 1. ist der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, die Beteiligte zu 2. ist die Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg. Die Beteiligten zu 3. sind die Vertrauenspersonen der Volksinitiative für ein „Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“.

[3] Die Beteiligten zu 3. reichten ihren Gesetzentwurf samt Begründung im April 2019 zwecks Beratung bei der Landesabstimmungsleitung ein. Das vorgeschlagene Gesetz ist darauf gerichtet, die mit dem Dreizehnten Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 19. Juni 2012 (HmbGVBl. S. 253) erfolgte Einführung der sog. Schuldenbremse in Art. 72 und Art. 72a der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 (HmbBL I 100-a, zuletzt geändert am 26. Juni 2020, HmbGVBl. S. 379; HV) rückgängig zu machen. Der Landesabstimmungsleiter teilte den Beteiligten zu 3. mit, es beständen Bedenken im Hinblick auf die Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs mit höherrangigem Recht, dem Ausschluss von Haushaltsplänen und Bundesratsinitiativen als Gegenständen von Volksinitiativen sowie die gebotene Klarheit der Abstimmung.

[4] Am 30. April 2019 zeigten die Beteiligten zu 3. gegenüber dem Beteiligten zu 1. den Beginn der Sammlung von Unterschriften für den Gesetzentwurf an. Hierüber unterrichtete der Beteiligte zu 1. die Beteiligte zu 2. Der Gesetzentwurf ist mit einem Logo versehen, auf dem es heißt: „VOLKSENTSCHEID SCHULDENBREMSE STREICHEN! Soziale

Wohlfühlentwicklung, Jetzt: demokratisch, zivil, für Alle“. Der Gesetzentwurf lautet wie folgt:

[5] „Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg

[6] Artikel 1: Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg

[7] Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 (Sammlung des bereinigten hamburgischen Landesrechts I 100-a), zuletzt geändert am 20. Juli 2016 (HambGVBl. S. 319), wird wie folgt geändert:

[8] 1. Artikel 72 wird wie folgt geändert:

[9] a. Absatz 1 erhält folgende Fassung:

[10] „(1) Nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken dürfen Geldmittel im Wege des Kredits beschafft werden; hierzu bedarf es eines Beschlusses der Bürgerschaft.“

[11] b. Die Absätze 2 bis 4 werden gestrichen.

[12] c. Die bisherigen Absätze 5 bis 7 werden die neuen Absätze 2 bis 4.

[13] d. Der neue Absatz 2 erhält die folgende Fassung:

[14] „(2) Die Übernahme von Sicherheitsleistungen zu Lasten der Freien und Hansestadt Hamburg, deren Wirkung über ein Rechnungsjahr hinausgeht oder die nicht zum regelmäßigen Gang der Verwaltung gehört, bedarf eines Beschlusses der Bürgerschaft.“

[15] 2. Artikel 72a wird gestrichen.

[16] Artikel 2: Schlussbestimmungen

[17] Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.“

[18] Die Begründung des Gesetzentwurfs hat folgenden Wortlaut:

[19] „Allgemeiner Teil:

[20] Ein besseres Leben für Alle ist möglich. Dafür sind dringend nötig: massive staatliche Investitionen in Bildung, Kultur, Gesundheit, Mobilität, Wohnen, Energie und Infrastruktur, würdige Arbeitsverhältnisse, die Regulierung der Finanzwirtschaft und Umverteilung von Oben nach Unten für eine lebendige demokratische Gesellschaftsentwicklung zum Wohle Aller, international solidarisches und nachhaltiges Wirtschaften und einen kulturell erfreulicherer Alltag.

[21] Die Schuldenbremse verbietet dem Staat jedoch, bedarfsorientiert für sinnvolle Ausgaben Kredite aufzunehmen. Sie wurde 2012 in die Hamburger Verfassung geschrieben – wirksam ab 2020, aber durch eine Übergangsregelung zur Ausgabenkürzung bereits seit 2013.

[22] Durch sie werden die Folgen der ‚Finanzkrise‘ der Bevölkerung aufgebürdet, indem weniger Mittel für soziale Ausgaben zur Verfügung stehen. So wird die soziale Ungleichheit weiter verschärft, die demokratische Partizipation beschnitten, die öffentliche Infrastruktur (Bildung, Kultur, Gesundheit, Soziales) in ihrer Sub-

stanz gefährdet, die konkurrenzhaft unproduktive Rängelei um künstlich verknappte Mittel gesteigert und damit die internationalen Beziehungen erheblich belastet. Gleichzeitig wird die unregulierte Bankenmacht weitgehend unangetastet gelassen.

[23] Wir, Hamburgerinnen und Hamburger aus aller Welt, sagen deshalb: Schluss mit dieser Zerstörung! Streichen wir die Schuldenbremse aus der Hamburger Verfassung. Für eine dauerhafte soziale Wohlfühlentwicklung, für eine menschenwürdige Zukunft, jetzt!

[24] Mit der Streichung der Schuldenbremsen-Regelung aus der Hamburger Verfassung ist leider noch nicht direkt gegeben, dass die Stadt Hamburg sofort die nötigen Investitionen auch gegebenenfalls kreditfinanziert tätigen kann, da dies weiterhin durch die Regelung zur Schuldenbremse im Grundgesetz (Art. 109), eingeführt 2009, als höherrangiges und unmittelbar geltendes Recht auch für die Bundesländer verboten wäre.

[25] Jedoch ist der Fortbestand der Schuldenbremse im Grundgesetz für Bund und Länder, sowie ihre Rechtmäßigkeit als Verfassungsgebot und wirtschaftspolitische Praxis zunehmend fragwürdig.

[26] Alle wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnisse, die politischen Erfahrungen gerade in jüngster Vergangenheit in der Euro-Zone und selbst manche namhafte ehemalige Verfechter der Schuldenbremse bei ihrer Einführung bestätigen inzwischen die Notwendigkeit konjunkturfördernder, auszuweitender staatlicher, sozial förderlicher und die Binnenkaufkraft anregender Investitionen, insbesondere in Zeiten wirtschaftlicher Krisenlagen bzw. gebremsten Wachstums. Der Internationale Währungsfonds verweist immer wieder darauf, dass insbesondere die aus der Schuldenbremse resultierende Zurückhaltung bei Investitionen und Lohnentwicklung in Deutschland auch für die deutsche exportorientierte Wirtschaft, vor allem aber für das internationale Handelsgefüge, brandgefährlich sind. Auch in Zeiten wirtschaftlichen „Booms“ kann aus ökonomischer Sicht die Sinnhaftigkeit der Einschränkung öffentlicher Ausgaben für Bildung, Forschung, Gesundheit, Kultur und soziale Sicherung stark bezweifelt werden.

[27] Vor allem bedeutet dies jedoch, dass eine verordnete Einschränkung staatlicher Ausgabentätigkeit – gerade weil sie höchstens konjunkturabhängig überhaupt nützlich sein könnte – kein genereller Verfassungsgrundsatz sein kann, der übergreifende Grundsätze gesellschaftlichen Zusammenlebens und staatlichen Wirkens bestimmen soll. Sie steht, mit ihrer Einschränkung sozialer Entwicklung und ihrem Verbot wirtschaftspolitischer Eingriffs- und Kontrollmöglichkeiten des Staates gegenüber der Wirtschaft, auch den elementaren Grundsätzen des Grundgesetzes (Art. 1-19: der Würde des Menschen und den Grundrechten, Art. 20: dem Sozialstaatsgebot, Art. 28: dem demokratisch-föderativen Selbstbestimmungsrecht) und den Leitgedanken der Hamburgischen Landesverfassung (Präambel: Lenkung der Wirtschaft zur Förderung des Friedens in der Welt und zur Deckung des wirtschaftlichen Bedarfs Aller; politische, soziale und wirtschaftliche Gleichberechtigung durch wirtschaftliche Demokratie) diametral entgegen.

[28] Insbesondere angesichts des absehbaren, weithin prognostizierten wirtschaftlichen Abschwungs in den kommenden Jahren und angesichts dringend notwendiger Investitionen in Schulsanierung, Straßenbau, die energie- und verkehrspolitische Wende zur Bekämpfung des Klimawandels, gerechte und menschenwürdige medizinische Versorgungsqualität für Alle, sozialen Wohnungsbau, sozial gerechte und würdige Alters- und Grundsicherung, usw. ist die Schuldenbremse als Bremse einer nachhaltigen gesellschaftlichen Entwicklung sofort zu beseitigen.

[29] Ihre Verfassungsmäßigkeit wurde bereits zu Zeiten ihrer Einführung von verschiedenen zivilgesellschaftlichen Akteuren, Kommunal- und Landesvertreter\*innen bezweifelt. Die Entwicklung seither hat die begründeten Vorbehalte nachdrücklich bestätigt und lässt eine heutige verfassungsrechtliche Überprüfung des Art. 109 GG umso erfolgversprechender erscheinen. Die Beseitigung der Schuldenbremse aus der Hamburgischen Landesverfassung kann erheblich zu einer solchen Überprüfung, z.B. durch die Initiative mehrerer Bundesländer, beitragen.

[30] Die Streichung der Schuldenbremse aus der Hamburgischen Landesverfassung hat auch entscheidende Bedeutung dafür, zivilgesellschaftliche Akteure, die auf der Grundlage der verfassungsmäßigen Grundsätze für die Allgemeinwohrentwicklung und die Verwirklichung der dringend benötigten Investitionen für eine lebendige, gerechte und menschenwürdige soziale, kulturelle und wirtschaftliche Entwicklung der Stadt eintreten, in diesem Engagement zu bekräftigen. Das einzige ‚Argument‘ dafür, warum seinerzeit die Schuldenbremse in Hamburg als Verfassungsgrundsatz eingeführt wurde, anstatt einfachgesetzlich in nachrangigem Recht verankert zu werden, bestand von Seiten der damals zustimmenden Fraktionen in der Bürgerschaft darin, dass die Verfassungsregelung vor allem einen erzieherischen Effekt auf die Stadtbevölkerung ausüben solle (s. Bericht des Haushaltsausschusses vom 25.04.2012 zur Einführung der Schuldenbremse, Bürgerschafts-Drucksache 20/3978). Jeder habe, angesichts der Krise, den Gürtel enger zu schnallen. Das war bereits damals falsch, denn Verursacher der Krise war weder die Hamburger Bevölkerung noch eine andere, oder gar ein ‚überbordender‘ Sozialstaat, der Schulden produzierte, sondern das deregulierte, exzessive Gewinnstreben privater Banken, die sich verspekulierten und auf Staatskosten ‚gerettet‘ wurden. Das Eintreten für eine sozial nachhaltige Entwicklung der Gesellschaft muss dringend von dieser falschen, verfassungsgestützten Schuldzuweisung befreit werden.

[31] Anhand dieser damaligen Begründung wird auch deutlich, dass eine Streichung der Schuldenbremse aus der Landesverfassung ausschließlich positive Effekte wie diesen hat. Jede damals mit in die Verfassung übernommene Ausnahmeregelung oder Ähnliches wird durch die Streichung aus der Hamburger Verfassung nicht berührt, da sie nach wie vor, solange der Art. 109 GG weiter bestehen sollte, grundsätzlich den Ländern ermöglicht bleibt und bei Bedarf auch in nachrangigem Landesrecht geregelt werden kann.

[32] Die Streichung der Schuldenbremse aus der Landesverfassung hat daher vor allem eine umfassend positive, belebende Wirkung für die Stadtöffentlichkeit: jegliches begründete Eintreten für eine solidarische Stadtentwicklung, für Gesundheit, Bildung, Kultur, Mobilität, Wohnen, Energie, Infrastruktur und würdige Arbeitsverhältnisse für Alle ist berechtigt und gesamtgesellschaftlich förderlich. Durch

eine so vitalisierte und demokratisch partizipierte Stadtgesellschaft kann Hamburg nicht nur zur notwendigen Wiederherstellung auch eines Grundgesetzes ohne Schuldenbremse beitragen, sondern versetzt sich zudem in die Lage die dringend nötigen, sinnvollen Investitionen zum Wohle Aller dann tatsächlich, unverzüglich und breit gesellschaftlich legitimiert tätigen zu können. Hamburg schafft so ein Beispiel, dem in anderen Bundesländern und international für eine solidarische, soziale und demokratisch nachhaltige Gesellschaftsentwicklung gefolgt werden kann.

[33] Wesentlicher Inhalt des Volksentscheids:

[34] Mit dem vorgeschlagenen Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Hamburgischen Landesverfassung:

[35] – Hat die Schuldenbremse jedenfalls nicht mehr ausdrücklich auch nach der Hamburger Verfassung den Rang eines Verfassungsgebotes.

[36] – Werden alle Haushaltsvorschriften, Berechnungsspielräume und Ausnahmeregelungen zur Schuldenbremse aus Art. 72 der Landesverfassung für die Dauer des Fortbestandes von Art. 109 GG entweder durch dieses unmittelbar garantiert oder durch die Möglichkeit zur Regelung in nachrangigem Landesrecht unberührt gelassen.

[37] – Wird die Bevölkerung Hamburgs in ihrem Eintreten für eine dauerhafte soziale Wohlfühlentwicklung und für staatliche Investitionen in Bildung, Gesundheit, Kultur, Mobilität, Wohnen, Energie, Infrastruktur und würdige Arbeitsverhältnisse ermuntert und werden entsprechende Ansprüche vom Nimbus der Verfassungswidrigkeit befreit.

[38] Einzelbegründung zur Änderung der Verfassung der FHH:

[39] Mit dem Gesetzentwurf soll die Änderung der Verfassung, mit der 2012 in Hamburg die Schuldenbremse für das Land Hamburg im Rang eines Verfassungsgebotes aus dem Grundgesetzartikel (Art. 109) übernommen wurde, rückgängig gemacht werden. Die Ausnahmeregelungen gelten davon ungeachtet fort, solange Art. 109 GG in bisheriger Form fortbesteht oder können bei Bedarf in nachrangigem Hamburger Landesrecht geregelt werden.

[40] Zu Artikel 1: Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg

[41] Artikel 1 streicht die 2012 eingeführte Schuldenregel des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz aus Artikel 72 Hamburgische Verfassung (HV) sowie die im Januar 2020 obsolet werdende Übergangsregelung in Artikel 72a (HV) wieder aus der Hamburgischen Verfassung und stellt den betreffenden Artikel 72 in der Form wieder her, wie er seit Verabschiedung im Jahre 1952 bis 2012 Gültigkeit hatte.

[42] Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a):

[43] Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a) fasst Artikel 72 Absatz 1 neu, in der Form, wie er von 1952 bis 2012 bestand. Artikel 72 Absatz 1 normiert den Grundsatz der Möglichkeit, bei außergewöhnlichem Bedarf den Haushaltsausgleich auch durch Krediteinnahmen zu gewährleisten. Hiermit wird das für die Länder geltende grundsätzliche Nettokreditaufnahmeverbot des Artikels 109 Abs. 3 Satz 1 GG in Form eines zusätzlichen Landesverfassungsgrundsatzes aufgehoben.

[44] Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b):

[45] Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b) hebt in Folge zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a) auch die Ausnahmenvorschriften zum Nettokreditaufnahmeverbot in Form zusätzlicher Landesverfassungsgrundsätze auf. Die in Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 GG vorgesehene Möglichkeit, in bestimmten Ausnahmesituationen eine Kreditaufnahme zuzulassen, besteht durch das Grundgesetz weiterhin und kann unbenommen der Verfassungsänderung nötigenfalls im nachrangigen Landesrecht gesondert kodifiziert werden.

[46] Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe c):

[47] Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe c) enthält eine redaktionelle Folgeänderung. Da durch Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b) die Absätze 2 bis 4 gestrichen werden, werden die bisherigen Absätze 5 bis 7 zu den neuen Absätzen 2 bis 4.

[48] Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe d):

[49] Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe d) stellt auch den bisherigen Absatz 5, neu Absatz 2, in der Form wieder her, wie er vor Einführung der Schuldenbremse gegolten hat. Aufgrund des durch die Einführung der Schuldenbremse geänderten Absatzes 1 war erforderlich, in Absatz 5 zu regeln, dass auch Kreditaufnahmen eines Beschlusses der Bürgerschaft bedürfen. Da dies nun wieder in Absatz 1 (wie in der Form von 1952 - 2012) geregelt wird, kann auch Absatz 5, neu Absatz 2, wieder in seiner früheren Form gefasst sein. Inhaltlich wird hierdurch nichts geändert.

[50] Zu Artikel 1 Nummer 2:

[51] Artikel 1 Nummer 2 streicht den Artikel 72a, der eine vorwegnehmende Übergangsregelung zur Budgetreduzierung von 2013 an hin auf die Einhaltung des Nettokreditaufnahmeverbots ab 2020 festschreibt. Die bekannte Dogmatik des jährlich bei 0,88% Steigerungsrates gedeckelten Budgetzuwachses, der damit unterhalb von Inflation und Tarifsteigerungen liegt und somit realen Kürzungen der Mittel für Bildung, Kultur, Gesundheit usw. entspricht, hat großen Schaden in der Hansestadt angerichtet. Da die Regelung ohnehin nur bis Ende 2019 Gültigkeit besitzt, sollte sie auch keinen Tag länger in der Verfassung stehen.

[52] Zu Artikel 2:

[53] Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes. Der neu wiederhergestellte, alte Artikel 72 der Hamburger Verfassung soll ab sofort gelten. Frühestens kann er zum 1. Januar 2020 gelten, da dies der Stichtag ist, an dem die durch das Gesetz zur Einführung der Schuldenbremse geänderten Absätze von Artikel 72, mit Ausnahme des Artikels 72a, die mit dem hier vorliegenden Gesetz gestrichen werden sollen, erst ihre Gültigkeit erhalten.“

[54] Die von den Beteiligten zu 3. verwendeten Unterschriftenlisten sind mit „Volksinitiative für ein Hamburger Gesetz zur STREICHUNG DER SCHULDENBREMSE aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“ überschrieben und mit dem Logo der Volksinitiative versehen. Auf der Rückseite der Unterschriftenlisten ist neben dem Gesetzentwurf ein

Auszug aus der Begründung in Gestalt der ersten vier Absätze des Allgemeinen Teils der Begründung abgedruckt. Hinsichtlich der vollständigen Begründung erfolgt ein Verweis auf die Folgeseiten.

[55] Am 27. Oktober 2019 reichten die Beteiligten zu 3. die Listen der für den Gesetzentwurf gesammelten Unterschriften beim Beteiligten zu 1. ein. Dieser stellte am 26. November 2019 fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen sei, und unterrichtete hierüber die Beteiligte zu 2. (Bü-Drs. 21/19141). Die Beteiligten zu 3. erhielten Gelegenheit, ihr Anliegen am 24. Januar 2020 im Haushaltsausschuss zu erläutern (Ausschussprotokoll 21/66). Am 12. Februar 2020 befasste die Beteiligte zu 2. sich im Plenum mit dem Anliegen der Volksinitiative (Plenarprotokoll 21/113), das beantragte Gesetz verabschiedete sie nicht. Am 25. März 2020 beantragten die Beteiligten zu 3. die Durchführung eines Volksbegehrens.

[56] Der Beteiligte zu 1. hat sich am 23. April 2020 an das Hamburgische Verfassungsgericht gewandt. Er ist der Auffassung, der Gesetzentwurf überschreite die Grenzen von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV und sei mit sonstigem höherrangigem Recht unvereinbar. Es handele sich um eine unzulässige Bundesratsinitiative, da mittelbar eine Änderung von Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG bezweckt sei. Der Gesetzentwurf verstoße auch gegen den Haushaltsvorbehalt. Zwar sei Gegenstand des Gesetzentwurfs weder die Aufstellung noch die Änderung eines Haushaltsplans. Auch habe der Gesetzentwurf keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Ausführung des Haushaltsplans. Die Änderung würde jedoch die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Parlaments auf der Rechtsebene, die dem Beschluss eines konkreten Haushaltsplans vorgelagert sei, unzulässig beeinträchtigen. Weiter liege hinsichtlich der Wirkungen des vorgeschlagenen Gesetzes ein Verstoß gegen den Grundsatz der Abstimmungsklarheit vor. Es werde der unzutreffende Eindruck erweckt, dass ein „Zurückversetzen“ des Art. 72 Abs. 1 HV in die vormalige Fassung mit entsprechender rechtlicher Wirkung möglich und der Freien und Hansestadt Hamburg eine Nettokreditaufnahme wieder gestattet wäre sowie die landesrechtlichen Ausnahmeregelungen des Art. 72 Abs. 2 und 3 HV fortbeständen. Der Titel, das Logo und der erste Begründungsabsatz erweckten den irreführenden Eindruck über die Wirkung des beantragten Gesetzes, dass mit dessen Inkrafttreten sich unmittelbar die Möglichkeit für die Bürgerschaft eröffnen würde, kreditfinanzierte, wohlfahrtsfördernde Maßnahmen zu beschließen.

[57] Die durch den Gesetzentwurf der Volksinitiative vorgesehene Fassung des Art. 72 Abs. 1 HV sei zudem mit den Vorgaben in Art. 109 Abs. 3 Satz 1

GG nicht vereinbar. Denn die vorgesehene Änderung ließe eine Kreditaufnahme auch „bei einem außerordentlichen Bedarf und in der Regel zur Finanzierung von Ausgaben zu werbenden Zwecken“ und damit auch außerhalb konjunktureller Schwächephasen und von Notsituationen zu und würde dem die Länder unmittelbar aus Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG herausbindenden grundsätzlichen Verbot der Kreditaufnahme widersprechen. Die im Entwurf vorgesehene Regelung könne auch nicht als Ausnahmeregelung im Sinn von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG qualifiziert werden, da sie über die dort aufgezeigten Grenzen weit hinausgehe. Ein dem Art. 109 Abs. 3 GG entgegenstehendes Landesrecht würde durch Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG außer Kraft gesetzt, wäre also nichtig. Die Umsetzung eines solchen Gesetzesentwurfs begründe zugleich einen Verstoß gegen den Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens.

[58] Der Beteiligte zu 1. beantragt,

[59] festzustellen, dass das am 25. März 2020 beantragte Volksbegehren „für ein Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“ nicht durchzuführen ist.

[60] Die Beteiligte zu 2. stellt keinen Antrag.

[61] Die Beteiligten zu 3. beantragen,

[62] den Antrag zurückzuweisen.

[63] Sie führen aus, bei einem auf eine Verfassungsänderung gerichteten Volksbegehren sei allein zu prüfen, ob es den Kernbereich der geltenden Landesverfassung verletze und gegen deren identitätsstiftende und -sichernde Grundentscheidungen verstoße. Insoweit verkenne der Beteiligte zu 1. den Prüfungsumfang des Streitgegenständlichen Volksbegehrens. Es sei fraglich, ob die Wahrung der Grenzen von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV Prüfungsgegenstand sei. Im Übrigen würden diese Grenzen gewahrt, denn das Volksbegehren betreffe keine Bundesratsinitiative, da es ausschließlich die Änderung der Hamburgischen Verfassung zum Gegenstand habe. Eine direkte Aufforderung zur Änderung von Art. 109 Abs. 3 GG erfolge nicht. Auch der Ausschlussgrund „Haushaltspläne“ greife nicht ein. Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Parlaments werde nicht beeinträchtigt. Es bleibe dabei, dass einzig das Parlament dem Volk gegenüber verantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entscheide. Eine problematische Vorwegbindung des Haushaltsgesetzgebers finde nicht statt. Das Volksbegehren verstoße mit dem konkreten Gesetzesvorschlag auch nicht gegen das Gebot der Abstimmungs Klarheit. Selbst wenn dieses Gebot An-

wendung fände, wäre es nicht verletzt. Das Volksbegehren bringe das Gewollte unmissverständlich zum Ausdruck und sei auch unter Berücksichtigung der Begründung des Gesetzentwurfs nicht hinsichtlich der Wirkungen des Gesetzes und eines möglichen Anpassungsbedarfs im nachrangigen Landesrecht irreführend. Ein möglicher Verstoß gegen Art. 109 Abs. 3 GG sei bei einem Volksbegehren, das auf eine Änderung der Landesverfassung gerichtet sei, nicht zu prüfen. Für eine Überprüfung am Maßstab des Bundesrechts fehle es an der erforderlichen rechtlichen Grundlage.

### Entscheidungsgründe

[64] Der Antrag festzustellen, dass das am 25. März 2020 beantragte Volksbegehren für ein „Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“ nicht durchzuführen ist, ist zulässig (hierzu I.) und begründet (hierzu II.).

#### I.

[65] Der Antrag ist zulässig.

[66] 1. Der Antrag über die Durchführung des Volksbegehrens ist nach Art. 50 Abs. 6 Satz 1, 65 Abs. 3 Nr. 5 HV i.V.m. § 14 Nr. 5 des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht in der Fassung vom 23. März 1982 (HmbGVBl. S. 53, zuletzt geändert am 5. Oktober 2017, HmbGVBl. S. 319; HmbVerfGG), § 26 Abs. 1 Nr. 1 des Hamburgischen Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vom 20. Juni 1996 (HmbGVBl. S. 136, zuletzt geändert durch Vorschrift vom 12. Mai 2020, HmbGVBl. S. 255; VAbstG) statthaft.

[67] 2. Der nach § 26 Abs. 1 VAbstG antragsbefugte Beteiligte zu 1. hat den Antrag fristgerecht gestellt. Anträge auf Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts nach § 26 Abs. 1 VAbstG sind gemäß § 26 Abs. 2 Satz 1 VAbstG binnen eines Monats nach Ablauf der Antragsfrist auf Durchführung eines Volksbegehrens nach § 6 Abs. 1 Satz 2 VAbstG zu stellen. Diese Frist für den Antrag beim Hamburgischen Verfassungsgericht hat der Beteiligte zu 1. gewahrt.

[68] Der Antrag des Beteiligten zu 1. ist am 23. April 2020 beim Hamburgischen Verfassungsgericht eingegangen. Die Antragsfrist gemäß § 26 Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 VAbstG lief nach § 31a Abs. 1 Satz 1 VAbstG i.V.m. den §§ 188 Abs. 1, 187 Abs. 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs in der Fassung

vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Juni 2020, BGBl. I S. 1245; BGB) noch bis zum 24. April 2020.

[69] Da nach § 31a Abs. 1 Satz 2 VAbstG eine Fristberechnung nach Tagen geboten ist, ist die Monatsfrist wie eine 30-Tages-Frist zu behandeln (HVerfG, Urt. v. 7.5.2019, 4/18, juris Rn. 32 und 51; vgl. Bü-Drs. 20/4525, S. 29). Das für den Beginn der 30-Tages-Frist in § 26 Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 VAbstG gemäß § 187 Abs. 1 BGB maßgebende Ereignis in Gestalt des Ablaufs der Frist für den Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens nach § 6 Abs. 1 Satz 2 VAbstG trat ein am 25. März 2020.

[70] Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 VAbstG können die Initiatoren die Durchführung des Volksbegehrens beantragen, wenn die Bürgerschaft nicht innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriftslisten das von der Volksinitiative beantragte Gesetz verabschiedet hat. Der Antrag ist nach § 6 Abs. 1 Satz 2 VAbstG innerhalb von einem Monat schriftlich bei dem Senat einzureichen. Da die Beteiligten zu 3. die Unterschriftslisten am 27. Oktober 2019 beim Beteiligten zu 1. eingereicht haben, endete die in § 6 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 VAbstG vorgesehene Frist für eine Verabschiedung des beantragten Gesetzes durch die Bürgerschaft, die wegen der Berechnung nach Tagen gemäß § 31a Abs. 1 Satz 1 VAbstG und eines Monats mit 30 Tagen (vgl. Bü-Drs. 20/4525, S. 29) wie eine 120-Tages-Frist zu behandeln ist (HVerfG, Urt. v. 7.5.2019, 4/18, juris Rn. 51), am 24. Februar 2020. Anschließend lief die wegen § 31a Abs. 1 Satz 2 VAbstG wiederum als 30-Tages-Frist zu behandelnde Monatsfrist für den Antrag auf Durchführung des Volksbegehrens gemäß § 6 Abs. 1 Satz 2 VAbstG bis zum 25. März 2020.

## II.

[71] Der Antrag ist auch begründet.

[72] Das Hamburgische Verfassungsgericht entscheidet nach § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG über die Durchführung des Volksbegehrens, insbesondere ob eine zustande gekommene Volksinitiative die Grenzen von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV wahrt oder mit sonstigem höherrangigem Recht vereinbar ist. Nach diesen Vorgaben ist das Volksbegehren für ein „Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“ nicht durchzuführen. Die dem beantragten Volksbegehren zugrundeliegende Volksinitiative ist zwar unter Einhaltung der Verfahrensvoraussetzungen zustande gekommen (hierzu 1.), sie wahrt jedoch die Grenzen von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV nicht (hierzu 2.) und ist mit sonstigem höherrangigem Recht nicht vereinbar (hierzu 3.). Dies hat zur Folge, dass

das beantragte Volksbegehren insgesamt nicht durchzuführen ist (hierzu 4.).

[73] 1. Die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen nach Art. 50 Abs. 1 und 2 HV sind eingehalten worden. Der Beteiligte zu 1. hat das Zustandekommen der Volksinitiative festgestellt (vgl. Art. 50 Abs. 1 Satz 3 HV). Die Beteiligte zu 2. hat sich, nachdem die Beteiligten zu 3. Gelegenheit hatten, ihr Anliegen im Haushaltsausschuss zu erläutern, im Plenum mit dem Anliegen der Volksinitiative befasst, das beantragte Gesetz jedoch nicht innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften verabschiedet (vgl. Art. 50 Abs. 2 Satz 4 HV).

[74] 2. Die dem beantragten Volksbegehren zugrundeliegende Volksinitiative wahrt die Grenzen von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV nicht.

[75] Nach Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV kann das Volk den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes oder eine Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung (andere Vorlage) beantragen. Bundesratsinitiativen, Haushaltspläne, Abgaben, Tarife der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge können gemäß Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein. Auch eine beantragte Verfassungsänderung muss die Grenzen von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV wahren. Der Verfassungsgeber [sic]<sup>6</sup> ist nicht gehindert, die sachlichen Themen, mit denen sich direkt-demokratische Vorhaben befassen können, zu begrenzen, wie er es mit der Regelung des Ausschlusskatalogs des Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV getan hat (HVerfG, Urt. v. 22.4.2005, 5/04, LVerfGE 16, 207, juris Rn. 83). Das vorgeschlagene „Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“ kann danach nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein. Es unterfällt zwar nicht dem Ausschlussgrund „Bundesratsinitiativen“ (hierzu a)], aber dem Ausschlussgrund „Haushaltspläne“ (hierzu b)].

[76] a) Der Ausschlussgrund „Bundesratsinitiativen“ greift nicht ein.

[77] Der Ausschlussgrund „Bundesratsinitiativen“ wurde durch das Elfte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 16. Dezember 2008 (HmbGVBl. S. 431) in Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV eingeführt. Zugleich wurde in Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV die einschränkende

---

<sup>6</sup> Gemeint ist wohl der verfassungsändernde Gesetzgeber; das Fugen-s ist schlicht falsch.

Formulierung, dass das Volk „im Rahmen der Zuständigkeit der Bürgerschaft“ den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes oder eine Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung beantragen kann, gestrichen. Hierzu heißt es in der Begründung des zugrundeliegenden Gesetzentwurfs, zukünftig entfallende bestehende Zuständigkeitsregelung, da die Hamburger Verfassung als Landesverfassung ohnehin keine über die Zuständigkeit der Freien und Hansestadt Hamburg hinausgehenden Kompetenzen verleihen könne (Bü-Drs. 19/1476, S. 3). Durch die Aufnahme von Bundesratsinitiativen in den Ausschlusskatalog in Satz 2 werde Rechtsklarheit hinsichtlich der Beschränkung auf Gegenstände des Landesrechts geschaffen. Der Grundsatz der Gewaltenteilung solle durch die Änderung nicht berührt werden (Bü-Drs. 19/1476, S. 3). Im vorliegenden Verfahren bedarf es keiner Klärung, ob der Ausschlussgrund „Bundesratsinitiativen“ einschränkend auszulegen ist (vgl. hierzu u. a. die stark einschränkende Auslegung von *David*, in: *David/Stüber*, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2020, Art. 50 Rn. 56 f.). Bei dem beantragten „Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“ handelt es sich unzweifelhaft um Landesrecht, das nicht selbst Gegenstand einer Bundesratsinitiative sein kann. Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Letzteres ist hinsichtlich des beantragten Gesetzes nicht der Fall. Dieses beinhaltet keine Regelung, die der ausschließlichen (Art. 73 Abs. 1 GG) oder der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 74 Abs. 1 GG) zuzuordnen wäre.

[78] Der Gesetzentwurf beinhaltet auch keine Aufforderung gegenüber dem Senat, eine Bundesratsinitiative einzubringen. Im Falle der Zulässigkeit und des Erfolgs des Volksbegehrens sowie eines nachfolgenden Volksentscheids wäre der Senat nicht verpflichtet, im Wege einer Bundesratsinitiative auf eine entsprechende Änderung des Grundgesetzes hinzuwirken. Allein das seitens der Initiatoren der Volksinitiative geäußerte Motiv, perspektivisch über den Weg der Änderung der Landesverfassung einen Beitrag zum Ziel der Änderung des Grundgesetzes leisten zu wollen, verleiht der beantragten Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg nicht den Charakter einer Bundesratsinitiative. Im Übrigen beschreibt die Begründung des Gesetzentwurfs den Weg zur Änderung des Grundgesetzes nicht politisch, sondern verfassungsrechtlich, indem eine „verfassungsrechtliche Überprüfung des Art. 109 GG“ als erfolgsversprechend eingeordnet wird, „z.B. durch die Initiative mehrerer Bundesländer“ (vollständi-

ger Gesetzestext und Begründung, S. 3, 4. Absatz). Auf eine verfassungsrechtliche Überprüfung wäre nicht eine Bundesratsinitiative, sondern ein abstraktes Normenkontrollverfahren beim Bundesverfassungsgericht nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG oder ein Bund-Länder-Streit nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG gerichtet, was jeweils von einer Landesregierung beantragt werden kann (zu Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG: BVerfG, Beschl. v. 19.8.2011, 2 BvG 1/10, BVerfGE 129, 108, juris Rn. 34).

[79] b) Die Volksinitiative unterfällt jedoch dem Ausschlussgrund „Haushaltspläne“.

[80] aa) Der Ausschlussgrund „Haushaltspläne“ ist Ausdruck eines verfassungsrechtlichen Haushaltsvorbehalts und schließt jedenfalls wesentliche verfassungsrechtliche Vorgaben für die Feststellung der Haushaltspläne von den zulässigen Gegenständen der Volksgesetzgebung aus.

[81] Zwar nennt Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV seinem Wortlaut nach nur die „Haushaltspläne“ selbst. Der Normzweck des damit zum Ausdruck gebrachten Haushaltsvorbehalts gebietet es jedoch, ihn zumindest auch auf die wesentlichen verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Feststellung der Haushaltspläne zu erstrecken.

[82] Schon die Weimarer Reichsverfassung – WRV – hat in Art. 73 Abs. 4 WRV den Begriff des „Haushaltsplans“ verwendet, um den verfassungsrechtlichen Haushaltsvorbehalt zu bezeichnen, unter den die Zulässigkeit der Volksgesetzgebung gestellt war. Dieser Begriff wurde überwiegend dahin verstanden, dass er auch solche Gesetze erfasste, die wesentliche Bedeutung auf budgetrechtlichem Gebiet erlangten (vgl. hierzu BVerfG, Beschl. v. 3.7.2000, 2 BvK 3/98, BVerfGE 102, 176, juris Rn. 74).

[83] Der Haushaltsvorbehalt in der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg in Gestalt des Ausschlussgrundes „Haushaltspläne“ konkretisiert den nach dem Demokratieprinzip in Art. 3 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 HV gebotenen Schutz der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Parlaments.

[84] Der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg liegt unbeschadet der Ergänzung durch Elemente der Volksgesetzgebung das Prinzip der repräsentativen Demokratie zugrunde. Es gehört zu den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes, denen die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern nach dem Homogenitätsgebot in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG entsprechen muss (HVerfG, Urt. v. 13.10.2016, 2/16, LVerfGE 27, 267, juris Rn. 219 und

224; Urt. v. 15.12.2004, 6/04, LVerfGE 15, 221, juris Rn. 57). Im System der repräsentativen Demokratie muss das Parlament über ein Mandat zur kohärenten Verwirklichung seiner Politik verfügen, soll nicht der essentielle Zusammenhang zwischen der Wahl des Parlaments und dem Zur-Verantwortung-gezogen-werden zerbrechen (HVerfG, Urt. v. 13.10.2016, 2/16, LVerfGE 27, 267, juris Rn. 225; *Möstl*, VVDStRL 72 [2012], S. 355, 386). Für eine funktionstüchtige repräsentative Demokratie ist der dialogische Grundzusammenhang zwischen dem der Regierungsmehrheit durch Wahl erteilten, zeitlich begrenzten Mandat zu einer kohärenten Politikverwirklichung einerseits und dem durch Wahl erfolgenden periodischen Zur-Verantwortung-gezogen-werden für eine Politik, die man tatsächlich gestaltet hat und daher verantworten kann, andererseits, konstitutiv (*Möstl*, VVDStRL 72 [2012], S. 362 f.). Das erforderliche Mandat des Parlaments zur kohärenten Verwirklichung seiner Politik wird durch die von ihm wahrzunehmende haushaltspolitische Gesamtverantwortung gewährleistet.

[85] Für die Wahrnehmung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Parlaments von zentraler Bedeutung ist das Budgetrecht, das sich seit Ende des 19. Jahrhunderts nach langem Ringen zwischen (monarchischer) Exekutive und Volksvertretungen etabliert hat (*Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 91. EL April 2020, Art. 110 Rn. 35). Als Grundlage der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat sowie als zentrales Element der demokratischen Willensbildung (BVerfG, Urt. v. 28.2.2012, 2 BvE 8/11, BVerfGE 130, 318, juris Rn. 105; Urt. v. 12.9.2012, 2 BvE 6/12 u. a., BVerfGE 132, 195, juris Rn. 106) gehört es zu den wichtigsten Kompetenzen des Parlaments (BVerfG, Urt. v. 18.3.2014, 2 BvE 6/12 u.a., BVerfGE 135, 317, juris Rn. 201; *Siekmann*, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Art. 110 Rn. 13).

[86] In der Freien und Hansestadt Hamburg steht das Budgetrecht in Gestalt der Feststellung des Haushaltsplans nach Art. 66 Abs. 2 Satz 1 HV allein der Bürgerschaft zu. Mit der Entscheidung über den Haushaltsplan trifft die Bürgerschaft in Verantwortung gegenüber dem Volk eine wirtschaftliche Grundsatzentscheidung für zentrale Bereiche der Politik. Nach Art. 66 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 HV müssen alle Einnahmen und Ausgaben der Freien und Hansestadt Hamburg für jedes Rechnungsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingestellt werden. Der Haushaltsplan ist in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen. Er ist nicht nur ein Wirtschaftsplan, sondern zugleich ein staatsleitender Hoheitsakt. Die Staatsaufgaben stellen sich im Haushaltsplan als Ausgaben dar, die nach dem Ausgleichsgebot durch

Einnahmen gedeckt werden müssen. Umfang und Struktur des Haushaltsplans spiegeln damit die Gesamtpolitik wider. Zugleich begrenzen die erzielbaren Einnahmen den Spielraum für die Erfüllung ausgabenwirksamer Staatsaufgaben. Der Haushaltsplan ist damit der Ort konzeptioneller politischer Entscheidungen über den Zusammenhang von wirtschaftlichen Belastungen und staatlich gewährten Vergünstigungen. Deshalb wird die parlamentarische Aussprache über den Haushalt – einschließlich des Maßes der Verschuldung – als politische Generaldebatte verstanden (BVerfG, Urt. v. 28.2.2012, 2 BvE 8/11, BVerfGE 130, 318, juris Rn. 107; Urt. v. 18.4.1989, 2 BvF 1/82, BVerfGE 79, 311, juris Rn. 55 ff.). Diese zentrale Bedeutung der Feststellung des Haushaltsplans für die Wahrnehmung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Parlaments gebietet es, dass es dem Parlament vorbehalten sein muss, zumindest die wesentlichen verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Feststellung der Haushaltspläne selbst zu bestimmen. Denn diese über den einzelnen Haushaltsplan hinausreichenden wesentlichen Vorgaben beeinflussen die Spielräume, die sich dem Parlament in seiner Funktion als Haushaltsgesetzgeber eröffnen, in erheblichem Maße.

[87] Die Entstehungsgeschichte von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV steht dieser Auslegung des Haushaltsvorbehalts nicht entgegen. Der Ausschlussgrund „Haushaltspläne“ hat mit dem Elften Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 16. Dezember 2008 (HmbGVBl. S. 431) den Ausschlussgrund „Haushaltsangelegenheiten“ in Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV ersetzt. Hierzu heißt es im zugrundeliegenden Gesetzentwurf lediglich, damit werde klargestellt, dass finanzwirksame Vorlagen grundsätzlich zulässig seien (vergleiche HVerfG 5/04) (Bü-Drs. 19/1476, S. 3). Im Gesetzgebungsverfahren finden sich keine Hinweise darauf, dass die Bürgerschaft mit der Umformulierung des Haushaltsvorbehalts bezweckt hat, die wesentlichen verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Feststellung der Haushaltspläne für die Volksgesetzgebung zu öffnen.

[88] bb) Vor diesem Hintergrund kann das vorgeschlagene „Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“ nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein, da mit ihm wesentliche verfassungsrechtliche Vorgaben für die Feststellung der Haushaltspläne geändert werden sollen.

[89] Die von der Bürgerschaft für die Feststellung der Haushaltspläne beschlossene Vorgabe, Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (Art. 72 Abs. 1 HV), wirkt sich ebenso wie die Entscheidung, hiervon Abweichungsmöglichkeiten zuzulassen bei einer

von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung (Art. 72 Abs. 2 HV) und bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle der Freien und Hansestadt Hamburg entziehen und deren Finanzlage erheblich beeinträchtigen (Art. 72 Abs. 3 HV), nicht lediglich auf einzelne Positionen der Haushaltspläne, sondern auf die Haushaltspläne in ihrer Gesamtheit aus. Es handelt sich um langfristig angelegte strategische Entscheidungen der Haushaltspolitik, die auf Landesebene allein die Bürgerschaft in Wahrnehmung ihrer haushaltspolitischen Gesamtverantwortung treffen kann.

[90] Auf Bundesebene hat der verfassungsändernde Gesetzgeber durch die tatbestandliche Konkretisierung und sachliche Verschärfung der Regeln für die Kreditaufnahme von Bund und Ländern klargestellt, dass eine Selbstbindung der Parlamente und die damit verbundene fühlbare Beschränkung der haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit gerade im Interesse langfristiger Erhaltung der demokratischen Gestaltungsfähigkeit notwendig sein können. Mag eine derartige Bindung die demokratischen Gestaltungsspielräume in der Gegenwart auch beschränken, so dient sie doch zugleich deren Sicherung für die Zukunft, da eine langfristig besorgniserregende Entwicklung des Schuldenstands eine faktische Verengung der Entscheidungsspielräume zur Folge hat (BVerfG, Urte. v. 12.9.2012, 2 BvE 6/12 u.a., BVerfGE 132, 195, juris Rn. 120). Auf Landesebene hat sich die Bürgerschaft diese Sichtweise durch Einführung der sog. Schuldenbremse in Art. 72 und Art. 72a HV durch das Dreizehnte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 19. Juni 2012 (HmbGVBl. S. 253) zu eigen gemacht. Zwar entspricht der repräsentativen Demokratie der Gedanke der Herrschaft auf Zeit und die Achtung der Entscheidungsfreiheit auch künftiger Generationen. Es gehört aber ebenso zu den Aufgaben des demokratischen Gesetzgebers, über die Amtsperioden hinauszusehen, Vorsorge für die dauerhafte Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen zu treffen und damit auch die Entscheidungsgrundlagen nachfolgender Amtsträger inhaltlich vorauszubestimmen (BVerfG, Urte. v. 18.4.1989, 2 BvF 1/82, BVerfGE 79, 311, juris Rn. 90) und durch eine vorausschauende Haushaltspolitik die Entscheidungsfreiheit für die Zukunft zu erhalten. Geschieht dies im Hinblick auf wesentliche verfassungsrechtliche Vorgaben für die Feststellung der Haushaltspläne, obliegt diese Aufgabe in der Freien und Hansestadt Hamburg allein der Bürgerschaft.

[91] Der Umstand, dass die Freie und Hansestadt Hamburg auch ohne Art. 72 Abs. 1 HV an das Verbot der strukturellen Nettokreditaufnahme in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG gebunden wäre, rechtfertigt es nicht,

die landesverfassungsrechtliche Regelung als im Hinblick auf die getroffenen Vorgaben für die Feststellung der Haushaltspläne nicht wesentlich einzuordnen. Die zusätzliche Verankerung des Verbots der strukturellen Nettokreditaufnahme in der Landesverfassung unterstreicht den besonderen Stellenwert, den die Bürgerschaft diesem beigemessen hat. Auch im Falle einer Änderung der grundgesetzlichen Bestimmung wäre die landesrechtliche Regelung zur Schuldenbremse nur unter den Voraussetzungen eines die Verfassung ändernden Gesetzes gemäß Art. 51 Abs. 2 HV änderbar. Diesen besonderen Stellenwert verlöre die Regelung zur Schuldenbremse durch das seitens der Volksinitiative vorgeschlagene „Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“. Genau dies bezweckt die Volksinitiative nach eigenem Bekunden auch.

[92] Hinsichtlich der beiden von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG eröffneten Abweichungsmöglichkeiten von der Grundregel des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG kommt hinzu, dass es zu ihrer Inanspruchnahme landesgesetzlicher Regelungen bedarf (Reimer, in: Epping/Hillgruber, Grundgesetz, 3. Auflage 2020, Art. 109 Rn. 80; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Art. 109 Rn. 64; Stüber, in: David/Stüber, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2020, Art. 72 Rn. 4 und Fn. 21). Solche hat die Bürgerschaft in Art. 72 Abs. 2 und Abs. 3 HV sowie in der Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 17. Dezember 2013 (HmbGVBl. S. 503, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Oktober 2019, HmbGVBl. S. 408; LHO) getroffen. Nach dem vorgeschlagenen Gesetzentwurf soll die – im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie gegenwärtig in Anspruch genommene (s. nur Bü-Drs. 22/42 und 22/43) – Abweichungsmöglichkeit vom grundsätzlichen Verbot der Kreditaufnahme nach Art. 72 Abs. 3 Satz 1 HV bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle der Freien und Hansestadt Hamburg entziehen und deren Finanzlage erheblich beeinträchtigen, zukünftig entfallen. Dies hätte zur Folge, dass in derartigen Situationen eine Kreditaufnahme unter Rückgriff auf die Landeshaushaltsordnung in der geltenden Fassung nicht mehr möglich wäre. Denn § 28 Abs. 2 Nr. 4 LHO verlangt für die Veranschlagung von Einzahlungen aus der Aufnahme von Krediten wegen eines Bedarfs nach § 27 Abs. 3 Nr. 3 LHO, dass der Fehlbetrag auf Grund der Feststellung des Falls einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation nach Art. 72 Abs. 3 Satz 1 HV notwendig ist. Damit setzen die Regelungen der Landeshaushaltsordnung die Geltung von Art. 72 Abs. 3 Satz 1 HV und das Vorliegen eines Gesetzes nach dieser Norm für eine entsprechende Kreditaufnahme voraus. Soweit die Beteiligten zu 3. in der mündlichen Verhandlung geltend gemacht haben, dass die Bürgerschaft

zur Änderung der Landeshaushaltsordnung befugt wäre, ändert diese Möglichkeit zukünftigen gesetzgeberischen Handelns nichts an der Überschreitung der Grenzen von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV durch das seitens der Volksinitiative vorgeschlagene Gesetz.

[93] 3. Die Volksinitiative ist darüber hinaus mit sonstigem höherrangigem Recht nicht vereinbar. Zwar liegt kein Verstoß gegen den Grundsatz der Normenklarheit gesetzlicher Bestimmungen vor (hierzu a)) und wahrt der Gesetzentwurf die an die Begründung zu stellenden Anforderungen noch (hierzu b)). Das vorgeschlagene Gesetz ist jedoch mit den Vorgaben in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG unvereinbar (hierzu c)).

[94] a) Der Grundsatz der Normenklarheit gesetzlicher Bestimmungen steht dem Volksbegehren nicht entgegen.

[95] Es gehört zum Inhalt des Rechtsstaatsprinzips in Art. 3 Abs. 1 HV, dass bei der Ausgestaltung von Normen die Grundsätze der Normenklarheit und Justiziabilität zu beachten sind. Dies verpflichtet den Gesetzgeber zur Präzision, soweit dies praktisch möglich und mit dem Normzweck vereinbar ist. Gesetzliche Bestimmungen – und damit auch Bestimmungen der Verfassung – müssen so formuliert sein, dass die Betroffenen (sog. Normadressaten, im Falle der Verfassung insbesondere die Organe des Staates) die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten daran ausrichten können. Die hieraus folgenden Anforderungen sind umso höher, je schwerwiegendere Folgen ein Gesetz hat (HVerfG, Urt. v. 13.10.2016, 2/16, LVerfGE 27, 267, juris Rn. 217, m.w.N.). Zur Normenklarheit gehört auch die Normenwahrheit. In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass eine der Sachlage zuwiderlaufende Gesetzesgestaltung, die die wahren Absichten des Gesetzgebers verschleiert, gegen das Rechtsstaatsprinzip verstößt (HVerfG, Urt. v. 27.4.2007, 4/06, LVerfGE 18, 232, juris Rn. 135, m.w.N.). Bei Anwendung dieses in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung anerkannten Maßstabs ist der Grundsatz der Normenklarheit durch den vorliegenden Gesetzentwurf nicht verletzt.

[96] Die nach dem Gesetzentwurf neben der Aufhebung von Art. 72a HV vorgeschlagenen Änderungen in Art. 72 HV richten sich an den Senat und die Bürgerschaft. Diese hätten unter Bestimmtheitsgesichtspunkten voraussichtlich keine Schwierigkeiten, ihr Verhalten an der Neuregelung auszurichten, zumal diese identisch mit der Regelung ist, die bis zum 31. Dezember 2019 galt. Der Gesetzwurf verletzt auch nicht den Grundsatz der Nor-

menwahrheit. Insbesondere liegt keine der Sachlage zuwiderlaufende Gesetzesgestaltung vor, die die wahren damit verfolgten Absichten verschleiert.

[97] Auch der mit dem Volksbegehren eigentlich verfolgte Zweck ist in der Begründung des Gesetzentwurfs als mittelbares Ziel eindeutig benannt. Die Begründung ist bei der Auslegung des Gesetzentwurfs insgesamt zu berücksichtigen und nicht beschränkt auf die auf der Rückseite der Unterschriftenlisten abgedruckten Auszüge. Dem kann nicht entgegengehalten werden, dass die Eintragungsberechtigten vor der Durchführung des Volksbegehrens keine Kenntnis von der vollständigen Begründung des Gesetzentwurfs erlangen könnten, weil nur die ersten vier Absätze der Gesetzesbegründung auf der Rückseite der Unterschriftenliste abgedruckt sind. Gesetzentwürfe von Volksinitiativen müssen nach § 2 Abs. 2 Satz 1 VAbstG eine Begründung enthalten. Kommt die Volksinitiative zustande (§ 5 VAbstG) und verabschiedet die Bürgerschaft das von der Volksinitiative beantragte Gesetz nicht (§ 6 Abs. 1 Satz 1 VAbstG), macht die Landesabstimmungsleitung nach der Beantragung der Durchführung des Volksbegehrens durch die Initiatoren das Volksbegehren nach § 7 Satz 1 VAbstG spätestens einen Monat vor Beginn der Eintragsfrist öffentlich bekannt. Die Bekanntmachung enthält gemäß § 7 Satz 2 Nr. 1 VAbstG neben dem Wortlaut des Gesetzentwurfs auch dessen Begründung.

[98] Ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs zum „Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“ soll die Ersetzung des Gebots in Art. 72 Abs. 1 HV, Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, dazu beitragen, dass die Regelung zur sog. Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG überprüft und im Ergebnis aufgehoben wird. Dies ergibt sich insbesondere aus den Formulierungen in der allgemeinen Begründung des Gesetzentwurfs, wonach die Verfassungsmäßigkeit der Schuldenbremse „bereits zu Zeiten ihrer Einführung von verschiedenen Akteuren, Kommunal- und Landesvertreter\*innen bezweifelt“ worden sei. Die Entwicklung seither habe die begründeten Vorbehalte nachdrücklich bestätigt und lasse eine heutige verfassungsrechtliche Überprüfung des Art. 109 GG umso erfolgsversprechender erscheinen. Die Beseitigung der Schuldenbremse aus der Hamburgischen Landesverfassung könne erheblich zu einer solchen Überprüfung beitragen, z. B. durch die Initiative mehrerer Bundesländer (vollständiger Gesetzwurf und Begründung, S. 3, 4. Absatz). Zudem ist im Gesetzentwurf näher ausgeführt, dass und weshalb die Schulden-

bremse nach Auffassung der Verfasser des Gesetzentwurfs „als Bremse einer nachhaltigen gesellschaftlichen Entwicklung“ zu beseitigen sei (vollständiger Gesetzwurf und Begründung, S. 3, 3. Absatz).

[99] b) Die Anforderungen an die Begründung des Gesetzentwurfs sind noch gewahrt.

[100] aa) Die nach § 2 Abs. 2 Satz 1 VAbstG vorgeschriebene Begründung des Gesetzentwurfs unterliegt Anforderungen, die sich zum Schutz der Freiheit der Wahlberechtigten, sich für oder gegen eine Unterstützung des Gesetzentwurfs zu entscheiden, aus dem Demokratieprinzip in Art. 3 Abs. 1 HV ergeben.

[101] Für das direktdemokratische Abstimmungsverfahren gelten die das Demokratieprinzip konkretisierenden Wahlrechtsgrundsätze einschließlich des zentralen Grundsatzes der Abstimmungsfreiheit entsprechend. Bereits aus dem Umstand, dass durch einen Volksentscheid Parlamentsgesetzgebung geändert werden kann, d.h. demokratisch legitimierte Rechtsakte aufgehoben (und ersetzt) werden können, ist das Erfordernis abzuleiten, diese Änderungskompetenz ihrerseits demokratisch rückzubinden. Im Wahlrecht wird das Verfahren der demokratischen Legitimation durch die Wahlrechtsgrundsätze gesichert; Gleiches ist für das direktdemokratische Entscheidungsverfahren erforderlich (HVerfG, Urt. v. 14.12.2011, 3/10, LVerfGE 22, 161, juris Rn. 121).

[102] Die Abstimmungsgrundsätze selbst einschließlich des zentralen Grundsatzes der Abstimmungsfreiheit gelten nach der Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts allerdings nur für Volksentscheide, nicht jedoch für Volksinitiativen und Volksbegehren. Denn bei einer Volksinitiative und einem Volksbegehren handelt es sich im Unterschied zu einem Volksentscheid nicht um eine einer Wahl vergleichbare Abstimmung. Die Volksinitiative und das Volksbegehren dienen lediglich als Vorstufen zur Abstimmung im Volksentscheid, indem sie den Teilnehmern die Möglichkeit eröffnen, durch Listeneintragung ihre „Unterstützung“ für die jeweilige Vorlage zu bekunden. Dementsprechend ist in diesen Verfahrensstufen weder der zentrale Rechtsgrundsatz der freien Abstimmung – im Sinne der Möglichkeit mit „Ja“ oder „Nein“ zu stimmen – noch derjenige der geheimen Abstimmung zu wahren. Es stellt folglich keinen Systembruch dar, dass Unterstützungsunterschriften durch die Volksinitiative selbst außerhalb von Abstimmungslokalen gesammelt werden können (vgl. HVerfG, Urt. v. 14.12.2011, 3/10, LVerfGE 22, 161, juris Rn. 141).

[103] Auch in den dem Volksentscheid vorangehenden Stadien von Volksinitiative und Volksbegehren ist in Konkretisierung des Demokratieprinzips jedoch der Schutz der Entscheidungsfreiheit der Wahlberechtigten vor Zwang oder sonstiger unzulässiger Beeinflussung von außen geboten. In diesen Stadien des Volksgesetzgebungsverfahrens treffen Wahlberechtigte ebenfalls eine Entscheidung – im Sinne von „Ja“ oder „Nein“ – darüber, die Volksinitiative/das Volksbegehren zu unterstützen oder nicht. Wenngleich es sich bei dieser Entscheidung nicht um eine Abstimmung handelt, kommt ihr im Volksgesetzgebungsverfahren erhebliche Bedeutung zu, da die Durchführung eines Volksentscheids das vorherige Zustandekommen von Volksinitiative (Art. 50 Abs. 1 Satz 3 HV; § 5 Abs. 2 VAbstG) und Volksbegehren (Art. 50 Abs. 2 Satz 8 HV; § 16 Abs. 1 VAbstG) mit der vorgegebenen Zahl unterstützender Wahlberechtigter notwendig voraussetzt. Dieser Bedeutung der dem Volksentscheid vorangehenden Stadien des Volksgesetzgebungsverfahrens ist durch einen Schutz der Freiheit der Wahlberechtigten, über die Unterstützung der Volksinitiative/des Volksbegehrens zu entscheiden, Rechnung zu tragen.

[104] Für die nach § 2 Abs. 2 Satz 1 VAbstG erforderliche Begründung des Gesetzentwurfs bedeutet dies, dass mit dieser nicht unzulässig auf die Meinungsbildung der Wahlberechtigten Einfluss genommen werden darf. Insbesondere ist eine in wesentlichen Punkten unzutreffende oder irreführende Begründung unzulässig. Jeder Wahlberechtigte soll seine Entscheidung über die Unterstützung einer Volksinitiative/eines Volksbegehrens auf der Grundlage eines freien, offenen Prozesses der Meinungsbildung ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung ausüben können. Maßgebende Grundlage dieses Meinungsbildungsprozesses ist die Begründung des Gesetzentwurfs. Dem trägt auch das Volksabstimmungsgesetz Rechnung, indem den Unterzeichnerinnen und Unterzeichnern bei der Eintragung in die Unterschriftslisten zur Unterstützung einer Volksinitiative Gelegenheit zur Kenntnisnahme des vollständigen Wortlauts des Gesetzentwurfs oder der anderen Vorlage zu geben ist (§ 4 Abs. 1 Satz 3 VAbstG) und die öffentliche Bekanntmachung des Volksbegehrens durch die Landesabstimmungsleitung den Wortlaut des Gesetzentwurfs mit Begründung enthält (§ 7 Satz 2 Nr. 1 VAbstG). Durch die Begründung des Gesetzentwurfs oder der anderen Vorlage treten die Vertreter einer Volksinitiative im Volksgesetzgebungsverfahren einem staatlichen Organ vergleichbar nach außen auf (vgl. zu dieser Voraussetzung für die Anwendbarkeit der Abstimmungsgrundsätze auf Vertreter einer Volksinitiative beim Volksentscheid: HVerfG, Urt. v. 14.12.2011, 3/10, LVerfGE 22, 161, juris Rn. 211).

[105] Die Ausführungen zum Gesetzentwurf dienen der sachbezogenen Unterrichtung der Bürger (VerfGH Thüringen, Urt. v. 10.4.2013, 22/11, LVerfGE 24, 539, juris Rn. 50). Diese müssen auf allen Stufen des Volksgesetzgebungsverfahrens aus dem Gesetzentwurf und dessen Begründung die Abstimmungsfrage und deren Begründung und Tragweite entnehmen können (VerfGH Bayern, Entscheidung v. 13.4.2000, Vf. 4-IX-00, VerfGHE BY 53, 81, juris Rn. 151; s. auch StGH Niedersachsen, Urt. v. 23.10.2001, 2/00, LVerfGE 12, 290, juris Rn. 42). Die Entscheidung der Bürger kann nur dann sachgerecht ausfallen, wenn der Gesetzentwurf so gestaltet ist, dass sie seinen Inhalt verstehen, seine Auswirkungen überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen können (VerfGH Baden-Württemberg, Urt. v. 18.5.2020, 1 GR 24/19, juris Rn. 56; VerfGH Bayern, a.a.O., Rn. 151). Der Regelungsgehalt des zur Abstimmung gestellten Textes muss für die Bürger eindeutig und zweifelsfrei erkennbar sein (HVerfG, Urt. v. 30.11.2005, 16/04, LVerfGE 16, 232, juris Rn. 79). Mit diesen Grundsätzen ist es nicht vereinbar, wenn im Gesetzentwurf und seiner Begründung in relevanter Weise unzutreffende Tatsachen behauptet werden oder die Rechtslage unzutreffend oder unvollständig erläutert wird; „gefärbte“ und auch plakative Wertungen sind indes hinnehmbar (VerfGH Bayern, a.a.O., Rn. 152; *Möstl*, in: *Verfassung des Freistaates Bayern*, Kommentar, 2. Auflage 2017, Art. 74 Rn. 10).

[106] bb) Bei Zugrundelegung dieser Maßgaben sind die sich aus dem Demokratieprinzip in Art. 3 Abs. 1 HV ergebenden Anforderungen an die Begründung des Gesetzentwurfs zum Schutz der Freiheit der Wahlberechtigten, sich für oder gegen eine Unterstützung des Gesetzentwurfs zu entscheiden, gewahrt.

[107] Soweit der Beteiligte zu 1. den Titel („Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“) und das Logo der Volksinitiative („Volksentscheid Schuldenbremse streichen! Soziale Wohlfahrt, Jetzt: demokratisch, zivil, für Alle“) sowie Formulierungen in der Begründung des Gesetzentwurfs hinsichtlich der unmittelbaren Wirkungen der vorgeschlagenen Änderungen der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg rügt, ergibt sich daraus noch nicht, dass damit unzulässig durch unzutreffende oder irreführende Angaben auf die Meinungsbildung der Wahlberechtigten Einfluss genommen wird. Zwar fehlt im Auszug aus der Begründung des Gesetzentwurfs, der auf der Rückseite der Unterschriftenlisten abgedruckt ist, ein Hinweis darauf, dass die Freie und Hansestadt Hamburg im Falle der Ersetzung der derzeitigen Regelung in Art. 72 Abs. 1 HV mit dem grundsätzlichen Gebot, Einnahmen

und Ausgaben ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, weiterhin an die entsprechende Regelung in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG gebunden wäre. In der vollständigen Begründung des Gesetzentwurfs, auf den auf der Rückseite der Unterschriftenlisten hingewiesen wird – der abgedruckte Abschnitt wird ausdrücklich als „Auszug aus der Begründung“ bezeichnet –, findet sich jedoch die Formulierung, dass mit der Streichung der Schuldenbremsen-Regelung aus der Hamburger Verfassung „leider noch nicht direkt gegeben“ sei, „dass die Stadt Hamburg sofort die nötigen Investitionen auch gegebenenfalls kreditfinanziert tätigen könne, da dies weiterhin durch die Regelung zur Schuldenbremse im Grundgesetz (Art. 109) als höherrangiges und unmittelbar geltendes Recht auch für die Bundesländer verboten wäre“ (vollständiger Gesetzwurf und Begründung, S. 2, 5. Absatz). Damit bringt die Begründung des Gesetzentwurfs der Sache nach zutreffend zum Ausdruck, dass die Ersetzung der Regelung zum grundsätzlichen Gebot in Art. 72 Abs. 1 HV, Einnahmen und Ausgaben ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, aufgrund der fortbestehenden Vorgaben in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG keine unmittelbaren Rechtswirkungen zeitigen würde.

[108] Vor diesem Hintergrund ist auch die missverständliche Formulierung zur Einzelbegründung hinsichtlich der Ersetzung der bisherigen Regelung in Art. 72 Abs. 1 HV, damit werde „das für die Länder geltende grundsätzliche Nettokreditaufnahmeverbot des Artikels 109 Absatz 3 Satz 1 GG in Form eines zusätzlichen Landesverfassungsgrundsatzes aufgehoben“ (vollständiger Gesetzwurf und Begründung, S. 5, 3. Absatz), nicht geeignet, die Wahlberechtigten unzulässig in ihrer Meinungsbildung zu beeinflussen. Die Formulierung ist bei einem strengen Wortlautverständnis insofern unzutreffend, als durch den vorgeschlagenen Gesetzentwurf zwar Art. 72 Abs. 1 HV, nicht aber die zugrundeliegende Regelung des Grundgesetzes in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG geändert werden soll. Entsprechend lässt sich der Begründungspassus insbesondere vor dem Hintergrund der zuvor zutreffend erfolgten Einordnung, dass die Vorgaben in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG fortbeständen (vollständiger Gesetzwurf und Begründung, S. 2, 5. Absatz), aber auch verstehen.

[109] Hinsichtlich der Abweichungsmöglichkeiten vom grundsätzlichen Verbot der Nettokreditaufnahme enthält die Begründung des Gesetzentwurfs Hinweise an vier Stellen. Bei der Einzelbegründung zu Art. 1 Nummer 1 Buchstabe b) heißt es, dass auch die Ausnahmenvorschriften zum Nettokreditaufnahmeverbot in Form zusätzlicher Landesverfassungsgrundsätze aufgehoben würden. Die in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG vorgesehene

Möglichkeit, in bestimmten Ausnahmesituationen eine Kreditaufnahme zuzulassen, bestehe durch das Grundgesetz weiterhin und könne unbenommen der Verfassungsänderung nötigenfalls im nachrangigen Landesrecht gesondert kodifiziert werden (vollständiger Gesetzwurf und Begründung, S. 5, 4. Absatz). Damit wird zutreffend darauf hingewiesen, dass die Freie und Hansestadt Hamburg auch im Falle der Ersetzung der Regelungen in Art. 72 Abs. 2, 3 und 4 HV die in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG vorgesehenen abweichenden Regelungen im einfachen Landesrecht treffen könnte, allerdings ohne dabei auf mögliche zeitliche Lücken durch das erforderliche Gesetzgebungsverfahren hinzuweisen oder eine entsprechende einfachgesetzliche Regelung zugleich mit vorzuschlagen.

[110] In diesem Sinne lassen sich auch die weiteren, teilweise unklaren Formulierungen zu den Abweichungsmöglichkeiten in der Begründung des Gesetzentwurfs verstehen. Soweit es im Allgemeinen Teil der Begründung heißt, jede mit in die Verfassung übernommene Ausnahmeregelung oder Ähnliches werde durch die Streichung aus der Hamburger Verfassung nicht berührt, da sie nach wie vor, solange der Art. 109 GG bestehen sollte, grundgesetzlich den Ländern ermöglicht bleibe und bei Bedarf auch in nachrangigem Landesrecht geregelt werden könne (vollständiger Gesetzwurf und Begründung, S. 4, 2. Absatz), ist dies zwar bei einem streng am Wortlaut orientierten Verständnis unzutreffend, da die Ausnahmeregelungen in Art. 72 Abs. 2, 3 und 4 HV ersetzt und damit sehr wohl berührt würden. Ersichtlich gemeint ist mit der Formulierung jedoch, dass die in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG vorgesehene Möglichkeit der Abweichung vom grundsätzlichen Verbot der Nettokreditaufnahme unberührt bliebe und entsprechende Regelungen im einfachen Landesrecht getroffen werden könnten. Zwei weitere Abschnitte in der Begründung des Gesetzentwurfs zu den Möglichkeiten der Abweichung sind ebenfalls auslegungsbedürftig. Zum einen wird als wesentlicher Inhalt des vorgeschlagenen Gesetzes angeführt, dass alle Haushaltsvorschriften, Berechnungsspielräume und Ausnahmeregelungen zur Schuldenbremse aus Art. 72 der Landesverfassung für die Dauer des Fortbestandes von Art. 109 GG entweder durch diesen unmittelbar garantiert oder durch die Möglichkeit zur Regelung in nachrangigem Landesrecht unberührt gelassen würden (vollständiger Gesetzwurf und Begründung, S. 4, 6. Absatz). Ähnlich ist im Rahmen der Einzelbegründung einleitend ausgeführt, die Ausnahmeregelungen gälten ungeachtet der Rückgängigmachung der Verfassungsänderung zur Einführung der Schuldenbremse fort, solange Art. 109 GG in bisheriger Form fortbestehe oder könnten bei Bedarf in nachrangigem Hamburger Landesrecht geregelt wer-

den (vollständiger Gesetzwurf und Begründung, S. 5, 1. Absatz). Diese beiden Passagen sind unklar, da sie durch die „oder“- Formulierung zwei alternative Begründungen dafür benennen, weshalb auch die abweichenden Regelungen in Art. 72 Abs. 2, 3 und 4 HV zum grundsätzlichen Verbot der Nettokreditaufnahme ersetzt werden könnten, und sich nicht auf eine der beiden genannten Alternativen festlegen. Auch diese Formulierungen lassen sich jedoch im Einklang mit den bereits genannten Ausführungen in dem Sinne verstehen, dass die in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG vorgesehene Möglichkeit der Abweichung vom grundsätzlichen Verbot der Nettokreditaufnahme unberührt bliebe und durch Regelungen im einfachen Landesrecht in Anspruch genommen werden könnte.

[111] Die sicherlich mit dem Ziel verfasste Begründung, Stimmen für die Initiative zu gewinnen, überschreitet damit nicht die Grenze einer irreführenden Beeinflussung.

[112] c) Die vorgeschlagene Änderung von Art. 72 Abs. 1 HV ist jedoch mit den Vorgaben in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG unvereinbar.

[113] aa) Die Vereinbarkeit des vorgeschlagenen Gesetzentwurfs mit Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG ist vom Hamburgischen Verfassungsgericht zu prüfen. Dies folgt aus § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG. Danach entscheidet das Hamburgische Verfassungsgericht auch darüber, ob eine zustande gekommene Volksinitiative mit höherrangigem Recht vereinbar ist.

[114] (1) Zum höherrangigen Recht im Sinne von § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG gehören die für die Länder zwingenden und dort unmittelbar geltenden Vorgaben des Grundgesetzes (zur Prüfung der Gesetzgebungskompetenz s. HVerfG, Urt. v. 7.5.2019, 4/18, juris Rn. 71; s. auch *David*, in: *David/Stüber*, *Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2020, Art. 50 Rn. 36; zur Rechtslage in Berlin: *VerfGH Berlin*, Urt. v. 13.5.2013, 32/12, LVerfGE 24, 26, juris Rn. 55 ff.; Urt. v. 6.10.2009, 63/08, LVerfGE 20, 23, juris Rn. 67). Die Prüfung ist dabei nicht auf die Vereinbarkeit einer Volksinitiative mit den Kompetenzbestimmungen im Grundgesetz beschränkt. § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG enthält seinem Wortlaut nach eine solche Beschränkung des zu prüfenden höherrangigen Rechts nicht, sie ergibt sich auch weder aus der Entstehungsgeschichte der Norm noch aus ihrem Sinn und Zweck.

[115] Die Prüfung der Vereinbarkeit einer zustande gekommenen Volksinitiative „mit sonstigem höherrangigem Recht“ durch das Hamburgische Verfassungsgericht ist mit dem Gesetz zur Änderung des Volksabstimmungsgesetzes und des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht vom

9. Oktober 2012 (HmbGVBl. S. 440) in § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG aufgenommen worden. Die Begründung des zugrundeliegenden Gesetzentwurfs beschränkt sich insoweit auf die Bemerkung, dass § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG um den Prüfungsmaßstab ergänzt werde, ohne diesen zu erläutern (Bü-Drs. 20/4525, S. 27). § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG in der zuvor geltenden Fassung vom 20. Juni 1996 (HmbGVBl. S. 136) bestimmte zwar, dass das Hamburgische Verfassungsgericht auf Antrag des Senats, der Bürgerschaft oder eines Fünftels der Abgeordneten der Bürgerschaft über die Durchführung des Volksbegehrens entscheidet, verhielt sich jedoch nicht zum dabei geltenden Prüfungsmaßstab. Lediglich in der Begründung des zugrundeliegenden Gesetzentwurfs heißt es, das Hamburgische Verfassungsgericht habe eine umfassende Prüfung vorzunehmen, z.B. ob die Grenzen von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV und § 1 VAbstG eingehalten seien oder ob der Vorschlag gegen höherrangiges Recht (Europarecht, Bundesrecht) verstoße und daher nicht der „Zuständigkeit der Bürgerschaft“ unterliege (Bü-Drs. 15/5400, S. A 100). Dieser Begründungspassus zur vorhergehenden Fassung des § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG gebietet es nicht, den Begriff des höherrangigen Rechts in § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG als auf Kompetenzbestimmungen im höherrangigen Recht beschränkt zu verstehen. Die Formulierung nimmt Bezug auf die seinerzeit geltende Formel zur Beschränkung der Volksgesetzgebung auf der „Zuständigkeit der Bürgerschaft“ unterliegende Gebiete in Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV und § 1 VAbstG, die durch das Elfte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 16. Dezember 2008 (HmbGVBl. S. 431) und das Gesetz zur Änderung des Volksabstimmungsgesetzes und des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht vom 9. Oktober 2012 (HmbGVBl. S. 440) aufgehoben wurde. Abgesehen davon, dass die Verknüpfung des Verstoßes gegen höherrangiges Recht mit der Zuständigkeit der Bürgerschaft („und daher nicht der ‚Zuständigkeit der Bürgerschaft‘ unterliegt“) nicht Gesetz geworden ist, ging der zitierte damalige Begründungspassus ausdrücklich von einer umfassenden Prüfung durch das Hamburgische Verfassungsgericht aus. Die als Maßstab heranzuziehenden Vorschriften, von denen als Teil des höherrangigen Rechts das Bundesrecht ausdrücklich genannt wurde, sind darin nicht abschließend, sondern nur beispielhaft („z.B.“) aufgeführt.

[116] Teleologische Auslegungsgesichtspunkte gebieten es ebenfalls nicht, die Prüfung auf die Vereinbarkeit einer Volksinitiative mit Kompetenzbestimmungen im höherrangigen Recht zu beschränken. Die verfassungsgerichtliche Prüfung der Vereinbarkeit einer Volksinitiative mit höherrangigem Recht dient insbesondere der Vermeidung des erheblichen organisato-

rischen und finanziellen Aufwands für die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid, der entstände, wenn ein Verstoß gegen höherrangiges Recht erst nachträglich in einem gegen das zustande gekommene Gesetz gerichteten verfassungsgerichtlichen Verfahren festgestellt werden könnte. Zudem werden bei verfassungsgerichtlicher Kassation eines durch Volksentscheid erlassenen Gesetzes Belastungsproben für die Verfassungsordnung und eine Gefährdung der Akzeptanz richterlicher Entscheidungen befürchtet (zu diesen Erwägungen für eine Vorabkontrolle am Maßstab des höherrangigen Rechts:

[117] VerfGH Berlin, Urt. v. 13.5.2013, 32/12, LVerfGE 24, 26, juris Rn. 55). Diese Erwägungen gelten nicht nur bei der Unvereinbarkeit einer Volksinitiative mit geltenden Kompetenzbestimmungen, sondern auch bei der Unvereinbarkeit mit sonstigen zwingenden Vorgaben im höherrangigen Recht, die in den Ländern unmittelbar gelten.

[118] Die von den Beteiligten zu 3. angeführte Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts im Verfahren 2/16 steht hierzu nicht im Widerspruch. In diesem Verfahren ging es um einen Gesetzentwurf zur Änderung von Art. 50 Abs. 1 HV, also um einen Regelungsbereich, in dem die Länder weitgehende Verfassungsautonomie genießen und keinen zwingenden Vorgaben des Grundgesetzes unterliegen (vgl. hierzu etwa BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 31.3.2016, 2 BvR 1576/13, juris Rn. 41). Das Hamburgische Verfassungsgericht hat den Gesetzentwurf am Maßstab des auch den verfassungsändernden Gesetzgeber bindenden Kernbereichs der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg geprüft. Bei dessen Auslegung hat es das Homogenitätsgebot in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG, das „für die Länder, nicht in ihnen“ gilt (BVerfG, Urt. v. 5.4.1952, 2 BvH 1/52, BVerfGE 1, 208, juris Rn. 90; Urt. v. 23.1.1957, 2 BvF 3/56, BVerfGE 6, 104, juris Rn. 29; Nichtannahmebeschl. v. 31.3.2016, 2 BvR 1576/13, juris Rn. 49, m.w.N.), herangezogen, es hingegen nicht selbst als Prüfungsmaßstab zugrunde gelegt (HVerfG, Urt. v. 13.10.2016, 2/16, LVerfGE 27, 267, juris Rn. 210 und 223). Daraus folgt indes nicht, dass Vorgaben des Grundgesetzes, die in den Ländern unmittelbar und zwingend gelten, nicht zum zu prüfenden höherrangigen Recht im Sinne von § 26 Abs. 1 Nr. 1 VABstG gehören.

[119] (2) Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG macht den Ländern trotz ihrer Verfassungsautonomie zwingende und dort unmittelbar geltende Vorgaben. Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG genießen die Länder Verfassungsautonomie. Soweit das Grundgesetz nicht besondere Anforderungen statuiert, können sie ihr Verfassungsrecht und ihre Verfassungsgerichtsbarkeit nach

eigenem Ermessen ordnen. Sie können in ihre Verfassung nicht nur Staatsfundamentalnormen aufnehmen, die das Grundgesetz nicht kennt, sondern auch Staatsfundamentalnormen, die mit den entsprechenden Staatsfundamentalnormen der Bundesverfassung nicht übereinstimmen. Sie sind auch weitgehend frei in der Entscheidung, ob sie Regelungen, die das Grundgesetz enthält, in ihre Landesverfassungen übernehmen oder nicht. Aufgrund ihrer Verfassungsautonomie sind sie nicht verpflichtet, in ihren Verfassungen bestimmte Regelungen vorzusehen. Sie sind nicht einmal verpflichtet, sich überhaupt eine formelle Verfassung zu geben (BVerfG, Urt. v. 21.11.2017, 2 BvR 2177/16, BVerfGE 147, 185, juris Rn. 46, m.w.N.). Grenzen der Verfassungsautonomie der Länder ergeben sich allerdings aus zwingenden Vorgaben des Grundgesetzes. Die Landesverfassungen müssen diese zwar nicht selbst repetitiv aufnehmen, dürfen ihnen aber auch nicht zuwider- oder sie unterlaufen (BVerfG, a.a.O., Rn. 48, m.w.N.). Art. 109 Abs. 3 GG enthält zwingende und unmittelbar in den Ländern geltende Vorgaben in diesem Sinne (StGH Hessen, Urt. v. 9.3.2011, P.St. 2320 e.A., LVerfGE 22, 223, juris Rn. 94; StGH Bremen, Urt. v. 24.8.2011, St 1/11, LVerfGE 22, 133, juris Rn. 43; *Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 91. EL April 2020, Art. 109 Rn. 182; *Reimer*, in: Epping/Hillgruber, Grundgesetz, 3. Auflage 2020, Art. 109 Rn. 80a; *David*, in: David/Stüber, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2020, Art. 50 Rn. 38).

[120] bb) Nach Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. Für die Ausnahmeregelung ist nach Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Die nähere Ausgestaltung regelt nach Art. 109 Abs. 3 Satz 4 GG für den Haushalt des Bundes Art. 115 GG mit der Maßgabe, dass Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese nach Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.

[121] Die Vorgaben in Art. 109 Abs. 3 GG verletzen nicht den Wesensgehalt der durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Länderstaatlichkeit (hierzu: BT-Drs. 16/12410, S. 6; *Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 91. EL April 2020, Art. 109 Rn. 118; *Siekmann*, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Art. 109 Rn. 82; *Reimer*, in: Epping/Hillgruber, Grundgesetz, 3. Auflage 2020, Art. 109 Rn. 50; *Kienemund*, in: Hömig/Wolff, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Auflage 2018, Art. 109 Rn. 13; das Bundesverfassungsgericht hat die Regelung in Art. 109 Abs. 3 GG berücksichtigt, ohne ihre Vereinbarkeit mit Art. 79 Abs. 3 GG zu thematisieren: BVerfG, Beschl. v. 16.10.2018, 2 BvL 2/17, BVerfGE 149, 382, juris Rn. 19; Beschl. v. 17.11.2015, 2 BvL 19/09, BVerfGE 140, 240, juris Rn. 109 f.; Urt. v. 5.5.2015, 2 BvL 17/09 u.a., BVerfGE 139, 64, juris Rn. 126 f.; weitere Nachweise zum Streitstand hinsichtlich der Vereinbarkeit von Art. 109 Abs. 3 GG mit Art. 79 Abs. 3 GG: *Stüber*, in: David/Stüber, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2020, Art. 66 Fn. 20). Art. 79 Abs. 3 GG verbietet eine Änderung des Grundgesetzes, durch die „die Gliederung des Bundes in Länder“ berührt wird. Die Länder sind, wie es dem Begriff und der Qualität des Bundesstaates entspricht, gegen eine Verfassungsänderung abgesichert, durch die sie die Qualität von Staaten oder ein Essentiale der Staatlichkeit einbüßen. Dem Land muss die freie Bestimmung über seine Organisation einschließlich der in der Landesverfassung enthaltenden organisatorischen Grundentscheidungen sowie die Garantie der verfassungskräftigen Zuweisung eines angemessenen Anteils am Gesamtsteueraufkommen im Bundesstaat verbleiben (BVerfG, Urt. v. 26.7.1972, 2 BvF 1/71, BVerfGE 34, 9, juris Rn. 41). Diese Anforderungen wahrt Art. 109 Abs. 3 GG. Die Länder haben durch das Verbot der strukturellen Nettokreditaufnahme in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG nicht die Qualität von Staaten oder ein Essentiale ihrer Staatlichkeit verloren. Zwar handelt es sich beim Verbot der strukturellen Nettokreditaufnahme um eine Entscheidung, die zu weitreichenden Bindungen der Länder bei der Aufstellung und der Feststellung ihrer Haushaltspläne führt. Die Befugnis, den Haushalt im Wege struktureller Nettokreditaufnahme auszugleichen, gehört jedoch nicht zu den Wesensmerkmalen der Staatlichkeit der Länder. Auch bei Geltung des Verbots struktureller Nettokreditaufnahme verbleibt ihnen ein hinreichendes Maß an Haushaltsautonomie.

[122] Da die Vorgaben in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG für die Länder unmittelbar gelten, ist eine Übernahme des in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG enthaltenen Verbots der strukturellen Nettokreditaufnahme

in Landesverfassungs- oder einfaches Recht nicht erforderlich. Überkommenes Landesrecht, das eine strukturelle Nettoneuverschuldung zulässt, wird durch Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG derogiert [sic]<sup>7</sup> (*Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 91. EL April 2020, Art. 109 Rn. 154; *Heun*, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 109 Rn. 51). Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG enthält die Ermächtigung für Bund und Länder, von der Grundregel des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG abzuweichen (*Siekmann*, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Art. 109 Rn. 72; *Kube*, a.a.O., Rn. 164), wobei die beiden in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG genannten Abweichungsmöglichkeiten abschließenden Charakter haben (BT-Drs. 16/12410, S. 11; *Siekmann*, a.a.O., Rn. 68; *Kube*, a.a.O., Rn. 126; *Reimer*, *Reimer*, in: Epping/Hillgruber, Grundgesetz, 3. Auflage 2020, Art. 109 Rn. 59; *Heun*, a.a.O., Rn. 39). Soll die Ermächtigung zur Abweichung in Anspruch genommen werden, ist eine landesgesetzliche Regelung erforderlich (*Reimer*, a.a.O., Rn. 80; *Siekmann*, a.a.O., Rn. 64; *Stüber*, in: David/Stüber, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2020, Art. 72 Rn. 4 und Fn. 21).

[123] cc) Der Vorschlag zur Änderung von Art. 72 Abs. 1 HV, mit der die Norm ihre bis zum 31. Dezember 2019 geltende Fassung erhalten soll, ist mit dem Verbot der strukturellen Nettokreditaufnahme in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG nicht zu vereinbaren.

[124] Nach Art. 72 Abs. 1 HV in der Fassung des vorgeschlagenen Gesetzentwurfs dürfen Geldmittel im Wege des Kredits nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken beschafft werden; hierzu bedarf es eines Beschlusses der Bürgerschaft. Der Vorschlag übernimmt die bis zum 31. Dezember 2019 geltende Regelung, die einen Vorgänger in Art. 64 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung von 1921 und Vorbilder in Art. 87 WRV und Art. 115 Satz 1 GG a.F. hatte (HVerfG, Urt. v. 30.5.1984, 1/84, HmbJVBl. 1984, 169, 175). Ähnliche Regelungen enthielten die jeweiligen Art. 73 der Verfassung des Norddeutschen Bundes von 1867 und der Reichsverfassung von 1871 (*David*, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Auflage 2004, Art. 72 Rn. 5). Wenngleich mit diesen überkommenen Regelungen eine Begrenzung der Staatsverschuldung bezweckt war, ließ ihre praktische Handhabung diesen Zweck in den Hintergrund treten, indem die Begriffe „außerordentlicher Bedarf“ und „werbende Zwecke“ weit ausgelegt wurden, so dass in der Pra-

---

<sup>7</sup> Richtig wäre der Dativ: Art. 109 GG derogiert überkommenem Landesrecht.

xis zunehmend auch laufende Investitionsausgaben und solche Investitionen, die keinen eigenen finanziellen Ertrag erwarten ließen, kreditfinanziert werden konnten (BVerfG, Urt. v. 18.4.1989, 2 BvF 1/82, BVerfGE 79, 311, juris Rn. 116 ff.). Auf Bundesebene ließ die Haushaltsreform des Jahres 1969 diese ältere, durch die Praxis weithin ausgehöhlte Begrenzung der Kreditaufnahme im Übergang zur konjunkturorientierten staatlichen Finanzpolitik fallen (BVerfG, a.a.O., Rn. 118). Auf Landesebene hat die Bürgerschaft diese Reform in Art. 72 Abs. 1 HV nicht nachvollzogen. Einem entsprechenden Antrag des Senats (Bü-Drs. VII/981) ist die Bürgerschaft nicht gefolgt (HVerfG, Urt. v. 30.5.1984, HmbJVBl. 1984, S. 169, 170; David, a.a.O., Rn. 5). Infolgedessen behielt die Vorschrift ihre althergebrachte Fassung bis zum 31. Dezember 2019.

[125] Art. 72 Abs. 1 HV in der Fassung des vorgeschlagenen Gesetzentwurfs ließe sich nicht grundgesetzkonform auslegen. Es ist offenkundig, dass die Regelung mit der zwar auf Fälle eines außerordentlichen Bedarfs beschränkten, aber eine solche in diesen Fällen auch zulassenden Kreditaufnahme im Widerspruch zur Grundregel des Verbots struktureller Neuverschuldung in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG stände. Ebenso scheidet eine grundgesetzkonforme Auslegung als Inanspruchnahme einer der beiden in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG eröffneten Abweichungsmöglichkeiten aus.

[126] Art. 72 Abs. 1 HV in der Fassung des vorgeschlagenen Gesetzentwurfs kann nicht grundgesetzkonform als Abweichung aus konjunkturellen Gründen nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 1 GG ausgelegt werden, da es an einer Regelung zur Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung im Aufschwung fehlt, die Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 1 GG symmetrisch zur Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung im Abschwung konstitutiv voraussetzt (*Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 91. EL April 2020, Art. 109 Rn. 168; *Heun*, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 109 Rn. 40). Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 1 GG gibt verbindlich vor, dass eine im Auf- und Abschwung symmetrische Berücksichtigung der Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung sichergestellt sein muss (BT-Drs. 16/12410, S. 11). Einer Zulassung zusätzlicher konjunkturbedingter Defizite im Abschwung muss eine entsprechende Verpflichtung zur Einbeziehung konjunkturbedingter Überschüsse im Aufschwung gegenüberstehen, so dass mittel- bis langfristig der Ausgleich der Kreditaufnahmen im Abschwung durch Überschüsse im Aufschwung gewährleistet sein sollte (BT-

Drs. 16/12410, S. 11). Dies wäre im Falle des Inkrafttretens der vorgeschlagenen Fassung von Art. 72 Abs. 1 HV nicht der Fall. Dem Symmetriegebot kommt entscheidende Bedeutung zu, da der verfassungsändernde Gesetzgeber auf Bundesebene damit auf die als Kardinalproblem erkannte Entwicklung zu reagieren beabsichtigte, dass Kreditaufnahmen im Abschwung in der Vergangenheit keine Schuldentilgungen im Aufschwung gegenüberstanden (*Siekmann*, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Art. 109 Rn. 74; *Stüber*, in: David/Stüber, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2020, Art. 72 Rn. 33).

[127] Art. 72 Abs. 1 HV in der Fassung des vorgeschlagenen Gesetzentwurfs lässt sich auch nicht grundgesetzkonform als Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 GG auslegen. Abgesehen davon, dass dies keinen Widerhall im überkommenen Verständnis der Norm fände, stände eine solche Auslegung im offenen Widerspruch zu den in der Begründung des Gesetzentwurfs erklärten Zielen der Volksinitiative für ein „Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“. Danach soll durch die Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg ein Beitrag zur Beseitigung der Regelung zur sog. Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG geleistet werden, damit „massive staatliche Investitionen in Bildung, Kultur, Gesundheit, Mobilität, Wohnen, Energie und Infrastruktur“ vorgenommen werden könnten (vgl. vollständiger Gesetzentwurf und Begründung, S. 2, 1. Absatz). Das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Ziel, massive staatliche Investitionen in den genannten Bereichen zu ermöglichen, ließe sich mit einer auf Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen begrenzten Ausnahmeregelung nicht verwirklichen. Deren Zweck beschränkt sich darauf, die staatliche Handlungsfähigkeit bei der Krisenbewältigung zu gewährleisten. Eine zusätzliche Verschuldung ist aufgrund einer solchen Ausnahmeregelung nur insoweit gerechtfertigt, als sie der Abwehr der Naturkatastrophe oder der außergewöhnlichen Notsituation und der Beseitigung der Folgen dient (*Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 91. EL April 2020, Art. 109 Rn. 217; *Stüber*, in: David/Stüber, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2020, Art. 72 Rn. 46). Diese Anforderungen wären bei den von der Volksinitiative erstrebten Investitionen nicht erfüllt.

[128] 4. Die festgestellten Verstöße der Volksinitiative gegen Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV und Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG haben zur Folge, dass das Volksbegehren für ein „Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“ insgesamt nicht

durchzuführen ist. Eine teilweise Durchführung des Volksbegehrens kommt nicht in Betracht. Dies gilt insbesondere hinsichtlich eines auf die Streichung der Übergangsregelung in Art. 72a HV beschränkten Volksbegehrens.

[129] Ist ein Teil eines Volksbegehrens unzulässig, ein anderer Teil jedoch zulässig, ist vor dem Hintergrund der grundsätzlichen Entscheidung des Verfassungsgebers für eine – gleichrangige – plebiszitäre Modifizierung der repräsentativen parlamentarischen Demokratie, die durch eine enge Begrenzung oder gar einen Ausschluss der Möglichkeit, ein teilweise unzulässiges Volksbegehren im Übrigen aufrechtzuerhalten und durchzuführen, entscheidend behindert würde, im Zweifel zugunsten der Zulässigkeit des verbleibenden Teils des Volksbegehrens zu entscheiden (HVerfG, Urt. v. 22.4.2005, 5/04, LVerfGE 16, 207, juris Rn. 122). Ungeachtet dieser Zweifelsregelung ist in Fällen teilweiser (Un-)Zulässigkeit zu klären, ob eine Abspaltung eines Teils des ursprünglich beabsichtigten Volksbegehrens dessen Kern unberührt ließe. Hierfür ist maßgebend, welche Bedeutung dem unzulässigen und dem zulässigen Teil jeweils zukommt, in welchem inhaltlichen und systematischen Zusammenhang die verschiedenen Teile stehen und ob der mutmaßliche Abstimmungswille der Wahlberechtigten, die die Volksinitiative unterstützt haben, dafürspricht, dass diese auch nur den verbleibenden Teil unterstützt hätten (HVerfG, Urt. v. 7.5.2019, 4/18, juris Rn. 124; Urt. v. 22.4.2005, 5/04, LVerfGE 16, 207, juris Rn. 125 ff.). Gemessen an diesen Vorgaben ist ein auf die Streichung der Übergangsregelung in Art. 72a HV beschränktes Volksbegehren nicht durchzuführen.

[130] Sofern die unzulässige Regelung zur Ersetzung der sog. Schuldenbremse in Art. 72 HV vom Volksbegehren abgetrennt und dieses sich auf die Streichung der Übergangsregelung für die Haushaltsjahre 2013 bis 2019 in Art. 72a HV beschränken würde, wäre der Kern des beantragten Volksbegehrens berührt. Aus dem Titel des Gesetzentwurfs und dessen Begründung geht klar hervor, dass das Ziel der Volksinitiative in der Änderung der geltenden Regelungen zur sog. Schuldenbremse besteht. Die Streichung der Übergangsregelung in Art. 72a HV, die seit dem Inkrafttreten der Neuregelung von Art. 72 HV am 1. Januar 2020 keinen Anwendungsbereich mehr hat (Stüber, in: David/Stüber, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2020, Art. 72a Rn. 19), hat demgegenüber eine zu vernachlässigende Bedeutung. Entsprechend wird die beabsichtigte Streichung von Art. 72a HV nur in drei Absätzen der fünfseitigen Begründung des Gesetzentwurfs thematisiert. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Wahlberechtigten, die die Volksinitiative unterstützt haben, dies auch getan hätten,

wenn die Volksinitiative auf eine solche Bereinigung der Verfassung von der mittlerweile überholten Übergangsregelung beschränkt gewesen wäre.

### III.

[131] Im Verfahren vor dem Hamburgischen Verfassungsgericht werden Kosten nicht erhoben (§ 66 Abs. 1 HmbVerfGG). Anlass, eine Kostenerstattung gemäß § 67 Abs. 3 HmbVerfGG anzuordnen, besteht nicht.

### IV.

[132] Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

### Anmerkung

Das Hamburgische Verfassungsgericht verhebt sich einmal mehr gewaltig – der Form wie dem Inhalt nach. Die Freie und Hansestadt Hamburg kann sich zunächst nicht selbst ermächtigen, Bundesrecht zum Prüfungsmaßstab ihrer Verfassungsgerichtsbarkeit zu machen – Art. 100 Abs. 1 GG weist den Weg. Die eingehenden Ausführungen zu Art. 109 GG sind daher schlicht als *ultra vires*-Akt einzustufen (das mag in wohlgerneht rechtspolitischer Perspektive auch für das Volksbegehren gelten, das offenbar gar nicht oder zumindest eher schlecht beraten war). Was noch mehr frappiert, sind die mit Händen zu greifenden Schwierigkeiten (die bis in die Terminologie hinein reichen), den grundlegenden Unterschied von Verfassungsgebung, Verfassungsänderung und einfacher Gesetzgebung kognitiv zu verarbeiten. Dem Verfassungsgericht lag ein Begehren zur Änderung der Landesverfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vor (was diese nun ausdrücklich erlaubt). Zugleich enthält sie gerade keine sog. Ewigkeitsklausel. Wer in dieser Konstellation einen Antrag auf Verfassungsänderung ohne nähere Begründung am geltenden Verfassungsrecht (hier Art. 50 der Landesverfassung) misst, hat – *sit venia verbo* – das Konzept der Normenhierarchie noch nicht vollständig verinnerlicht. Hart an der Grenze zur Absurdität sind sodann die Ausführungen angesiedelt, die aus der „Schuldenbremse“ (zu der man aus verfassungspolitischer Sicht aus guten Gründen unterschiedliche Auffassungen haben oder hegen kann) nun nachgerade ein *Palladium* des Budget- bzw. Haushaltsrechts der Bürgerschaft machen wollen. Das genaue Gegenteil ist doch der Fall! Selbst wenn man einmal annehmen wollte, dass das Budgetrecht gegen den Volksgesetzgeber abgeschirmt werden müsste (in der Sache ging es in historischer Perspektive stets um die Kon-

trolle der monarchischen Exekutive, nicht um die Kontrolle des demokratischen Souveräns), dann stellt doch die Schuldenbremse gerade eine Fessel des parlamentarischen Budgetrechts dar (deswegen heißt sie ja auch so). Der wohlgermerkt verfassungsändernde (parlamentarische) Gesetzgeber hat sich entschlossen, das parlamentarische Budgetrecht in Sachen Kreditaufnahme einzuschränken. Und nun soll es dem Schutz eben dieses Rechtes (vor dem Volk) dienen, wenn man verhindert, dass der verfassungsändernde Volksgesetzgeber hingeht und diese fiskalische Fußfessel wieder entfernt? Das mag man wahlweise als Schelmenstreich oder groben Unfug einstufen – im Subsystem „Verfassungsrecht“ bewegen wir uns jedenfalls nicht mehr.

## II. Verwaltungsgerichtsbarkeit

### I. Oberverwaltungsgerichte

#### a) Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 21. Januar 2020 – 8 B 2370/19

#### Leitsätze

1. In Verfahren, die ein Bürgerbegehren zum Gegenstand haben, sind weder das „Bürgerbegehren“ als solches noch die Vertrauensleute antrags- bzw. klagebefugt, sondern jeder gültige Unterzeichner des Bürgerbegehrens.
2. Entscheiden sich mehrere Personen, das Rechtsschutzziel gemeinsam zu verfolgen, macht jeder eine eigene verfahrensrechtliche Rechtsposition geltend, mit der Folge, dass der Streitwert pro Antragsteller in Ansatz zu bringen ist.

#### Tenor

Die Beschwerde der Antragsteller gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Wiesbaden vom 27. September 2019 – 7 L 1651/19.WI – wird zurückgewiesen.

Die Antragsteller haben die Kosten des Beschwerdeverfahrens zu je ½ zu tragen.

Der Streitwert wird unter Abänderung der erstinstanzlichen Streitwertfestsetzung für beide Instanzen auf jeweils 15.000,00 € festgesetzt.

## Gründe

### I.

[1] Die Beteiligten – die beiden Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens „über den Verzicht auf die hauptamtliche Erste Stadträtin/den hauptamtlichen Ersten Stadtrat in der Stadt P.“ und die Stadt P. – streiten über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens.

[2] Am 1. Oktober 2018 beantragte die SPD-Fraktion in der Stadtverordnetenversammlung der Antragsgegnerin zur Vermeidung von Kosten die Abschaffung der Stelle des hauptamtlichen Ersten Stadtrates. Der Magistrat sollte künftig nur noch aus dem Bürgermeister und sieben ehrenamtlichen Stadträten bestehen (Antrag Nr. 2018/159, Bl. 30 d. Gerichtsakte [GA]).

[3] In der Sitzung der Stadtverordnetenversammlung am 8. April 2019 wurde der Antrag mehrheitlich abgelehnt, ein Änderungsantrag von CDU und FDP, der sinngemäß die Beibehaltung der bisherigen Aufgabenverteilung beinhaltete, hingegen mehrheitlich angenommen. Die Antragsteller und eine mittlerweile verstorbene dritte Vertrauensperson begannen daraufhin mit der Sammlung von Unterschriften für ein Bürgerbegehren zu der Fragestellung:

„Sind Sie dafür, den ablehnenden Beschluss der Stadtverordnetenversammlung P. vom 8. April 2019 über die Abschaffung der Stelle der hauptamtlichen Ersten Stadträtin/des hauptamtlichen Ersten Stadtrates in P. aufzuheben, indem Sie als Bürgerinnen und Bürger der Stadt P. folgende Satzung zur Änderung der Hauptsatzung unserer Stadt beschließen:

„Satzung zur Änderung der Hauptsatzung der Stadt P.

#### Artikel I

§ 3 der Hauptsatzung der Stadt P. erhält folgende Fassung:

#### § 3 Magistrat

(1) Der Magistrat besteht aus der hauptamtlichen Bürgermeisterin oder dem hauptamtlichen Bürgermeister und den ehrenamtlichen Stadträtinnen und Stadträten.

(2) Die Zahl der ehrenamtlichen Stadträtinnen und Stadträte beträgt sieben.

#### Artikel II

Diese Satzung tritt am Tage nach ihrer öffentlichen Bekanntmachung in Kraft.“

[4] Zur Begründung war angegeben:

„Die Hauptsatzung der Stadt P. sieht in ihrer jetzigen Fassung die Stelle einer hauptamtlichen Ersten Stadträtin/eines hauptamtlichen Ersten Stadtrates vor. Zur Streichung dieser Stelle ist die Änderung der Hauptsatzung durch Neufassung des § 3 erforderlich. Nachdem die Stadtverordnetenversammlung diese Änderung abgelehnt hat, sollen die Bürgerinnen und Bürger sie mittels eines Bürgerentscheids beschließen.

P. ist die einzige Stadt im Rheingau-Taunus-Kreis, die sich einen hauptamtlichen Ersten Stadtrat leistet. Selbst wesentlich größere Städte, wie Taunusstein, Idstein und Eltville kommen ohne hauptamtlichen Ersten Stadtrat bzw. ohne hauptamtliche Erste Stadträtin aus. Dort ist es selbstverständlich, dass der Bürgermeister allein sämtliche Aufgabengebiete (Dezernate) der Stadtverwaltung leitet.

Mit der Streichung der hauptamtlichen Stadtratsstelle würden allein für eine Wahlzeit von sechs Jahren finanzielle Belastungen von mehr als einer halben Million Euro vermieden (siehe Haushaltsplan 2018/2019 der Stadt P., Kostenträger 111108, 1. Stadtrat). Zudem drohen langjährige Verpflichtungen zur Zahlung von Pensionen und Beihilfen in Krankheitsfällen. Mit der Streichung der Stelle würde die Stadt dauerhaft zusätzlichen finanziellen Spielraum gewinnen, den sie etwa für Steuerenkungen, den Ausbau der Infrastruktur und zur Vereinsförderung nutzen könnte.“

[5] Zum Kostendeckungsvorschlag hieß es weiter:

„Ein Kostendeckungsvorschlag ist entbehrlich, denn die Streichung der Stelle einer hauptamtlichen Ersten Stadträtin bzw. eines hauptamtlichen Ersten Stadtrates verursacht keine zusätzlichen Kosten. Vielmehr vermindern sich die Personalkosten, weil Kosten für den Ersten Stadtrat wegfallen.“

[6] Wegen der weiteren Einzelheiten wird Bezug genommen auf die Unterschriftenliste (Bl. 38 d. GA).

[7] Am 28. Mai 2019 wurde das Bürgerbegehren mit ca. 1.030 Unterschriften bei der Antragsgegnerin eingereicht.

[8] In ihrer Sitzung vom 19. August 2019 entschied die Stadtverordnetenversammlung der Antragsgegnerin, das Bürgerbegehren sei unzulässig und verwies zur Begründung darauf, dass es keinen Kostendeckungsvorschlag enthalte und die Begründung in einem zentralen Punkt falsch sei. Im Übrigen wurde auf die eingeholten Stellungnahmen des Hessischen Städte- und Gemeindebundes und des Rechtsanwalts C. verwiesen (Bl. 39f. d. GA).

[9] Mit Bescheid vom 20. August 2019 – zugestellt am 26. August 2019 – wurden die Vertrauensleute des Bürgerbegehrens davon in Kenntnis gesetzt.

[10] Am 23. September 2019 haben sie dagegen Klage erhoben (7 K 1650/19.WI) und zugleich um einstweiligen Rechtsschutz nachgesucht. Sie machen im Wesentlichen geltend, ein Kostendeckungsvorschlag sei entbehrlich gewesen, da bei Abschaffung der Stelle des hauptamtlichen Ersten

Stadtrates dessen Aufgaben zwar durch einen ehrenamtlichen Ersten Stadtrat wahrgenommen werden müssten, die an ihn zu zahlende Aufwandsentschädigung jedoch nur einen Bruchteil der Kosten für den hauptamtlichen Beigeordneten betragen. Wegen der Einzelheiten wird Bezug genommen auf Antragschrift nebst Anlagen, Bl. 7f. d. GA).

[11] Mit Beschluss vom 27. September 2019 hat das Verwaltungsgericht den Eilantrag abgelehnt und ausgeführt, dem Bürgerbegehren fehle sowohl der Kostendeckungsvorschlag als auch eine inhaltlich zutreffende Begründung. Wegen der Einzelheiten wird Bezug genommen auf den angegriffenen Beschluss (Bl. 75ff. d. GA).

[12] Dieser Beschluss ist den Antragstellern am 27. September 2019 zugestellt worden und am 10. Oktober 2019 haben sie dagegen Beschwerde erhoben und diese am 28. Oktober 2019 (einem Montag) begründet. Sie machen im Wesentlichen geltend, der Kostendeckungsvorschlag sei entbehrlich gewesen und die Begründung des Bürgerbegehrens unter Berücksichtigung der anzulegenden Maßstäbe weder inhaltlich noch sonst zu beanstanden. Wegen der weiteren Einzelheiten wird Bezug genommen auf die Beschwerdebegründung (Bl. 97ff. d. GA).

[13] Die Antragsteller beantragen,

den Beschluss des Verwaltungsgerichts Wiesbaden vom 27. September 2019, Az.: 7 L 1651/19.WI aufzuheben,

der Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung gemäß § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO aufzugeben, es

1. bis zum rechtskräftigen Abschluss des beim Verwaltungsgericht Wiesbaden (Az.: 7 K 1650/19.WI) anhängigen Rechtsstreits der Antragsteller auf Durchführung eines Bürgerentscheids sowie

2. im Falle der rechtskräftigen Verurteilung der Antragsgegnerin in dem vorgenannten Verfahren zur Durchführung des Bürgerentscheids bis zum Wahltag für den Bürgerentscheid einschließlich der amtlichen Bekanntmachung des Wahlergebnisses

zu unterlassen, das Stellenbesetzungsverfahren für die Wahl eines Ersten hauptamtlichen Stadtrates der Stadt P. durch- bzw. fortzuführen und insbesondere eine Wahl für nach Ausscheiden des jetzigen Amtsinhabers des Amtes der Ersten Stadträtin/des Ersten Stadtrates durchzuführen.

[14] Die Antragsgegnerin beantragt,

die Beschwerde zurückzuweisen

und verteidigt die angegriffene Entscheidung. Wegen der Einzelheiten wird Bezug genommen auf den Schriftsatz vom 14. November 2019 (Bl. 120f. d. GA).

[15] Wegen der (weiteren) Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird Bezug genommen auf den Inhalt der Gerichtsakte, der Akte des Klageverfahrens (7 K 1650/19.WI) und der Verwaltungsvorgänge, die Gegenstand der Beratung gewesen sind.

## II.

[16] Die Beschwerde der Antragsteller bleibt ohne Erfolg.

[17] 1. Die gemäß § 146 Abs. 1 VwGO statthafte und auch im Übrigen zulässige Beschwerde der Antragsteller gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Wiesbaden vom 27. September 2019 – 7 L 1651/19.WI – ist unbegründet. Die von den Antragstellern angeführten Gründe (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO) geben keinen Anlass, den Beschluss des Verwaltungsgerichts zu ändern.

[18] Die Antragsteller begehren den Erlass einer einstweiligen Anordnung gemäß § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO zur Sicherung eines kassatorischen Bürgerbegehrens, das sich gegen die Ausführung eines Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung der Antragsgegnerin richtet.

[19] a) Voraussetzung für den Erlass einer einstweiligen Anordnung, mit welcher der Gemeinde einem kassatorischen Bürgerbegehren zuwiderlaufende Maßnahmen untersagt werden, ist, dass das Bürgerbegehren nach dem Erkenntnisstand des entscheidenden Gerichts im Zeitpunkt der Eilentscheidung mit ganz überwiegender Wahrscheinlichkeit zulässig ist und die Erreichung seines Ziels ohne den Erlass der einstweiligen Anordnung voraussichtlich vereitelt würde. Das Erfordernis einer das im Anordnungsverfahren übliche Maß übersteigenden Wahrscheinlichkeit folgt daraus, dass auch der Beschluss der Gemeindevertretung demokratisch legitimiert ist (vgl. Hess. VGH, Beschluss vom 20. August 2015 – 8 B 2125/14 juris, Rdnr. 4).

[20] Unter Berücksichtigung dieses Maßstabes fehlt es vorliegend an einem Anordnungsanspruch. Die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens, deren Voraussetzungen sich aus § 8b der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) ergeben, ist nicht im erforderlichen Maße überwiegend wahrscheinlich. Denn es fehlt – wie das Verwaltungsgericht zutreffend festgestellt hat – an einer ordnungsgemäßen Begründung für das Bürgerbegehren. Gemäß § 8b Abs. 3

S. 2 HGO muss ein Bürgerbegehren unter anderem eine Begründung enthalten. Sie dient dazu, die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren des Bürgerbegehrens aufzuklären und darüber zu informieren, worüber abgestimmt werden soll. Die Begründung darf Wertungen, Schlussfolgerungen und Erwartungen enthalten, sie muss jedoch insbesondere die entscheidungserheblichen Tatsachen zutreffend darstellen. Die abstimmungsberechtigten Bürger müssen sich anhand der Darstellungen ein Urteil darüber bilden können, ob sie dem Bürgerbegehren zustimmen wollen oder nicht. Dabei muss gewährleistet sein, dass die angegebene Begründung nicht zur Verfälschung des Bürgerwillens führt. Sie darf deshalb nicht in wesentlichen Punkten falsch, unvollständig oder irreführend sein. Die Initiatoren eines kassatorischen Bürgerbegehrens haben die Gründe, die gegen den Beschluss der Gemeindevertretung (Stadtverordnetenversammlung) sprechen, zutreffend darzustellen (Hess. VGH, Beschluss vom 20. August 2015 – 8 B 2125/14 –, juris Rdnr. 6 f.).

[21] Davon ausgehend ist das Verwaltungsgericht zutreffend davon ausgegangen, dass die hier dem Bürgerbegehren beigegebene Begründung zumindest irreführend ist.

[22] Denn darin wird ausgeführt, größere Städte als P. kämen ohne hauptamtlichen Ersten Stadtrat aus; dort sei es selbstverständlich, dass der Bürgermeister allein sämtliche Aufgabenbereiche (Dezernate) der Stadtverwaltung leite. Dadurch gewönne die Stadt dauerhaft zusätzlichen finanziellen Spielraum, den sie für Steuersenkungen, den Ausbau der Infrastruktur oder zur Vereinsförderung nutzen könne. Dem nicht mit der HGO vertrauten Bürger wird damit suggeriert, dass die Stelle des Ersten Stadtrates entbehrlich sei und sämtliche dafür anfallenden Kosten eingespart werden könnten und zur anderweitigen Verwendung zur Verfügung stünden. Dieser Eindruck wird verstärkt bei einem Vergleich der bisher geltenden Fassung des § 3 der Hauptsatzung mit der der geplanten Neufassung. Heißt es dort bislang:

„(1) Der Magistrat besteht aus der hauptamtlichen Bürgermeisterin oder dem hauptamtlichen Bürgermeister, der hauptamtlichen Ersten Stadträtin oder dem hauptamtlichen Ersten Stadtrat und den Stadträtinnen und Stadträten.

(2) Die Zahl der ehrenamtlichen Stadträtinnen und Stadträte beträgt 7.“

wird durch die geplante Neufassung lediglich der zweite Halbsatz bezüglich der hauptamtlichen Stadträtin/des hauptamtlichen Stadtrats (§ 3 Absatz 1, 2. Halbsatz) gestrichen, während der Wortlaut ansonsten unverändert bleibt. Damit wird tatsächlich der Eindruck vermittelt, es werde zukünftig

auf den Ersten Stadtrat verzichtet und dessen Aufgaben vom (hauptamtlichen) Bürgermeister übernommen (vgl. Begründung: „Dort ist es selbstverständlich, dass der Bürgermeister allein sämtliche Aufgabenbereiche (Dezernate) der Stadtverwaltung leitet.“). Tatsächlich muss bei Wegfall der Stelle des hauptamtlichen Ersten Stadtrates ein ehrenamtlicher Erster Stadtrat bestellt werden (§ 55 Abs. 2 Satz 2 HGO), dem für seine Arbeit Entschädigungsleistungen nach § 27 HGO zustehen.

[23] b) Dem können die Antragsteller nicht mit Erfolg entgegenhalten, bei der Auslegung eines Bürgerbegehrens sei zwar auch auf dessen Wortlaut abzustellen, daneben seien jedoch auch die Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Aus der Presse und den Diskussionen in den gemeindlichen Gremien sei den Bürgern bekannt gewesen, dass bei Wegfall des „hauptamtlichen Ersten Stadtrates“ die gesetzlich vorgesehene ehrenamtliche Wahrnehmung umzusetzen sei.

[24] Bürgerbegehren sind zwar grundsätzlich auslegungsfähig. Denn im Interesse der Handhabbarkeit von Bürgerbegehren und angesichts des Umstands, dass auch juristische Laien in der Lage sein sollen, ein Bürgerbegehren mit Erfolg einzureichen, dürfen an die sprachliche Abfassung keine zu hohen Anforderungen gestellt werden. Andererseits ist jedoch zu berücksichtigen, dass ein erfolgreicher Bürgerentscheid die Wirkung eines Beschlusses der Gemeindevertretung hat, der für die Dauer von drei Jahren nicht geändert werden kann (§ 8b Abs. 7 Satz 2 HGO). Er muss daher eine klare Regelung zum Gegenstand haben und den Bürgern eine eindeutige Fragestellung vorlegen, deren Inhalt sich ohne besondere Vorkenntnisse aus dem Antrag und seiner Begründung selbst ergibt. Die Bürger müssen klar erkennen können, für oder gegen was sie ihre Stimme abgeben. Es muss ausgeschlossen sein, dass ein Bürgerbegehren nur wegen seiner inhaltlichen Vieldeutigkeit und nicht wegen der eigentlich verfolgten Zielsetzung die erforderliche Unterstützung findet. Für eine „wohlwollende“ Auslegung des Bürgerbegehrens ist daher kein Raum (vgl. dazu Hess. VGH, Beschluss vom 30. November 2015 – 8 A 889/13 –, juris, Rdnr. 58 m.w.N.).

[25] Nach der Formulierung der Begründung zielt das Bürgerbegehren der Antragsteller darauf ab, die Stelle des „hauptamtlichen Ersten Stadtrates“ abzuschaffen, ohne jedoch den Fokus auf die „Hauptamtlichkeit“ der Stelle zu legen, wie dies etwa durch Kursiv- oder Fettdruck des Wortes „*hauptamtlich*“ hätte erreicht werden können. Für den mit der Hessischen Gemeindeordnung nicht sonderlich vertrauten Bürger erschließt sich deshalb aus der Begründung nicht, dass bei Wegfall der Stelle des „hauptamtlichen“ Ersten Stadtrates ein „ehrenamtlicher“ Erster Stadtrat dessen Aufgaben

wahr zu nehmen hat, wodurch ebenfalls Kosten verursacht werden. Auch wenn diese wahrscheinlich unter denen liegen dürften, die für einen „hauptamtlichen“ Ersten Stadtrat anfallen, fällt die mit der beabsichtigten Änderung gewünschte Kostenersparnis jedenfalls nicht so hoch aus, wie es die Formulierung nahelegt.

[26] Soweit die Antragsteller weiter ausführen, es sei selbstverständlich, dass, wenn es keine hauptamtliche Vertretung des Bürgermeisters gebe, diese ehrenamtlich geleistet werden müsse, ist das zutreffend und möglicherweise für die Bürger auch ohne nähere Kenntnis der HGO ersichtlich. Die Begründung bleibt gleichwohl wegen des in den Raum gestellten Umfangs der Kostenersparnis irreführend.

[27] Auch der weitere Einwand, es sei allgemein bekannt, dass für ehrenamtliche Arbeit Entschädigungen zu zahlen seien, führt nicht zum Erfolg. Denn es bleibt auch insoweit dabei, dass diese Kosten in der Begründung des Bürgerbegehrens unberücksichtigt geblieben sind und dadurch der falsche Eindruck hinsichtlich der zu erwartenden Kostenersparnis – wie bereits oben beschrieben – erweckt wird.

[28] 2. Die Antragsteller haben die Kosten des Beschwerdeverfahrens zu je [sic] zu tragen (§ [sic] 154 Abs. 2, 159 VwGO i.V.m. § 100 ZPO).

[29] Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 47 Abs. 1 und 2, 52 Abs. 1 und 2, 53 Abs. 2 Nr. 1 GKG, wobei sich der Senat an Nr. 22.6 und 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Fassung der am 31. Mai/1. Juni 2012 und am 18. Juli 2013 beschlossenen Änderungen (abgedruckt in: *Kopp/Schenke*, VwGO, 22. Auflage 2016, Anhang zu § 164 Rdnr. 14) orientiert. Maßgeblich ist insoweit die Erwägung, dass weder das „Bürgerbegehren“ als solches noch die Vertrauensleute antrags- bzw. klagebefugt sind, sondern jeder gültige Unterzeichner des Bürgerbegehrens (vgl. *Bennemann* in Rauber u.a, HGO, 3. Aufl. 2017, § 8b Nr. 4.6; BeckOK KommunalR Hessen *Dünchheim*, HGO, § 8b Rn. 18-21). In Verfahren wie dem vorliegenden ist es daher rechtlich nicht erforderlich, durch eine Mehrheit von Unterstützern eines Bürgerbegehrens um Rechtsschutz nachzusehen. Vielmehr kann auch ein Einzelner das Rechtsschutzziel verfolgen. Entscheiden sich hingegen mehrere Personen das Rechtsschutzziel gemeinsam zu verfolgen, macht jeder eine eigene verfahrensrechtliche Rechtsposition geltend, ohne dass durch diesen Zusammenschluss eine Rechtsgemeinschaft im Sinne von Ziffer 1.3. des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit entsteht. In Anbetracht der Vorläufigkeit der Entscheidung setzt der Senat jedoch lediglich den hälftigen Wert an.

[30] Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, §§ 66 Abs. 3 Satz 3, 68 Abs. 1 Satz 5 GKG).

### Anmerkung

Diesmal nun anders herum: Nach Leitsatz 1 sollen gerade nicht die Vertrauenspersonen, sondern die Unterzeichnenden antrags- bzw. klagebefugt sein. In der Sache dürfte die Begründung des Begehrens in der Tat anfechtbar gewesen sein.

b) *Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 5. März 2020 – 4 CE 20.278*

### Leitsätze

1. Muss innerhalb kurzer Frist über die Einlegung eines Rechtsmittels entschieden werden, liegt in der Regel ein unaufschiebbares Geschäft vor, so dass der Bürgermeister anstelle des Gemeinderats handeln darf.
2. Die Vertreter eines von der Gemeinde abgelehnten, nach vorläufiger gerichtlicher Prüfung aber als zulässig anzusehenden Bürgerbegehrens können grundsätzlich verlangen, dass die Gemeinde den künftigen Bürgerentscheid nicht durch die Schaffung vollendeter Tatsachen leerlaufen lässt oder anderweitig vereitelt.
3. Für die Erfüllung dieses Sicherungsanspruchs reicht es aus, wenn der Gemeinde mittels einstweiliger Anordnung untersagt wird, eine im Gemeinderat beschlossene Satzung bekanntzumachen bzw. die für einen beabsichtigten Vertragsschluss erforderlichen Erklärungen gegenüber Dritten abzugeben.

### Gründe

#### I.

[1] Die Antragsteller begehren im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes die Sicherung ihres Anspruchs auf Zulassung eines Bürgerbegehrens, das sich gegen eine Bauleitplanung der Antragsgegnerin, einer Gemeinde mit knapp 5.000 Einwohnern, richtet.

[2] Mit dem laut Aufstellungsbeschluss vom 17. Juli 2018 beabsichtigten Erlass des Bebauungsplans „M ... Straße“ will die Antragsgegnerin Erweiterungsmöglichkeiten für einen bestehenden Betrieb schaffen; zu diesem Zweck soll auch die M ... Straße verlegt werden.

[3] Die Antragsteller reichten am 3. Oktober 2018 als gemeinschaftliche Vertreter des Bürgerbegehrens „Erhalt der M ... Str. in der jetzigen Verkehrsführung“ bei der Antragsgegnerin ein Bürgerbegehren samt Unterschriften mit der Fragestellung ein:

[4] „Sind Sie dafür, dass die Gemeinde A ... alle rechtlich zulässigen Maßnahmen ergreift, um die Gemeindeverbindungsstraße M ... Str. mit ihrer jetzigen Verkehrsführung zu erhalten?“

[5] Nachdem der Gemeinderat der Antragsgegnerin das Bürgerbegehren zurückgewiesen hatte, erhoben die Antragsteller am 17. Dezember 2018 eine auf Zulassung gerichtete Klage, über die noch nicht entschieden worden ist.

[6] Im Anschluss an einen nichtöffentlichen Erörterungstermin teilte das Verwaltungsgericht den Beteiligten in einem Hinweisschreiben vom 27. Dezember 2019 mit, dass das Bürgerbegehren nach vorläufiger Einschätzung als zulässig angesehen werde; hierzu wurde eine Äußerungsfrist bis zum 31. Januar 2020 gesetzt.

[7] Am 24. Januar 2020 beantragten die Antragsteller gemäß § 123 VwGO:

[8] 1. Der Antragsgegnerin wird untersagt, bis zur Durchführung des Bürgerentscheids Beschlüsse zu fassen, die dem Bürgerbegehren „Erhalt der M ... Str. in der jetzigen Verkehrsführung zuwiderlaufen, insbesondere Beschlüsse zum Abschluss städtebaulicher Verträge im Zusammenhang mit Bauleitplanungen sowie Satzungsbeschlüsse der Bauleitplanungen selbst, die die Verlegung der M ... Straße beinhalten.

[9] 2. Der Antragsgegnerin wird insbesondere untersagt, die Beschlüsse der Tagesordnungspunkte 7 – 11 der Gemeinderatssitzung am 28. Januar 2020 zu fassen.

[10] Zur Begründung wurde vorgetragen, trotz des eindeutigen rechtlichen Hinweises des Verwaltungsgerichts plane die Antragsgegnerin, in der Gemeinderatssitzung am 28. Januar 2020 Beschlüsse zu fassen über städtebauliche Verträge mit der Nachbargemeinde und dem Projektträger (TOP 7, 9), über eine Vereinbarung zu Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen (TOP 8) sowie über die Änderung des Flächennutzungsplans im Parallelverfahren (TOP 10) und über den Erlass des Bebauungsplans (TOP 11). Es bestehe daher die Gefahr, dass die Verwirklichung des Anspruchs auf Durchführung eines Bürgerentscheids zumindest wesentlich erschwert werden könnte. Der Inhalt der Verträge sei zwar bisher nicht bekannt; es sei aber

nicht auszuschließen, dass sich die Antragsgegnerin durch die Vertragsabschlüsse im Falle eines erfolgreichen Bürgerentscheids und der daraus resultierenden Kündigungsverpflichtung gegenüber den Vertragspartnern schadenersatzpflichtig mache. Es sei zu erwarten, dass diese eventuellen Ersatzansprüche als Argumentation gegen das Bürgerbegehren verwendet würden. Selbst wenn dies rechtlich keinen Einfluss haben sollte, könne die Notwendigkeit der Vertragskündigung der Antragsgegnerin als Werbung für ihre Position bei der Durchführung des Bürgerentscheids dienen.

[11] Die Antragsgegnerin beantragte, den Antrag abzulehnen, und erklärte, es werde ausdrücklich zugesichert, dass der Bebauungsplan bis zur rechtskräftigen Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nicht bekanntgemacht werde. Damit entfalle das Rechtsschutzbedürfnis für einen Sicherungsantrag.

[12] Mit Beschluss vom 28. Januar 2020 erließ das Verwaltungsgericht eine dem Antrag vom 24. Januar 2020 nahezu wörtlich entsprechende einstweilige Anordnung. Zur Begründung wurde ausgeführt, die Antragsteller hätten im Hinblick auf die für denselben Tag geplanten Gemeinderatsbeschlüsse einen Anordnungsgrund glaubhaft gemacht. Zwar sei der Beschluss über die Bebauungsplansatzung vorerst nur ein Internum, das erst mit der Bekanntmachung rechtsgültig und wirksam werde. Bei nachträglicher Zulassung des Bürgerbegehrens müsse aber die dann bereits beschlossene Satzung jedenfalls intern wieder aufgehoben bzw. geändert werden, da der erste Bürgermeister anderenfalls zum Vollzug des Beschlusses verpflichtet sei. Es liege ferner auf der Hand, dass ein späterer Bürgerentscheid jedenfalls unter erschwerten Bedingungen erfolgen würde, da die Bürger für eine Abstimmung zu einem im Gemeinderat bereits abschließend behandelten Thema mobilisiert werden müssten. Es könne offenbleiben, ob mögliche Schadenersatzansprüche der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entgegengehalten werden könnten. Denn selbst wenn dies rechtlich keinen Einfluss haben sollte, dürfte der Verweis auf die gegebenenfalls notwendigen Vertragskündigungen der Antragsgegnerin als Werbung für ihre Position dienen. Es sei auch ein aus Art. 18a Abs. 9 GO folgender Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht worden. Die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens könne mit solcher Wahrscheinlichkeit bejaht werden, dass eine gegenteilige Entscheidung im Hauptsacheverfahren praktisch ausgeschlossen sei; hierzu werde auf das gerichtliche Hinweisschreiben vom 27. Dezember 2019 Bezug genommen. Die einstweilige Anordnung sei auch in dem erkannten Umfang erforderlich. Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs sei zwar bei Bürgerbegehren, die sich gegen den Erlass

einer Rechtsnorm richteten, grundsätzlich eine auf Unterlassung der Bekanntmachung gerichtete Sicherungsanordnung ausreichend; dies sei aber als ein Regel-Ausnahme-Verhältnis zu verstehen. Hier sei zu beachten, dass es sich bei den in der Sitzung geplanten städtebaulichen Verträgen und der Vereinbarung zu Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht um Rechtsvorschriften handle, die erst mit Bekanntmachung gültig würden. Davon abgesehen gehe die Kammer davon aus, dass dem Sicherheitsbedürfnis der Antragsteller mit der von der Antragsgegnerin abgegebenen Zusicherung, den Bebauungsplan nicht bekanntzumachen, nicht ausreichend Rechnung getragen werde. Die Bekanntmachung der Satzung und die Genehmigung des geänderten Flächennutzungsplans stellten nur formelle Angelegenheiten im Rahmen des Vollzugs dar, während die materielle Entscheidung, insbesondere die Abwägung, bereits in der Gemeinderatssitzung vorgenommen worden sei. In einer Zwischenentscheidung vom 14. Dezember 2018 (Az. 4 CE 18.2578) habe auch der Bayerische Verwaltungsgerichtshof einer Gemeinde einen Satzungsbeschluss über einen Bebauungsplan vorläufig untersagt.

[13] Gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts wendet sich die Antragsgegnerin mit der vorliegenden Beschwerde.

[14] Die Antragsteller treten der Beschwerde entgegen.

[15] Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakten verwiesen.

## II.

[16] 1. Die Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 20. Januar 2020 ist zulässig. Sie wurde von den Bevollmächtigten der Antragsgegnerin in Ausübung der ihnen vom ersten Bürgermeister am 28. Januar 2020 erteilten Prozessvollmacht frist- und formgerecht eingelegt und begründet (§ 147 Abs. 1 Satz 1, § 146 Abs. 4 Satz 1 VwGO).

[17] Diese Prozesshandlungen waren entgegen dem Einwand der Antragsteller nicht deshalb – bis zu einer etwaigen Genehmigung durch den Gemeinderat (vgl. *Wernsmann/Neudenberger* in BeckOK Kommunalrecht Bayern, GO, Art. 38 Rn. 17; *Glaser* in Widtmann u.a., GO, Art. 29 Rn. 25 m.w.N.) – vorläufig unwirksam, weil der Beschwerdeeinlegung kein Gemeinderatsbeschluss zugrunde lag. Zwar ist die Entscheidung über die Einlegung eines Rechtsmittels bei einer so kleinen Gemeinde wie der Antragsgegnerin nicht als laufende Angelegenheit anzusehen, für die der erste Bürgermeister nach Art. 37 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GO originär zuständig gewesen

wäre (vgl. BayVGh, B. v. 20.10.2011 – 4 CS 11.2047 – BayVBl. 2012, 341 Rn. 8). Wenn innerhalb einer kurzen Frist über die Einlegung eines Rechtsmittels in einem Eilrechtsschutzverfahren entschieden werden muss, liegt aber in der Regel ein „unaufschiebbares Geschäft“ im Sinne des Art. 37 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 GO vor, so dass der Bürgermeister anstelle des Gemeinderats handeln darf (BayVGh, U. v. 27.1.1958 – 314 III 56 – VGh n.F. 11, 29/30 = BayVBl. 1958, 124; *Bauer/Böhle/Ecker*, Bayer. Kommunalgesetze, GO, Art. 37 Rn. 13; *Wernsmann/Neudenberger*, a.a.O., Art. 37 Rn. 35; vgl. auch *Glaser*, a.a.O., Art. 37 Rn. 14).

[18] Eine solche Eilzuständigkeit war auch unter den hier vorliegenden Umständen anzunehmen. Der dem Antrag stattgebende Beschluss ging den Bevollmächtigten der Antragsgegnerin laut Empfangsbekanntnis am 28. Januar 2020 zu, so dass die zweiwöchige Beschwerdefrist am 11. Februar 2020 um 24 Uhr ablief. Bis dahin konnte der Gemeinderat nicht mehr rechtzeitig im Rahmen des turnusmäßigen Sitzungsbetriebs über die Rechtsmitteleinlegung entscheiden. Zwar fand noch am Tag des Fristablaufs um 19.00 Uhr eine Gemeinderatssitzung statt, die laut dem im Ratsinformationssystem abrufbaren Protokoll um 22.15 Uhr endete. Es konnte aber nicht von vornherein davon ausgegangen werden, dass die mit der Vertretung im Eilverfahren beauftragte Kanzlei sich an diesem Abend außerhalb der üblichen Bürozeiten für einen ungewissen Zeitraum bereithalten würde, um eine mögliche Entscheidung des Gemeinderats abzuwarten und ggf. noch kurz vor Fristablauf die Beschwerde einzulegen.

[19] Die (zunächst fristwahrende) Einlegung des Rechtsbehelfs im Eilverfahren hatte für die Antragsgegnerin auch nicht eine so weitreichende Bedeutung, dass der erste Bürgermeister allein wegen dieser Angelegenheit eine Sondersitzung des Gemeinderats hätte einberufen oder die auf den 11. Februar 2020 geladene reguläre Sitzung hätte vorverlegen müssen. Sind nach einem festen Sitzungsplan in ausreichend engen Zeitabständen planmäßige Sitzungen vorgesehen, kann für die Inanspruchnahme der Eilkompetenz des ersten Bürgermeisters grundsätzlich nicht gefordert werden, dass auch eine Sondersitzung nicht mehr rechtzeitig einberufen werden könnte. Denn die Einrichtung eines festen Sitzungsplanes soll gerade Terminkollisionen ausschließen und den Gemeinderatsmitgliedern eine regelmäßige Teilnahme am Sitzungsbetrieb ermöglichen (vgl. zum Ganzen *Glaser*, a.a.O., Art. 37 Rn. 15 m.w.N.).

[20] 2. Die hiernach zulässige Beschwerde, die der Senat anhand der fristgerecht dargelegten Gründe prüft (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), hat in der

Sache Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat dem Antrag auf Erlass einer Sicherungsanordnung zu Unrecht stattgegeben.

[21] a) Soweit der Antragsgegnerin mit der „bis zur Durchführung des Bürgerentscheids“ geltenden Eilentscheidung eine Beschlussfassung auch für den Zeitraum nach einer möglichen Zulassung des Bürgerbegehrens untersagt worden ist, liegt darin ein Verstoß gegen die in § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 938 Abs. 1 ZPO enthaltene Vorgabe, wonach einstweilige Anordnungen zur Zweckerreichung „erforderlich“ sein müssen. Da Zweck des Verfahrens nach § 123 VwGO die Verhinderung vollendeter Tatsachen vor Abschluss des Hauptsacheverfahrens ist, kann eine einstweilige Anordnung in der Regel nur die Zwischenzeit bis zur rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache betreffen (*Puttler* in *Sodan/Ziekow*, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 123 Rn.114). Im vorliegenden Fall kam daher einstweiliger Rechtsschutz von vornherein nur in Betracht für den Zeitraum bis zu einer abschließenden Entscheidung über die Verpflichtungsklage auf Zulassung des Bürgerbegehrens. Sollten die Antragsteller mit dieser Klage Erfolg haben, bedürfte es danach einer gerichtlichen Sicherungsanordnung auch deshalb nicht mehr, weil mit der verbindlichen Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens die Sperrwirkung des Art. 18a Abs. 9 GO eintritt (vgl. BayVGh, B. v. 29.4.1999 – 4 ZE 99.1279/4 CE 99.1279 – juris Rn. 21).

[22] b) Eine einstweilige Anordnung konnte jedoch auch für den Zeitraum bis zum rechtskräftigen Abschluss des anhängigen Klageverfahrens nicht ergehen, da es insoweit, wie die Antragsgegnerin in ihrer Beschwerdebeurteilung zutreffend dargelegt hat, ebenfalls an dem erforderlichen Sicherungsbedürfnis fehlte.

[23] aa) Die Vertreter eines (nach vorläufiger gerichtlicher Einschätzung) als zulässig anzusehenden Bürgerbegehrens haben nach der Einreichung der Unterschriftenlisten einen im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes durchsetzbaren grundsätzlichen Anspruch auf Sicherung der Durchführung des erstrebten Bürgerentscheids, also darauf, dass die betreffende Gemeinde – nach Abwägung mit deren Interessen – den Bürgerentscheid nicht durch die Schaffung vollendeter Tatsachen leer laufen lässt oder anderweitig vereitelt (vgl. BayVGh, B. v. 7.5.1998 – 4 ZE 98.1360 – BayVBl. 1998, 567, B. v. 25.6.2012 – 4 CE 12.1224 – BayVBl. 2013, 19 m.w.N.). Anders als bei der aufgrund der Zulassung eintretenden Sperrwirkung gemäß Art. 18a Abs. 9 GO verhindert dieser aus Art. 12 Abs. 3 BV folgende Sicherungsanspruch (vgl. BayVGh, B. v. 12.9.1997 – 4 ZE 97.2758 – BayVBl. 1998, 24) allerdings nicht jede dem Bürgerbegehren entgegenstehende Entscheidung und jeden entsprechenden Vollzugsakt, sondern nur

solche gemeindlichen Maßnahmen, die irreparable Verhältnisse schaffen und damit die Ziele des Bürgerbegehrens unterlaufen (BayVGH, B. v. 7.5.1998, a.a.O.; *Suerbaum/Retzmann* in BeckOK Kommunalrecht Bayern, GO, Art. 18a Rn. 55; *Bauer/Böhle/Ecker*, a.a.O., Art. 18a Rn. 22). Die Gemeindeorgane dürfen nicht durch eine beschleunigte Durchsetzung ihrer Interessen und eine gleichzeitige Verfahrensverzögerung bei der Zulassung des Bürgerbegehrens Fakten schaffen, die eine objektive Zwangslage zu ihren Gunsten herbeiführen oder dem Bürgerbegehren die Grundlage entziehen (vgl. BayVGH, B. v. 7.10.1997 – 4 ZE 97.2965 – BayVB1. 1998, 85).

[24] bb) Daran gemessen steht den Antragstellern zumindest nach derzeitigem Stand kein Sicherungsanspruch zu, so dass die Erfolgsaussichten der anhängigen Klage auf Zulassung des Bürgerbegehrens nicht weiter zu prüfen sind. Weder die zu erwartenden Gemeinderatsbeschlüsse über die Änderung des Flächennutzungsplans und über die Aufstellung eines Bebauungsplans mit dem Ziel einer Verlegung der M ... Straße (dazu nachfolgend [1]) noch die beabsichtigte Beschlussfassung über den Abschluss zweier städtebaulicher Verträge und einer Vereinbarung zu Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen (dazu nachfolgend [2]) sind geeignet, vollendete Tatsachen zu Lasten des Bürgerbegehrens zu schaffen. In der Fortführung des Planungsverfahrens liegt für sich genommen auch noch keine unzulässige Beeinträchtigung von Rechtspositionen der Unterstützer des Bürgerbegehrens bzw. eines möglichen Bürgerentscheids (nachfolgend [3]).

[25] (1) Das Ziel des Bürgerbegehrens, alle dem Erhalt der jetzigen Verkehrsführung der M ... Straße dienenden zulässigen Maßnahmen zu ergreifen, ließe sich erreichen, wenn die Antragsgegnerin entweder im Rahmen des Parallelverfahrens zur Aufstellung eines Bebauungsplans und zur Änderung des Flächennutzungsplans auf die Verlegung der genannten Straße verzichten, also entsprechende Planänderungen vornehmen, oder von einer Bauleitplanung für das betreffende Gebiet gänzlich absehen, d.h. das Planaufstellungs- und -änderungsverfahren abbrechen würde. Beide Möglichkeiten stünden auch dann noch offen, wenn der Gemeinderat den Bebauungsplan „M ... Straße“ in der bislang vorgesehenen Fassung mit einer entsprechenden Änderung des Flächennutzungsplans beschließen würde. Aus einer solchen Beschlussfassung ergäben sich keine rechtlichen oder tatsächlichen Folgen, die im Falle eines späteren erfolgreichen Bürgerentscheids nicht mehr rückgängig gemacht werden könnten.

[26] Die von der Antragsgegnerin im Rahmen ihrer Straßenbaulast (Art. 9 Abs. 1 Satz 1, Art. 47 Abs. 1 BayStrWG) beabsichtigte Verlegung der Ge-

meindeverbindungsstraße soll gemäß den Festsetzungen eines Bebauungsplans (§ 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB) und somit auf der Grundlage einer gemeindlichen Satzung (§ 10 Abs. 1 BauGB) erfolgen. Diese örtliche Rechtsvorschrift tritt aber erst in Kraft, wenn sie von dem für den Vollzug der Gemeinderatsbeschlüsse zuständigen ersten Bürgermeister (Art. 36 GO) oder einem seiner Vertreter (Art. 39 GO) ausgefertigt und amtlich bekanntgemacht worden ist (Art. 26 Abs. 1 und 2 GO). Der in einer Gemeinderatsitzung gefasste Satzungsbeschluss allein bildet daher noch keine ausreichende Rechtsgrundlage für die von der Antragsgegnerin als Bestandteil einer Ortsplanung vorgesehene Straßenverlegung, die durch das Bürgerbegehren verhindert werden soll.

[27] Der auf die Vermeidung vollendeter Tatsachen gerichtete Sicherungsanspruch der Vertreter des Bürgerbegehrens kann unter diesen Umständen regelmäßig nur darauf gerichtet sein, die Bekanntmachung des Bebauungsplans bis zum Abschluss des Hauptsacheverfahrens zu unterlassen (vgl. BayVGH, B. v. 19.3.2007 – 4 CE 07.647 – BayVBl. 2007, 497 Rn. 22; B. v. 19.3.2007 – 4 CE 07.416 – juris Rn. 28; B. v. 25.6.2012 – 4 CE 12.1224 – BayVBl. 2013, 19 Rn. 34; B. v. 18.1.2019 – 4 CE 18.2578 – juris Rn. 17). Ein diesbezügliches Sicherungsbedürfnis besteht aber im vorliegenden Fall nicht, da die Antragsgegnerin ausdrücklich zugesichert hat, den in Aufstellung befindlichen Bebauungsplan bis zur rechtskräftigen Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nicht bekanntzumachen. Angesichts dieser Erklärung, die das Inkrafttreten der Satzung auf einen unbestimmten Zeitpunkt verschiebt, kann einstweilen auch nicht (mehr) von einer materiellen Planreife im Sinne des § 33 Abs. 1 Nr. 2 BauGB ausgegangen werden (vgl. BayVGH, B. v. 19.3.2007 – 4 CE 07.647 – a.a.O., Rn. 22 ff.), so dass offenbleiben kann, ob der spezielle Zulässigkeitstatbestand des § 33 BauGB außerhalb eines förmlichen Zulassungsverfahrens überhaupt anwendbar ist.

[28] Von dem Grundsatz, dass bei Bürgerbegehren, die sich gegen den Erlass einer Rechtsnorm wenden, eine auf Unterlassung der Bekanntmachung gerichtete Sicherungsanordnung ausreicht, ist der Senat auch in der vom Verwaltungsgericht zitierten Zwischenverfügung vom 14. Dezember 2018 (Az. 4 CE 18.2578 – juris) nicht abgerückt. Der damaligen Antragsgegnerin wurde zwar für den kurzen Zeitraum bis zur Entscheidung im Beschwerdeverfahren schon die angekündigte Beschlussfassung über einen Bebauungsplan untersagt. Dies geschah aber ausdrücklich ohne eine auch nur summarische Prüfung der Sach- und Rechtslage allein mit Blick auf die erhöhte Eilbedürftigkeit angesichts eines unmittelbar vor dem Abschluss stehenden

Baugenehmigungsverfahren (BayVGH, a.a.O., Rn. 2). Wie aus der Begründung der nachfolgenden Beschwerdeentscheidung vom 14. Januar 2019 (Az. 4 CE 18.2578 – juris Rn. 17) hervorgeht, war damit keine Änderung der Rechtsprechung intendiert.

[29] Soweit das Verwaltungsgericht die Rechtfertigung für einen (ausnahmsweise) schon die Beschlussfassung im Gemeinderat umfassenden Sicherungsanspruch darin sieht, dass es sich bei der Bekanntmachung des Bebauungsplans bzw. der Genehmigung des Flächennutzungsplans nur um „formelle Angelegenheiten“ handle, während in der Gemeinderatssitzung die materielle (Abwägungs-)Entscheidung getroffen werde, vermag dies nicht zu überzeugen. Abgesehen davon, dass diese Überlegung nicht einen Ausnahmefall, sondern den Normalfall betrifft, liegt darin auch kein hinreichender Grund für eine so frühzeitig eingreifende gerichtliche Sicherungsanordnung. Der bloße Umstand, dass im Verfahren der Bauleitplanung die Sachentscheidung stets in einer Sitzung des Gemeinderats (Art. 29 GO) oder eines beschließenden Ausschusses (Art. 33 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 GO) getroffen wird, sagt noch nichts darüber aus, ab wann einem Bürgerbegehren durch den Fortgang des Bauleitplanverfahrens die Grundlage entzogen werden kann, so dass ein entsprechendes Sicherheitsbedürfnis besteht. Solange ein von dem zuständigen Organ als Satzung beschlossener Bebauungsplan nicht bekanntgemacht worden ist und (wie hier) bis auf weiteres auch nicht bekannt gemacht werden soll, entfaltet er keinerlei Rechtswirkungen, die dem beantragten Bürgerentscheid entgegenstehen könnten. Der Beschluss über den Erlass des Bebauungsplans muss im Übrigen entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts auch im Falle der nachträglichen Zulassung des Bürgerbegehrens nicht etwa sogleich wieder aufgehoben bzw. geändert werden. Der erste Bürgermeister ist dann lediglich nach Art. 18a Abs. 9 GO bis zur Durchführung des Bürgerentscheids gehindert, das Rechtsetzungsverfahren durch öffentliche Bekanntmachung zum Abschluss zu bringen und dem Bebauungsplan damit zur Rechtswirksamkeit zu verhelfen.

[30] (2) Aus der Absicht der Antragsgegnerin, im Zusammenhang mit der Bauleitplanung über den Abschluss von zwei städtebaulichen Verträgen und über eine Vereinbarung zu Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen im Gemeinderat abstimmen zu lassen, können die Antragsteller ebenfalls keinen Sicherungsanspruch ableiten.

[31] Ein bloßer Gemeinderatsbeschluss stellt, auch wenn er nicht auf den Erlass einer Satzung, sondern auf den Abschluss eines zivil- oder öffentlich-rechtlichen Vertrags abzielt, nur ein jederzeit revidierbares Internum

dar, mit dem einem Bürgerbegehren noch nicht die Grundlage entzogen werden kann (vgl. *Thum*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stand 1.1.2020, Art. 18a Abs. 9 Anm. 2.c.(1)). Zwar hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in einer früheren Eilentscheidung einer Gemeinde bis zur rechtskräftigen Entscheidung über die Zulassung eines Bürgerbegehrens untersagt, bestimmte Verträge abzuschließen, falls diese nicht eine freie Rücktrittsmöglichkeit, insbesondere ohne Schadensersatzverpflichtung, für den Fall eines erfolgreichen Bürgerentscheids enthielten (BayVGh, B. v. 29.4.1999 – 4 ZE 99.1279 / 4 CE 99.1279 – juris). Auch diese Anordnung, mit der eine rechtliche bzw. finanzielle Zwangslage abgewendet werden sollte, betraf aber nicht die Beschlussfassung im Gemeinderat, sondern sollte nur den ersten Bürgermeister hindern, in Ausübung seiner Zuständigkeit nach Art. 36 und Art. 38 GO außenrechtswirksame Vertragserklärungen bestimmten Inhalts gegenüber Dritten abzugeben. Erst wenn solche Vollzugsmaßnahmen anstehen, die eine dem Bürgerbegehren massiv zuwiderlaufende rechtliche Bindung der Gemeinde bewirken, kann sich daraus ein im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes durchsetzbarer Sicherungsanspruch ergeben.

[32] Diese Voraussetzungen sind hier zumindest derzeit nicht gegeben. Ob und inwieweit die Antragsgegnerin an die Verträge, über die der Gemeinderat in nächster Zeit abstimmen soll, auch nach einem erfolgreichen Bürgerentscheid gebunden bzw. bei einer Kündigung schadensersatzpflichtig wäre, lässt sich gegenwärtig aus Sicht des Gerichts nicht beurteilen, da der Inhalt der Verträge bisher weder den Antragstellern bekannt noch von der Antragsgegnerin erläutert worden ist. Diese Ungewissheit reicht aber allein nicht aus, um gegenüber der Antragsgegnerin ein vorsorgliches Verbot des Vertragsabschlusses zu erlassen. Da über die abzuschließenden Vereinbarungen in öffentlicher Sitzung beraten werden soll, also keine Geheimhaltungsgründe vorliegen, ist davon auszugehen, dass die Antragsteller von den Vertragsinhalten rechtzeitig Kenntnis erhalten und damit Gelegenheit haben werden, einen daraus möglicherweise abzuleitenden Sicherungsanspruch in einem künftigen Eilverfahren zu substantiieren und glaubhaft zu machen. Die Frage, ob die Antragsgegnerin nach einer Beschlussfassung im Gemeinderat von sich aus bereit wäre, auf den förmlichen Abschluss der Verträge ebenso wie schon auf die Bekanntmachung des Bebauungsplans bis zur rechtskräftigen Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu verzichten, bedarf hiernach keiner weiteren Prüfung.

[33] (3) Auch der vom Verwaltungsgericht ergänzend angeführten Erwägung, dass ein späterer Bürgerentscheid unter unzumutbar erschwerten Bedingungen stattfände, wenn der Gemeinderat zum selben Thema schon abschließend entschieden hätte oder wenn abgeschlossene Verträge eigens gekündigt werden müssten, kann nicht gefolgt werden. Im Unterschied zu der kraft Gesetzes eintretenden Sperrwirkung nach Art. 18a Abs. 9 GO, die im Regelfall höchstens drei Monate bis zur Durchführung des Bürgerentscheids fortdauert (Art. 18a Abs. 10 Satz 1 Halbs. 1 GO), gilt die – bei hinreichenden Erfolgsaussichten des Zulassungsbegehrens ergehende – gerichtliche Sicherungsanordnung für den meist deutlich längeren Zeitraum bis zur Rechtskraft der Hauptsacheentscheidung. Während dieser Zeit sind die gewählten Gemeindeorgane nicht wie im Vorfeld eines Bürgerentscheids an jeglicher dem Bürgerbegehren zuwiderlaufenden Entscheidung und deren Vollzug gehindert, sondern nur an der Schaffung vollendeter Tatsachen, durch die dem Bürgerbegehren rechtlich oder faktisch die Grundlage entzogen wird (s. oben, II.2.b.aa.). Dies ist noch nicht der Fall, wenn sich aus einem gemeindlichen Handeln lediglich politische Argumente ergeben, die gegen den plebiszitären Entscheidungsvorschlag eingewandt werden können. Dass eine Gemeinde ein laufendes Bebauungsplanverfahren trotz eines anhängigen Rechtsstreits um die Zulassung eines Bürgerbegehrens weiterbetreibt und daher im Falle eines späteren Bürgerentscheids auf den dann schon weit fortgeschrittenen Verfahrensstand verweisen kann, ist daher nicht zu beanstanden, solange sie den beschlossenen Bebauungsplan nicht bekanntmacht und zur Verwirklichung ihres Planungsziels keine irreversiblen vertraglichen Bindungen eingeht. Die Vertreter des gegen eine Bauleitplanung gerichteten Bürgerbegehrens können demnach nicht verlangen, dass das Planaufstellungsverfahren für die Dauer des Hauptsacheverfahrens völlig zum Erliegen kommt (vgl. BayVGH, B. v. 25.6.2012 – 4 CE 12.1224 – BayVBl. 2013, 19 Rn. 34).

[34] 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1, § 159 Satz 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1 i.V. mit § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 1 GKG i.V. mit Nrn. 1.5, 22.6 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

[35] Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).

## Anmerkung

Der Beschluss illustriert, dass zum „Regime“ der direkten Demokratie stets auch der verwaltungs- oder verfassungsgerichtliche Rechtsschutz hinzuge-dacht werden muss (was häufig leider unterbleibt oder unterbelichtet bleibt). Vorliegend dürfte gegen die Einzelfallentscheidung nichts zu erin- nern sein.

*c) Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 25. September 2020 – 15 A 4306/19*

## Tenor

Die Berufung wird zurückgewiesen.

Die Kläger tragen die Kosten des Berufungsverfahrens als Gesamtschuld- ner.

Der Beschluss ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Kläger dürfen die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Beschlusses jeweils vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in entsprechender Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Der Streitwert wird für das Berufungsverfahren auf 15.000,- Euro festge- setzt.

## Gründe

### I.

[1] Die Beteiligten streiten um die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens „B. C.“.

[2] Am 19. September 2018 beriet der Planungsausschuss des Rats der Be- klagten über einen Antrag auf Einleitung des vorhabenbezogenen Bebau- ungsplanverfahrens „VEP 141 B1.-Quartier“. Die Verwaltung wurde mit der Fortführung der inhaltlichen Vorabstimmungen mit dem Vorhabenträ- ger zwecks Vorbereitung eines formellen Einleitungsbeschlusses gemäß § 12 BauGB für die kommende Ausschusssitzung beauftragt. In der Be- schlussvorlage Nr. hieß es zur Erläuterung u. a., die in den 1980er Jahren erbaute B. als wichtiger Teil des C. Zentrums weise seit Jahren zunehmende

Leerstände auf. Seit dem Jahr 2010 führe die Beklagte Gespräche mit der bisherigen Eigentümerin, wie eine Reaktivierung der B. bewerkstelligt werden könne. Im Mai 2018 seien die betreffenden Grundstücke veräußert worden, so dass der Verwaltung nun ein Ansprechpartner für die Reaktivierung des Areals zur Verfügung stehe. Der Erwerber – eine Objektgesellschaft – habe einen Antrag auf Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans gestellt.

[3] In seiner Sitzung am 12. Dezember 2018 beschloss der Planungsausschuss die Aufstellung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans „Nr. 141 C. B1.-Quartier (Bereich heutige B.)“. Darüber hinaus beschloss er, die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit gemäß § 3 Abs. 1 BauGB und die Beteiligung der Behörden gemäß § 4 Abs. 1 BauGB durchzuführen. In der Beschlussvorlage Nr. wurde dazu ausgeführt, zwischenzeitlich sei nach intensiver Abstimmung zwischen Vorhabenträger, Verwaltung und weiteren Beteiligten ein konkretes Konzept entwickelt worden, auf dessen Basis der Aufstellungsbeschluss gefasst werden sowie die frühzeitige Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung erfolgen solle.

[4] Der Aufstellungsbeschluss vom 12. Dezember 2018 wurde im Amtsblatt des S.-Kreises vom 29. Januar 2019 öffentlich bekannt gemacht.

[5] Im Amtsblatt des S.-Kreises vom 19. März 2019 wurde der Beschluss vom 12. Dezember 2018 über die Durchführung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung öffentlich bekannt gemacht. Diese finde in der Zeit vom 27. März 2019 bis zum 18. April 2019 statt. Weiterhin wurde bekannt gemacht, dass die Beklagte am 28. März 2019 zu einer Bürgerinformationsveranstaltung in der Mensa des Schulzentrums C. einlade.

[6] Bereits mit Schreiben vom 19. Dezember 2018 hatten die Klägerinnen und der Kläger (im Folgenden: die Kläger) die Beklagte darüber in Kenntnis gesetzt, dass sie beabsichtigten, ein Bürgerbegehren gegen den Aufstellungsbeschluss zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan Nr. 141 durchzuführen.

[7] Am 12., 13. und 14. März 2019 legten die Kläger als Vertretungsberechtigte des Bürgerbegehrens der Beklagten insgesamt 410 Unterschriftenlisten vor. Das Bürgerbegehren war mit „Initiative Bürgerbegehren B. C.“ überschrieben. Es formuliert die Frage:

[8] „Soll der Aufstellungsbeschluss des Planungsausschusses der Stadt Q. vom 12.12.2018 zum Bebauungsplan Nr. 141 C. B1.-Quartier aufgehoben werden?“

[9] Zur Begründung des Bürgerbegehrens wurde ausgeführt:

[10] „Der Aufstellungsbeschluss des Planungsausschusses führt zur fast vollständigen Bebauung des Geländes der heutigen B. mit einem Supermarkt, einer 2-geschossigen Tiefgarage und ca. 75 Wohnungen. Mit dieser Einzelmaßnahme wird unserer Meinung nach der bisher funktionierende Einzelhandelsmix zerstört und für die Zukunft unmöglich gemacht. Weiterhin sind ein erhöhtes Verkehrsaufkommen, erhöhte Lärmbelästigung und verschlechterte Emissionswerte zu erwarten. Die Stadt Q. sieht die Grundversorgung durch einen Supermarkt mit Vollsortiment und die Schaffung von Wohnraum als wichtigste Motivation. Das Bürgerbegehren ist erforderlich, da nach unserer Meinung mögliche neue Konzepte unmöglich gemacht werden und erhebliche verkehrstechnische Probleme zu erwarten sind. Die ausgewiesenen Tiefgaragenstellplätze reichen unseres Erachtens bei Weiterem nicht für das geplante Objekt selbst aus, so dass sich die Parkplatzsituation in C. noch erheblich verschlechtern dürfte.“

[11] In seiner Sitzung am 9. April 2019 stellte der Rat der Beklagten durch Beschluss fest, dass das Bürgerbegehren „Aufhebung Aufstellungsbeschluss Bebauungsplan Nr. 141 C. B1.-Quartier“ unzulässig sei. In der Beschlussvorlage Nr. wurde ausgeführt, dass der Ausschlussbestand des § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW in Frage kommen könne. Über den Aufstellungsbeschluss hinaus sei mit der frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit schon eine weitere Entscheidung im Verfahren der Bebauungsplanaufstellung getroffen und bekannt gemacht worden. Überdies fehle es an der Kongruenz von Fragestellung und Begründung. Mit dieser werde ein direkter Wirkzusammenhang zwischen dem Aufstellungsbeschluss, der aufgehoben werden solle, und der Baumaßnahme hergestellt. Damit werde die im Baugesetzbuch festgelegte schrittweise Entwicklung und Abwägung im Rahmen des förmlichen Bebauungsplanverfahrens einschließlich der dort vorgesehenen Beteiligungsschritte in Abrede gestellt.

[12] Mit Bescheid vom 15. April 2019 gab die Beklagte den Klägern den Ratsbeschluss vom 9. April 2019 bekannt.

[13] Die Kläger haben am 14. Mai 2019 Klage erhoben. Zugleich stellten sie beim Verwaltungsgericht einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung. Diesen lehnte das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 29. Mai 2019 – 4 L 1054/19 – ab. Die dagegen gerichtete Beschwerde der Kläger wies der Senat mit Beschluss vom 3. Juli 2019 – 15 B 822/19 – zurück.

[14] Zur Begründung ihrer Klage haben die Kläger im Wesentlichen vortragen: Das Bürgerbegehren sei zulässig. Ein Verstoß gegen § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW liege nicht vor. Das Bürgerbegehren betreffe eine „Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens“, die nach dieser Bestimmung ein zulässiger Gegenstand des Bürgerbegehrens sei.

Der Gesetzgeber habe ausweislich der Gesetzesbegründung unmissverständlich die grundsätzliche Entscheidung über die Frage, ob ein Bauleitplanverfahren eingeleitet werden solle, einem Bürgerbegehren zugänglich gemacht. Demgegenüber blieben nur die dem Aufstellungsbeschluss nachfolgenden Abwägungsentscheidungen dem Rat der Gemeinde vorbehalten und seien einem Bürgerbegehren nicht (mehr) zugänglich. Erst der im Baugesetzbuch geregelte formalisierte Verfahrensablauf mit ausdrücklicher Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung verlange eine umfassende rechtliche Prüfung und komplexe Abwägung aller betroffenen Belange. Dies sei mit dem Aufstellungsbeschluss und der frühzeitigen Bürger- und Behördenbeteiligung nach § 3 Abs. 1, § 4 Abs. 1 BauGB noch nicht der Fall. Die Begründung des Bürgerbegehrens sei zutreffend. Davon zu trennen sei die Frage, wie die entscheidungserheblichen Tatsachen zu bewerten seien.

[15] Die Kläger haben beantragt,

[16] den Rat der Beklagten unter Aufhebung der Bescheide vom 15. April 2019 zu verpflichten, das von ihnen eingereichte Bürgerbegehren „B. C.“ für zulässig zu erklären.

[17] Die Beklagte hat beantragt,

[18] die Klage abzuweisen.

[19] Zur Begründung hat sie im Wesentlichen vorgetragen: Es spreche Eines dafür, dass das Bürgerbegehren gemäß § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW unzulässig sei. Mit dem Aufstellungsbeschluss trete eine zeitliche Zäsur ein, ab der ein Bürgerbegehren nicht mehr zulässig sei und stattdessen die Beteiligungsformen des Baugesetzbuchs Anwendung fänden. Jedenfalls sei das Bürgerbegehren unabhängig davon unzulässig, weil sich der Planungsausschuss am 12. Dezember 2018 nicht nur auf den Aufstellungsbeschluss beschränkt, sondern zugleich die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit beschlossen habe. Selbst wenn die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens isoliert gegen den Aufstellungsbeschluss unterstellt würde, werde es unzulässig, wenn weitere Schritte zur Umsetzung der Planung von dem zuständigen Gremium beschlossen worden seien. Nach dem Gesetzeswortlaut liege die Annahme fern, dass die Aufstellung eines Bebauungsplans zu einem beliebigen Zeitpunkt bis zum Abschluss des Verfahrens noch durch einen Bürgerentscheid verhindert werden könne. Des Weiteren sei das Bürgerbegehren unzulässig, weil in seiner Begründung – in Verbindung mit den ausgeteilten Flugblättern – entscheidungserhebliche Tatsachen unzutreffend dargestellt worden seien. Die Behauptung, der Aufstellungsbeschluss führe zu einer fast vollständigen Bebauung des Geländes, sei nicht

richtig. Diesen Inhalt habe der Aufstellungsbeschluss nicht. Er beinhalte lediglich die Einleitung eines Verfahrens mit einem bestimmten Planungsziel. Auch wenn dem Aufstellungsbeschluss eine bestimmte Planungsvorstellung zugrunde liege, werde damit noch kein bestimmtes Planungsergebnis antizipiert. Das Aufstellungsverfahren sei als ergebnisoffenes Verfahren ausgestaltet, bei dem sich die Planinhalte unter Berücksichtigung der im weiteren Verfahren geltend gemachten Anregungen der Bürger und der Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange jederzeit ändern könnten und bei dem auch jederzeit die Möglichkeit bestehe, dass die Planung eingestellt werde. Demgegenüber erwecke die auf den Unterschriftenlisten angebrachte Begründung bei den Adressaten den unzutreffenden Eindruck, die in der Begründung beschriebenen Planinhalte seien zwingende Folge des Aufstellungsbeschlusses, das Ergebnis des Aufstellungsverfahrens stehe bereits fest und das Bürgerbegehren sei die einzige und letzte Möglichkeit, das beschriebene Verfahren zu verhindern.

[20] Mit Urteil vom 24. Oktober 2019 hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt: Das Bürgerbegehren sei gemäß § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW unzulässig. Es handele sich dabei nicht um eine vom Befassungsverbot ausgenommene „Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens“. Das Verfahren befinde sich nicht mehr im Stadium der Einleitung, weil der Planungsausschuss bereits die Durchführung der frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit gemäß § 3 Abs. 1 BauGB und die Beteiligung der Behörden gemäß § 4 Abs. 1 BauGB beschlossen habe.

[21] In seiner Sitzung am 4. Dezember 2019 hat der Planungsausschuss aufgrund der Vorlage Nr. beschlossen, den Geltungsbereich für den vorhabenbezogenen Bebauungsplan Nr. 141 um Teile der Grundstücke Gemarkung C., Flur 28, Flurstücke 1860, 2447 und 1583 zu erweitern. Ferner hat er beschlossen, den Entwurf des vorhabenbezogenen Bebauungsplans Nr. 141 und den Entwurf der Begründung gemäß § 3 Abs. 2 BauGB öffentlich auszulegen.

[22] Der Beschluss vom 4. Dezember 2019 ist im Amtsblatt des S.-Kreises vom 4. Februar 2020 öffentlich bekannt gemacht worden. Die Auslegung sollte in der Zeit vom 11. Februar 2020 bis zum 16. März 2020 einschließlich erfolgen.

[23] Zur Begründung ihrer vom Verwaltungsgericht zugelassenen Berufung wiederholen und vertiefen die Kläger im Wesentlichen ihr bisheriges

Vorbringen. Ergänzend tragen sie vor: Die Beklagte habe den Aufstellungsbeschluss lediglich mit dem bezeichneten Planbereich öffentlich bekannt gemacht, jedoch noch keine inhaltlichen Aussagen über die Nutzung des Plangebiets getroffen. Die frühzeitige Bürgerbeteiligung nach § 3 Abs. 1, § 4 Abs. 1 BauGB umfasse nur eine öffentliche Unterrichtung, an die sich die Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung erst noch anschließe. Sie diene nur der Information der Bürgerinnen und Bürger und der Vorbereitung der nachfolgenden materiell-rechtlichen Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB. Eine Abwägungsentscheidung sei noch nicht getroffen worden. Aus § 4a Abs. 1 BauGB ergebe sich nichts anderes. Maßgeblicher Zeitpunkt sei im Übrigen die Einreichung des Bürgerbegehrens am 12., 13. und 14. März 2019. Die frühzeitige Bürgerbeteiligung habe aber erst am 27. März 2019 begonnen.

[24] Auf die Anhörung nach § 130a Satz 2 i.V.m. § 125 Abs. 2 Satz 3 VwGO tragen die Kläger im Wesentlichen vor: Das Bürgerbegehren sei nicht deshalb unzulässig, weil seine Begründung in wesentlicher Hinsicht unrichtig sei. Nach der insoweit maßgebenden Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung könne nicht (mehr) davon gesprochen werden, dass die Begründung einen unzutreffenden Eindruck erweckt habe. Die Beklagte und der Vorhabenträger hätten nunmehr das Planungsszenario realisiert, das sie, die Kläger, mit dem Bürgerbegehren verhindern wollten. Das von ihnen vorgelegte Alternativkonzept habe keine Realisierungschance gehabt. Aufgrund der Eigentumsverhältnisse sei der Ausgang des Bebauungsplanverfahrens schon im Zeitpunkt des Aufstellungsbeschlusses nicht mehr offen und beeinflussbar gewesen.

[25] Die Kläger beantragen,

[26] das angefochtene Urteil zu ändern und den Rat der Beklagten unter Aufhebung der Bescheide vom 15. April 2019 zu verpflichten, das von ihnen eingereichte Bürgerbegehren „B. C.“ für zulässig zu erklären.

[27] Die Beklagte beantragt,

[28] die Berufung zurückzuweisen.

[29] Sie verteidigt das angefochtene Urteil. Ergänzend verweist sie auf den zwischenzeitlichen Offenlagebeschluss.

[30] Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakte – auch der des Eilverfahrens Verwaltungsgericht Köln – 4 L 1054/19 – (OVG NRW – 15 B 822/19) – sowie der Verwaltungsvorgänge der Beklagten Bezug genommen.

II.

[31] Der Senat entscheidet über die Berufung der Kläger nach Anhörung der Beteiligten durch Beschluss nach § 130a VwGO, weil er die Berufung einstimmig für unbegründet und eine mündliche Verhandlung nicht für erforderlich hält.

[32] Die Berufung der Kläger hat keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Recht abgewiesen. Die Klage ist zulässig, aber unbegründet. Die Bescheide der Beklagten vom 15. April 2019 sind rechtmäßig und verletzen die Kläger nicht in ihren Rechten. Die Kläger haben keinen Anspruch auf die begehrte Verpflichtung des Rates der Beklagten, ihr Bürgerbegehren „B. C.“ für zulässig zu erklären (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

[33] Das Bürgerbegehren „B. C.“ ist unzulässig. Es unterfällt zwar nicht dem Unzulässigkeitstatbestand des § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW (dazu 1.). Es ist allerdings unzulässig, weil seine Begründung in wesentlicher Hinsicht unrichtig ist (dazu 2.).

[34] 1. Das Bürgerbegehren „B. C.“ ist nicht gemäß § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW unzulässig.

[35] Nach dieser Vorschrift ist ein Bürgerbegehren unzulässig über die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen mit Ausnahme der Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens.

[36] Dieser Ausnahme ist das streitbefangene Bürgerbegehren zu subsumieren. Es hat eine „Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens“ im Sinne dieser Norm zum Gegenstand. Daran ändert es nichts, dass das Bauleitplanverfahren zur Aufstellung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans Nr. 141 „B. C.-Quartier (Bereich heutige B.)“ zwischenzeitlich nicht nur die Phase der frühzeitigen Bürgerbeteiligung nach § 3 Abs. 1 BauGB, sondern auch diejenige der öffentlichen Auslegung aufgrund von § 3 Abs. 2 BauGB ausweislich der Internetseite der Beklagten, derzufolge die öffentliche Auslegung in der Zeit vom 14. Mai 2020 bis zum 17. Juni 2020 einschließlich wiederholt wurde, durchlaufen hat. Denn die in § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW vorgesehene Öffnung der „Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens“ für Bürgerbegehren unterliegt als (Grund-)Entscheidung über das „Ob“ der Planung – bis zum letztendlichen Beschluss des Bebauungsplans als Satzung gemäß § 10 Abs. 1 BauGB – keiner zeitlichen Grenze.

[37] Diese Lesart ergibt sich durch eine Auslegung der Norm anhand des Wortlauts, der Entstehungsgeschichte, des Sinns und Zwecks sowie des systematischen Zusammenhangs.

[38] a) Der Wortlaut des § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW spricht von der „Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens“. Die Begrifflichkeit der „Einleitung“, die das Bürgerbegehren demnach zu seinem Gegenstand machen kann, umfasst ein weitreichendes Bedeutungsfeld. Sie lässt sich – positiv – als „Beginnen“, „Ingangsetzen“, „Initiieren“ oder „Starten“ verstehen und legt damit ein terminologisches Verständnis nahe, das alle Erscheinungsformen des so zu interpretierenden „Einleitens“ des Bauleitplanverfahrens einschließt, über die das Bürgerbegehren eine Entscheidung herbeiführen kann. Notwendigerweise mitgemeint sind dann – negativ – alle Kehrseitenentscheidungen, welche die „Einleitung“ des Bauleitplanverfahrens „abbrechen“, „anhalten“, in ihrem Lauf „stoppen“. Eine Entscheidung ist stets in eine anfänglich offene Ja-/Nein-Struktur eingebettet, was im vorliegenden Kontext bedeutet, dass sich ein Bürgerbegehren auch gegen die Einleitung eines Bauleitplanverfahrens aussprechen kann, weil andernfalls nicht von einer „Entscheidung über“ geredet werden könnte. Eine zeitliche Grenze für eine derartige Entscheidung in Bezug auf ein bestimmtes Stadium des Bauleitplanverfahrens zieht das Gesetz nicht. Es stellt der Ausnahme hinsichtlich der „Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens“ lediglich die dem Unzulässigkeitsverdikt unterfallenden Entscheidungsgegenstände „Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen“ gegenüber. Es verdeutlicht somit, dass ein Bürgerbegehren zwar nicht auf einen Bauleitplan als solchen bzw. dessen (potentiellen) Inhalt – in welcher Entscheidungsgestalt auch immer – zugreifen kann, wohl aber auf den Beginn oder Abbruch des Bauleitplanverfahrens als solches.

[39] b) Diese Wortlautexegese wird durch die Entstehungsgeschichte des § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW bestätigt.

[40] Die Ausnahme für die „Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens“ ist durch das Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung vom 13. Dezember 2011 (GV. NRW. S. 683) eingefügt worden.

[41] Nach der Gesetzesbegründung soll die Regelung im bisherigen Absatz 5 Nr. 6 in dem neuen Absatz 5 Nr. 5 ergänzt und auf diese Weise die grundsätzliche Entscheidung über die Frage, ob ein Bauleitplanverfahren eingeleitet werden soll, einem Bürgerbegehren zugänglich gemacht werden. Damit werde den Gemeindebürgern in einem wesentlichen Bereich

kommunaler Aufgabenerfüllung eine weitere Mitwirkungsmöglichkeit eröffnet. Demgegenüber blieben die dem Aufstellungsbeschluss nachfolgenden Abwägungsentscheidungen dem Rat der Gemeinde vorbehalten.

[42] Vgl. den Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung, Landtagsdrucksache 15/2151 vom 8. Juni 2011, S. 15.

[43] Die Gesetzesbegründung fährt fort, dass ein Bürgerbegehren nach der beabsichtigten Neuregelung auch auf die Aufhebung eines Aufstellungsbeschlusses zielen oder im Wege eines initiierten Bürgerbegehrens eine Entscheidung über das „Ob“ eines Bauleitplanverfahrens herbeiführen könne. Ein Bürgerbegehren sei daher nicht auf eine Entscheidung über die erstmalige Aufstellung eines Bauleitplans beschränkt, sondern könne sich auch auf die Entscheidung beziehen, im Bauleitplanverfahren einen Bauleitplan ändern, ergänzen oder aufheben zu wollen. Die dem Änderungs- oder Ergänzungsbeschluss nachfolgenden Abwägungsentscheidungen blieben aber auch in diesem Fall dem Rat der Gemeinde vorbehalten.

[44] Vgl. den Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung, Landtagsdrucksache 15/2151 vom 8. Juni 2011, S. 16.

[45] Der Gesetzgeber will also an dem Grundsatz festhalten, dass aus dem Charakter des Bürgerbegehrens als einem auf die Beantwortung einer Frage mit „Ja“ oder „Nein“ zugeschnittenem Verfahren folgt, dass Bürgerentscheide über Planungsentscheidungen, die das Ergebnis eines nach dem Baugesetzbuch vorgegebenen Abwägungsprozesses sind oder bindende Vorgaben für die zu treffende Entscheidung enthalten, nicht zulässig sind. Dies rührt daher, dass der im Baugesetzbuch geregelte formalisierte Verfahrensablauf mit ausdrücklicher Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung eine umfassende rechtliche Prüfung und komplexe Abwägung aller durch die Planung betroffenen Belange verlangt. Gleichwohl kann aber auch vor diesem Hintergrund die Frage, ob ein Bauleitplanverfahren eingeleitet werden soll, im Wege einer mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantwortenden Frage entschieden werden.

[46] Vgl. den Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung, Landtagsdrucksache 15/2151 vom 8. Juni 2011, S. 15.

[47] Dies zeigt – in Übereinstimmung mit der obigen Wortlautinterpretation –, dass § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW zwischen dem „Bauleitplan“ und dem „Bauleitplanverfahren“ differenziert. Die „Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens“ kann auch innerhalb der einfachen Ja-/Nein-Struktur eines Bürgerbegehrens getroffen werden. Dies kann auch parallel zu einem bereits laufenden Bauleitplanverfahren geschehen, etwa

indem sich das Bürgerbegehren auf die Kassation des Aufstellungsbeschlusses nach § 2 Abs. 1 BauGB richtet.

[48] Im Grundsatz wie hier *Brunner*, in: Kleebaum/Palmen, GO NRW, 3. Aufl. 2018, § 26 Erl. VI.5.a; *Smith*, in: Articus/Schneider, 5. Aufl. 2016, § 26 Erl. 2.2.3; anders allerdings *Wansleben*, in: Held/Winkel/Wansleben, Kommunalverfassungsrecht NRW, Band I, Loseblatt, Stand September 2013, § 26 GO Erl. 3.1.5; *Dietlein/Peters*, in: Dietlein/Heusch, BeckOK Kommunalrecht NRW, 13. Edition, Stand: 1. September 2020, § 26 Rn. 55, falls das Bürgerbegehren explizit auf die Einstellung einer begonnenen Bauleitplanung ziele.

[49] Zusätzlich gestützt wird diese Annahme dadurch, dass die Gesetzesbegründung auf die bayerische Rechtslage – Art. 18a BayGO – und die dazu ergangene Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, Urteil vom 27. Juli 2005 – 4 CE 05.1961 –, juris, verweist.

[50] Vgl. den Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung, Landtagsdrucksache 15/2151 vom 8. Juni 2011, S. 15.

[51] Art. 18a Abs. 3 BayGO unterscheidet sich von § 26 Abs. 5 Satz 1 GO NRW zwar dadurch, dass er keine dem Unzulässigkeitstatbestand der Nr. 5 entsprechende Regelung zur Bauleitplanung enthält. Eine Grenze markiert insofern aber Art. 18a Abs. 4 Satz 1 BayGO, wonach das Bürgerbegehren eine mit „Ja“ oder „Nein“ zu entscheidende Fragestellung enthalten muss. Bürgerbegehren zu Fragen der Bauleitplanung sind daher nach der bayerischen Gemeindeordnung zulässig, sofern sie nur Rahmenfestlegungen betreffen, die einen hinreichenden Planungsspielraum belassen und genügend Alternativen zur Abwägung der konkreten Belange offen halten.

[52] Vgl. Bay. VGH, Beschluss vom 18. Januar 2019 – 4 CE 18.2578 –, juris Rn. 19; *Suerbaum/Retzmann*, in: Dietlein/Suerbaum, BeckOK Kommunalrecht Bayern, 7. Edition, Stand 31. Juli 2020, Art. 18a Rn. 17.

[53] Eine solche „Rahmenfestlegung“ hat auch § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW im Blick, indem er mit der neu geschaffenen Ausnahme der Bürgerschaft die Gelegenheit gibt, von einem bestimmten Bauleitplanverfahren in Gänze Abstand zu nehmen oder aber es in Gang zu setzen.

[54] Dafür lässt sich des Weiteren anführen, dass die Frage der Ausgestaltung des neuen § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW auch bei der öffentlichen Sachverständigenanhörung im Ausschuss für Kommunalpolitik am 18. November 2011 zur Sprache kam.

[55] Vgl. zu dieser Anhörung im Einzelnen das Ausschussprotokoll, APr 15/331.

[56] Dabei gab etwa Herr Dr. X. für den Städtetag NRW zu bedenken, dass er mit Ausnahme der Frage, ob das Bauleitplanverfahren für das Bürgerbegehren und den Bürgerentscheid geöffnet werden solle, die Orientierung

der vorliegenden Lösungsvorschläge am bayerischen Modell für grundsätzlich tragfähig erachte. Ein Erfordernis, zusätzlich zur spezifischen Bürgerbeteiligung während des Planverfahrens nach dem Baugesetzbuch mit dem vorliegenden Gesetzentwurf überlagernde Regelungen in der Gemeindeordnung NRW zu treffen, könne er allerdings nicht erkennen. Frau X. (Städte- und Gemeindebund NRW/Landkreistag NRW) pflichtete dem bei. Auch Herr E. (Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker in NRW e.V.) sah es skeptisch, wenn die Bauleitplanung in die Bürgerbeteiligung eingehe. Man müsse auch sehen, dass gerade Bauträger und alle anderen Beteiligten ab einem gewissen Zeitpunkt Rechts- und Planungssicherheit brauchten. Die Reichweite des neuen § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW schnitt zudem Herr Rechtsanwalt B2. an. Er wies darauf hin, dass nicht die Bauleitplanung zum Gegenstand des Bürgerbegehrens werden solle, sondern nur der Beschluss über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens. Hier gehe es nur um die Regelung, ob ein Bauleitplanverfahren auf den Weg gebracht werde oder nicht. Diese Entscheidung könne jetzt durch einen Bürgerentscheid getroffen werden, nicht die endgültige Beschlussfassung. Diese verbleibe weiterhin beim Rat. Auch Herr M. (Architektenkammer NRW) ging darauf ein. Er warnte ausdrücklich vor der Möglichkeit, laufende Verfahren ex post durch ein Begehren in Frage zu stellen.

[57] Diese Einschätzungen der Sachverständigen demonstrieren zwar, dass Bedenken betreffend den Inhalt und die Reichweite der anvisierten Neufassung des § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW im Gesetzgebungsprozess erhoben wurden, der Gesetzgeber dies aber nicht zum Anlass nahm, auf die Ausnahme für die „Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens“ zu verzichten oder diese – zeitlich und/oder inhaltlich – zu beschränken.

[58] c) Diese Auslegung des § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW entspricht ferner dessen Sinn und Zweck.

[59] § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW entzieht durch Bebauungspläne und Flächennutzungspläne zu treffende und getroffene Regelungen dem Anwendungsbereich des Bürgerbegehrens umfassend.

[60] Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 19. November 2019 – 15 B 1338/19 –, juris Rn. 11, und vom 16. April 2018 – 15 A 1322/17 –, juris Rn. 11, Urteil vom 23. April 2002 – 15 A 5594/00 –, juris Rn. 25, zu § 26 Abs. 5 Nr. 6 GO NRW a. F.

[61] Grund dafür ist – wie bereits unter 1. b) angesprochen –, dass eine Bauleitplanentscheidung der Abwägung bedarf. Sie eignet sich nicht für ein

notwendigerweise auf eine Ja- oder Nein-Entscheidung angelegtes Bürgerbegehren, in dem systembedingt eine sorgfältige Abwägung unter Einbeziehung aller relevanten Gesichtspunkte nicht stattfinden kann.

[62] Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 19. November 2019 – 15 B 1338/19 –, juris Rn. 11, vom 16. April 2018 – 15 A 1322/17 –, juris Rn. 13, vom 11. März 2009 – 15 B 329/09 –, juris Rn. 8, vom 6. Dezember 2007 – 15 B 1744/07 –, juris Rn. 9, und vom 17. Juli 2007 – 15 B 874/07 –, juris Rn. 9, Urteil vom 23. April 2002 – 15 A 5594/00 –, juris Rn. 27.

[63] Aus dieser prinzipiellen Zwecksetzung des § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW folgt indessen nicht, dass (Grundsatz-)Entscheidungen über das – formale – „Ob“ der Einleitung bzw. Fortführung eines Bauleitplanverfahrens einem Bürgerbegehren entzogen bleiben müssen oder zumindest nur im Vorfeld eines Bauleitplanverfahrens stattfinden können. Denn – wie ausgeführt – beinhaltet die bloße Frage danach, ob eine bestimmte Planung in Angriff genommen werden soll oder nicht, für sich genommen noch keine originär abwägungsbezogene [sic] Elemente, die innerhalb der Ja-/Nein-Struktur des Bürgerbegehrens nicht verarbeitungsfähig wären.

[64] d) Infolge dieser Sichtweise treten auch keine Friktionen gegenüber dem Bauplanungsrecht auf.

[65] Der Vorgang der Ermittlung der abwägungsrelevanten Belange im Sinne der Verfahrensgrundnorm des § 2 Abs. 3 BauGB schließt die gesamte Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung gemäß § 3 BauGB und § 4 BauGB ein.

[66] Vgl. *Uechtritz*, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, 50. Edition, Stand 1. Mai 2020, § 2 Rn. 62; *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 14. Aufl. 2019, § 2 Rn. 5.

[67] Auch die frühzeitige Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung nach § 3 Abs. 1, § 4 Abs. 1 BauGB ist ein Baustein der vollständigen Ermittlung und Bewertung der von der Planung betroffenen Belange.

[68] Vgl. *Schink*, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, 50. Edition, Stand 1. Mai 2020, § 3 Rn. 3; *Sjöfker*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger*, BauGB, Stand Oktober 2019, § 2 Rn. 143.

[69] Zwischen der Öffentlichkeitsbeteiligung und der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB besteht ein enger sachlicher Zusammenhang.

[70] Vgl. BVerwG, Beschluss vom 11. November 2002 – 4 BN 52.02 –, juris Rn. 4; *Schink*, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, 50. Edition, Stand 1. Mai 2020, § 3 Rn. 3.

[71] Erst recht einen Teil der Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials bildet das Beteiligungsverfahren in § 3 Abs. 2 BauGB, das im Mittelpunkt der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung steht.

[72] Vgl. *Schink*, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, 50. Edition, Stand 1. Mai 2020, § 3 Rn. 56.

[73] Es ist geeignet, einen wesentlichen Beitrag zur Ermittlung und zur Aufbereitung der hierfür benötigten Daten und Informationen zu leisten. Es trägt dem Umstand Rechnung, dass die Gemeinde bei der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials in nicht geringem Umfang auf die Mitwirkung der Betroffenen angewiesen ist. Es eröffnet die Möglichkeit, in die planerischen Erwägungen auch Belange einzubeziehen, die dem Planungsträger nicht bekannt waren und sich ihm auch nicht aufdrängen mussten.

[74] Vgl. BVerwG, Beschluss vom 11. November 2002 – 4 BN 52.02 –, juris Rn. 4.

[75] Dies stellt § 4a Abs. 1 BauGB klar, demzufolge die Vorschriften über die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung insbesondere der vollständigen Ermittlung und zutreffenden Bewertung der von der Planung berührten Belange und der Information der Öffentlichkeit dienen. Er knüpft an die Verfahrensgrundnorm des § 2 Abs. 3 BauGB an und konkretisiert diese für die Beteiligungsvorschriften. § 4a Abs. 1 BauGB verdeutlicht im Zusammenspiel mit § 2 Abs. 3 BauGB, dass die Anforderungen an die vollständige Ermittlung und zutreffende Bewertung der abwägungsrelevanten Belange – mithin Kernelemente des Abwägungsvorgangs – nunmehr dem Verfahrensrecht zuzuordnen sind.

[76] Vgl. *Spannowsky*, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, 50. Edition, Stand 1. August 2020, § 4a Rn. 2; *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 14. Aufl. 2019, § 4a Rn. 2.

[77] Danach dient das Bauleitplanverfahren beginnend mit der frühzeitigen Bürgerbeteiligung der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials, damit dieses ordnungsgemäß bewertet werden kann. Insofern ist es für die Gewährleistung der Fehlerfreiheit der abschließenden bauleitplanerischen Abwägungsentscheidung elementar. Das Bauleitplanverfahren ist aber nicht mit dieser Abwägungsentscheidung identisch, sondern es bereitet sie vor. Daher zwingt auch das Bauplanungsrecht nicht dazu, Entscheidungen über die grundsätzliche Einleitung/Fortführung eines Bauleitplanverfahrens ihrerseits als abwägungsbezogene zu qualifizieren. Es lässt vielmehr Raum für eine Auslegung des § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW dahingehend, dass eine „Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens“ im

Sinne dieser Vorschrift auch dann noch von einem Bürgerbegehren angestrebt werden kann, wenn – wie im vorliegenden Fall – die Verfahrensschritte der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 1 BauGB sowie der öffentlichen Auslegung des Planentwurfs gemäß § 3 Abs. 2 BauGB bereits gegangen worden sind bzw. gerade gegangen werden.

[78] Dem lässt sich schließlich nicht entgegenhalten, dass in diesem Stadium eines Bauleitplanverfahrens bereits Vertrauen etwa bei Investoren und Bauwilligen geweckt worden ist, dem durch eine Aufhebung des Einleitungsbeschlusses nicht der Boden entzogen werden darf. Denn abgesehen davon, dass vor Inkrafttreten eines Bebauungsplans grundsätzlich kein schutzwürdiges Vertrauen auf eine bestimmte bauliche Nutzung besteht, weil die Gemeinde – vorbehaltlich einer konkreten Planungspflicht – jederzeit beschließen kann, ein Planaufstellungsverfahren abzubrechen, ist dem Interesse eines Investors/Bauwilligen frühzeitig zu erfahren, ob das mit dem Bauleitplanverfahren angestrebte Projekt auf Widerstand in der Bürgerschaft stößt, dadurch Rechnung getragen, dass das Bürgerbegehren – unbeschadet einer möglichen Fristhemmung nach § 26 Abs. 3 Satz 3 GO NRW – innerhalb von sechs Wochen nach Bekanntmachung des Aufstellungsbeschlusses eingereicht werden muss (§ 26 Abs. 3 Satz 1 GO NRW).

[79] 2. Das Bürgerbegehren „B. C.“ ist allerdings deswegen unzulässig, weil seine Begründung in wesentlicher Hinsicht unrichtig ist.

[80] Gemäß § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW zählt eine Begründung zum zwingenden Inhalt eines Bürgerbegehrens. Die Begründung dient dazu, die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren aufzuklären. Diese Funktion erfüllt die Begründung nur, wenn die dargestellten Tatsachen, soweit sie für die Entscheidung wesentlich sind, zutreffen. Zwar dient die Begründung auch dazu, für das Bürgerbegehren zu werben; sie kann damit auch Wertungen, Schlussfolgerungen oder Erwartungen zum Ausdruck bringen, die einer Wahrheitskontrolle nicht ohne Weiteres zugänglich sind. Auch mag die Begründung eines Bürgerbegehrens im Einzelfall Überzeichnungen und Unrichtigkeiten in Details enthalten dürfen, die zu bewerten und zu gewichten Sache des Unterzeichners des Bürgerbegehrens bleibt. Diese aus dem Zweck des Bürgerbegehrens folgenden Grenzen der Überprüfbarkeit sind jedoch überschritten, wenn Tatsachen unrichtig wiedergegeben werden, die für die Begründung tragend sind. Hierbei kommt es nicht darauf an, ob dem eine Täuschungsabsicht der Initiatoren des Bürgerbegehrens zugrunde lag. Maßgebend für eine inhaltliche Kontrolle der Begründung ist allein das Ziel, Verfälschungen des Bürgerwillens

vorzubeugen. Auf den Grund der unrichtigen Sachdarstellung kommt es deshalb nicht an.

[81] Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 30. Mai 2014 – 15 B 522/14 –, juris Rn. 7, und vom 1. April 2009 – 15 B 429/09 –, juris Rn. 14, Urteil vom 23. April 2002 – 15 A 5594/00 –, juris Rn. 34 ff.

[82] Gemessen an diesen Maßstäben ist die Begründung des streitigen Bürgerbegehrens in wesentlichen Elementen unrichtig.

[83] Auf der von den Klägern für das Bürgerbegehren erstellten Unterschriftenliste heißt es zu dessen Begründung:

[84] „Der Aufstellungsbeschluss des Planungsausschusses führt zur fast vollständigen Bebauung des Geländes der heutigen B. mit einem Supermarkt, einer 2-geschossigen Tiefgarage und ca. 75 Wohnungen. Mit dieser Einzelmaßnahme wird unserer Meinung nach der bisher funktionierende Einzelhandelsmix zerstört und für die Zukunft unmöglich gemacht. Weiterhin sind ein erhöhtes Verkehrsaufkommen, erhöhte Lärmbelastigungen und verschlechterte Emissionswerte zu erwarten. Die Stadt Q. sieht die Grundversorgung durch einen Supermarkt mit Vollsortiment und die Schaffung von Wohnraum als wichtigste Motivation. Das Bürgerbegehren ist erforderlich, da nach unserer Meinung mögliche neue Konzepte unmöglich gemacht werden und erhebliche verkehrstechnische Probleme zu erwarten sind. Die ausgewiesenen Tiefgaragenstellplätze reichen unseres Erachtens bei Weitem nicht für das geplante Objekt selbst aus, so dass sich die Parkplatzsituation in C. noch erheblich verschlechtern dürfte ...“

[85] Mit der einleitenden – die Begründung tragenden – Formulierung „Der Aufstellungsbeschluss des Planungsausschusses führt zur fast vollständigen Bebauung des Geländes der heutigen B. mit einem Supermarkt, einer 2-geschossigen Tiefgarage und ca. 75 Wohnungen“ erweckt das Bürgerbegehren bei den Unterzeichnenden den unzutreffenden Eindruck, der Inhalt des vorhabenbezogenen Bebauungsplans Nr. 141 „C. B1.-Quartier (Bereich heutige B.)“ sei durch den angegriffenen Aufstellungsbeschluss des Planungsausschusses vom 12. Dezember 2018 bereits festgelegt, weshalb das Bürgerbegehren die letzte Gelegenheit darstelle, die Realisierung dieser Planung – d.h. die in der Begründung beschriebenen erwarteten negativen Planungsfolgen – zu verhindern.

[86] Auch wenn Grundlage des Aufstellungsbeschlusses ein bestimmtes Planungsszenario war (vgl. dazu die Beschlussvorlage Nr.), verstellt die Begründung des Bürgerbegehrens den Blick für die prinzipielle Ergebnisoffenheit des laufenden bzw. noch durchzuführenden Bauleitplanverfahrens, dessen Beteiligungsinstrumente gerade darauf ausgerichtet sind, dass mittels Stellungnahmen aus der Bürgerschaft auch Kritik an der Planung geübt und auf deren Abänderung (oder Unterlassung) hingewirkt werden kann.

Demgegenüber erzeugt die Begründung bei den Unterzeichnenden des Bürgerbegehrens den fehlgehenden Eindruck, effektive Einwirkungsmöglichkeiten auf die Planung, durch die etwa dessen verkehrliche Auswirkungen und Lärmimmissionen begrenzt werden könnten, bestünden innerhalb des Bauleitplanverfahrens nicht mehr.

[87] So trifft es auch nicht zu, dass schon aufgrund des Aufstellungsbeschlusses – der in der Begründung so genannten „Einzelmaßnahme“ – „... mögliche neue Konzepte unmöglich gemacht werden ...“. Verfügt die Bürgerschaft über planerische Alternativkonzepte für die B. und deren nähere Umgebung, kann sie diese zum Gegenstand des Bauleitplanverfahrens und sich dessen konzeptionelle Offenheit zunutze machen. Indem die Begründung des Bürgerbegehrens dies außer Acht gelassen und abweichend dargestellt hat, hat sie den Bereich der zulässigen (zuspitzenden) Wertungen, Schlussfolgerungen oder Erwartungen verlassen.

[88] Die Charakteristika eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans nach § 12 BauGB, wie er hier in Rede steht, führen nicht zu einem anderen Ergebnis.

[89] Richtig ist, dass ein vorhabenbezogener Bebauungsplan gemäß § 12 Abs. 1 Satz 1 BauGB dadurch gekennzeichnet ist, dass ein Vorhabenträger auf der Grundlage eines mit der Gemeinde abgestimmten Plans zur Durchführung der Vorhaben und der Erschließungsmaßnahmen (Vorhaben- und Erschließungsplan) bereit und in der Lage ist und sich zur Durchführung innerhalb einer bestimmten Frist und zur Tragung der Planungs- und Erschließungskosten ganz oder teilweise vor dem Beschluss nach § 10 Abs. 1 BauGB verpflichtet (Durchführungsvertrag). Zudem unterscheidet sich der vorhabenbezogene Bebauungsplan vom Angebotsbebauungsplan nach § 12 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 1 BauGB dadurch, dass die Gemeinde nicht an Festsetzungen auf der Grundlage von § 9 BauGB sowie der Baunutzungsverordnung gebunden ist, ihr sich also beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan größere, auf ein bestimmtes Projekt in Abstimmung mit einem Vorhabenträger zugeschnittene planerische Gestaltungsmöglichkeiten bieten.

[90] Trotzdem gelten für den vorhabenbezogenen Bebauungsplan gleichermaßen die materiellen Vorgaben des § 1 Abs. 3 bis Abs. 6 BauGB und das Entwicklungsgebot aus dem Flächennutzungsplan des § 8 Abs. 2 bis Abs. 4 BauGB.

[91] Vgl. *Busse*, in: *Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB*, 50. Edition, Stand: 1. November 2018, § 12 Rn. 2a; *Mitschang*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB*, 14. Aufl. 2019, § 12 Rn. 1 und 62.

[92] Das Aufstellungsverfahren beinhaltet beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan gleichfalls die üblichen Verfahrensschritte der §§ 2 ff. BauGB bis hin zum Satzungsbeschluss nach § 10 Abs. 1 BauGB, der insbesondere auch den Anforderungen des § 1 Abs. 7 BauGB gerecht werden muss.

[93] Vgl. *Busse*, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, 50. Edition, Stand: 1. November 2018, § 12 Rn. 34; *Mitschang*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 14. Aufl. 2019, § 12 Rn. 79.

[94] Eine vorherige Bindung der Gemeinde an das seitens des Vorhabenträgers erarbeitete Plankonzept wäre damit unvereinbar,

[95] vgl. *Mitschang*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 14. Aufl. 2019, § 12 Rn. 33; *Busse*, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, 50. Edition, Stand: 1. November 2018, § 12 Rn. 22a,

[96] weswegen auch der Ausgang eines Bauleitplanverfahrens, das auf den Erlass eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans gerichtet ist, prinzipiell offen und im Wege des Beteiligungsverfahrens beeinflussbar ist.

[97] Die Einwände der Kläger gegen diese bereits in der Anhörungsverfügung vom 23. Juni 2020 zum Ausdruck gebrachte rechtliche Würdigung greifen nicht durch. Soweit sie vortragen, die Beklagte und der Vorhabenträger hätten im weiteren Lauf des Aufstellungsverfahrens „das Planungsszenario realisiert, was die Kläger mit dem Bürgerbegehren und dessen Begründung verhindern wollen und wollten“, geht dieses Argument daran vorbei, dass für die Bewertung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens im Rahmen einer Verpflichtungsklage nicht nur der Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung, sondern wegen der Erforderlichkeit der Einhaltung des in § 26 Abs. 4 Satz 1 GO NRW geregelten Quorums aus materiell-rechtlichen Gründen auch der Zeitpunkt der Unterzeichnung des Bürgerbegehrens durch die Bürger maßgeblich ist.

[98] Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 16. Juni 2020 – 15 A 4343/19 –, juris Rn. 22, Urteil vom 13. Juni 2017 – 15 A 1561/15 –, juris Rn. 80, und Beschluss vom 30. Oktober 2008 – 15 A 2027/08 –, juris Rn. 11.

[99] Dies gilt wegen des Bezugs zum Quorum insbesondere im Hinblick darauf, ob die Begründung des Bürgerbegehrens in wesentlicher Hinsicht (un)richtig ist. Daher kommt es nicht darauf an, ob die Begründung eines Bürgerbegehrens, die – wie hier – im Zeitpunkt seiner Unterzeichnung in wesentlicher Hinsicht unrichtig war, durch nachträglich eingetretene Umstände „richtiger“ geworden ist. Aus einer im Zuge des Aufstellungsverfahrens eintretenden Verfestigung des Plankonzepts ist auch nicht darauf zu schließen, dass es von vornherein an der notwendigen bauleitplaneri-

schen Offenheit fehlte. Offenheit der Planung schließt neben Veränderlichkeit des eingebrachten Planungskonzepts auch die Möglichkeit ein, dass es letztlich nach Durchführung des Beteiligungsverfahrens und der planerischen Abwägung der öffentlichen und privaten Belange (im Wesentlichen) bei diesem Konzept verbleibt. Im Übrigen tragen die Kläger selbst vor, dass das Vorhaben zwischenzeitlich gegenüber dem Stand im Zeitpunkt des Aufstellungsbeschlusses in Einzelheiten abgewandelt worden sei, wenn auch aus ihrer Sicht nicht zum Positiven. Ebenso wenig erheblich ist, ob ein von den Klägern vorgelegtes Alternativkonzept eine „Realisierungschance“ hatte. Der Hinweis der Kläger darauf, dass der Vorhabenträger Eigentümer aller von der hier streitigen Planung erfassten Grundstücke sei, gibt für eine Vorfestlegung der Beklagten gleichfalls nichts her. Nach § 12 Abs. 1 Satz 1 BauGB setzt ein vorhabenbezogener Bebauungsplan voraus, dass der Vorhabenträger zur Durchführung des Vorhabens und der Erschließungsmaßnahmen bereit und in der Lage ist. Dazu gehört, dass der Vorhabenträger Zugriff auf die zur Verwirklichung des Vorhabens erforderlichen Grundstücke haben muss.

[100] Vgl. BVerwG, Beschluss vom 6. März 2018 – 4 BN 13.17 –, juris Rn. 22.

[101] Eine solche Zugriffsmöglichkeit stellt die Beeinflussbarkeit der Planung, insbesondere aufgrund der Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens, nicht in Frage.

[102] Auf die Bewertung des Inhalts des von dem Bürgerbegehren darüber hinaus verteilten Flugblatts und dessen Verhältnis zur Begründung des Bürgerbegehrens kommt es danach nicht mehr an.

[103] Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

[104] Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO in Verbindung mit §§ 708 Nr. 10, 709 Satz 2, 711 ZPO.

[105] Die Revision ist nicht zuzulassen, weil keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Zulassungsgründe gegeben ist.

[106] Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 47 Abs. 1, 52 Abs. 1 GKG.

## Anmerkung

Eine komplexe und über weite Strecken sehr abgewogene Entscheidung, die versucht, sachgerechte Anforderungen an Bürgerbegehren zu formulie-

ren. Für die weitere Entwicklung wichtig sind die Ausführungen zur notwendigen Begründung, die das Gericht hier als defizitär einstuft. Hier wird man überlegen müssen, welche angemessenen Hürden für Bürgerbegehren gelten dürfen oder müssen – eine Praxis, die letztlich einen Apparat vom Umfang einer Großstadtverwaltung voraussetzt, müsste das Instrumentarium der direkten Demokratie letztlich austrocknen.

*d) Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 7. Oktober 2020 – 15 A 2927/18*

Leitsätze

1. Bei der Feststellung über die (Un-)Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nach § 26 Abs. 6 Satz 1 GO NRW handelt es sich um einen Verwaltungsakt.
2. Die Einschätzung, ob und inwieweit mit der begehrten Maßnahme Einsparungen erzielt werden können, gehört jedenfalls dann nicht zur Kostenschätzung nach § 26 Abs. 2 Satz 5 GO NRW, wenn die Maßnahme unstreitig keine Kosten, d.h. keine Ausgaben oder andere haushaltsrelevante Aufwendungen verursacht.
3. Die Pflicht zur Angabe der Kostenschätzung bei der Sammlung der Unterschriften in § 26 Abs. 2 Satz 6 GO NRW bezieht sich nur auf Inhalte, die mit der Kostenfrage im Zusammenhang stehen. Bei ausschließlichen Einsparungen ist dies nicht der Fall.
4. Die Begründung eines Bürgerbegehrens dient dazu, die Unterzeichnenden über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren und Initiatorinnen aufzuklären. Diese Funktion erfüllt die Begründung nur, wenn die dargestellten Tatsachen, soweit sie für die Entscheidung wesentlich sind, zutreffen. Dieses Gebot der richtigen Tatsachendarstellung wird ergänzt durch das Gebot der vollständigen Darstellung der wesentlichen Entscheidungsgrundlagen.
5. Die zur Entscheidung zu bringende Frage und die Begründung des Bürgerbegehrens müssen thematisch deckungsgleich sein, sich also auf denselben Gegenstand beziehen. Bezieht sich die Begründung hingegen nicht nur auf den Gegenstand der zur Entscheidung zu bringenden Frage, wird für den Bürger unklar, worüber er abstimmen soll sowie ggf. worauf sich die von der Verwaltung abgegebene Kostenschätzung bezieht.

## Tenor

Die Berufung wird zurückgewiesen.

Die Kläger tragen die Kosten des Berufungsverfahrens als Gesamtschuldner.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Kläger dürfen die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110% des aufgrund des Urteils jeweils vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in jeweils entsprechender Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

## Tatbestand und Gründe<sup>8</sup>

### Anmerkung

Wie in der zuvor dokumentierten Entscheidung erweist sich hier die Begründung des Bürgerbegehrens als „Achillesferse“ des direktdemokratischen Instruments. In der Tat dürfte in der durchaus komplexen Konstellation der Versuch, ein Bundesvorhaben zu verhindern, auf lokaler Ebene denkbar schlecht verortet gewesen sein.

## 2. Verwaltungsgerichte

### a) VG Karlsruhe, Urteil vom 10. Juli 2020 – 2 K 7650/19

#### Leitsätze

1. Ein Bürgerbegehren, dessen Frage ausdrücklich auf die Unterbindung des Abschlusses eines Mietvertrags über Verwaltungsflächen oberhalb eines bestimmten „Kostendeckels“ abzielt, ist im Sinne des § 21 Abs. 3 Satz 3 Halbsatz 2 GemO gleichwohl „gegen einen

---

<sup>8</sup> Aus Platzgründen wird auf den Abdruck des Tatbestands und der Gründe verzichtet. Diese sind in im Urteil in der Rechtsprechungsdatenbank NRW abrufbar: [http://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg\\_nrw/j2020/15\\_A\\_2927\\_18\\_Urteil\\_20201007.html](http://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg_nrw/j2020/15_A_2927_18_Urteil_20201007.html) (Zugriff 22.8.2021).

Beschluss des Gemeinderats“ zur Verwirklichung eines Gesamtprojekts zur Innenstadtentwicklung gerichtet, weil damit eine wesentliche Änderung der Modalitäten (vgl. hierzu VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 19.12.2016 – 1 S 1883/16 –, juris [Rn. 27 und 29] = VBIBW 2017, 295 [296]) der Realisierung des Gesamtprojekts verbunden ist, nachdem der Mietvertrag ein zentraler Teil des nach europaweiter Ausschreibung und Durchführung eines wettbewerblichen Dialogverfahrens – neben diversen anderen Leistungen und Gegenleistungen im Ganzen – verhandelten komplexen Vertragswerks mit einem Investor ist.

2. Für die erforderliche Anstoßfunktion eines Bürgerbegehrens bei Gemeinderatsbeschlüssen in nicht-öffentlicher Sitzung ist entscheidend, ob der einzelne Gemeindeeinwohner im konkreten Fall hinreichenden Anlass und die Möglichkeit hatte, sich über den – wesentlichen – Inhalt des in nicht-öffentlicher Sitzung gefassten Beschlusses zu unterrichten und eine eigene Entscheidung im Hinblick auf ein Bürgerbegehren hiergegen zu treffen, während es nicht darauf ankommt, ob die Bürger von der Beschlussfassung (oder gar von den Details der Beratung im Gemeinderat) tatsächlich Kenntnis erlangt haben (Anschluss an VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 25.02.2013 – 1 S 2155/12 –, juris [Rn. 7 und 10] = VBIBW 2013, 269 [270 f.]).
3. Richtet sich ein Bürgerbegehren der Sache nach gegen die Erteilung des Zuschlags auf ein Angebot eines Investors, das den Abschluss eines komplexen Vertragswerks mit diversen im Gegenseitigkeitsverhältnis stehenden Leistungen und Gegenleistungen der Beklagten wie auch des Investors erforderlich macht, muss das Bürgerbegehren auch die insoweit „notwendigen Folgekosten“ (vgl. hierzu VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 13.06.2018 – 1 S 1132/18 –, juris [Rn. 10-12] = VBIBW 2018, 469 [470]) für die weitere bzw. alternative Planung der Gemeinde im Falle eines erfolgreichen Bürgerentscheids zumindest im Rahmen einer überschlägigen Kostenschätzung in den Blick nehmen, auch wenn die zur Entscheidung gestellte Frage vordergründig lediglich eine isolierte „Begrenzung“ der Kosten auf der „Ausgabenseite“ des Gesamtvertrags zum Gegenstand der Frage macht. Fehlt ein danach gemäß § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO erforderlicher Kostendeckungsvorschlag, folgt aus dem punktuellen Herausgreifen lediglich eines Vertragselements in der Fragestellung ohne hinreichende Erläuterung von dessen Bedeutung für das Gesamtprojekt zugleich die –

im Ergebnis irreführende – Unvollständigkeit der Begründung des Bürgerbegehrens im Sinne des § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO (vgl. hierzu VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 22.08.2013 – 1 S 1047/13 –, juris [Rn. 19] = VBIBW 2014, 141 [142]).

#### Tenor

1. Die Klage wird abgewiesen.
2. Die Kläger tragen die Kosten des Verfahrens als Gesamtschuldner.

#### Tatbestand, Entscheidungsgründe und Beschluss<sup>9</sup>

#### Anmerkung

Die Entscheidung wirft durchaus Fragen auf. Die zentrale dürfte lauten, was die Initiatoren denn hätten tun können, um es „richtig“ zu machen. Hier schwingt ein Stück weit noch die vielzitierte „Flucht ins Privatrecht“ mit, die offenbar auch zur Immunisierung gegen direktdemokratischen Widerspruch aus der Bürgerschaft dienen kann.

*b) Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht, Beschluss vom 19. November 2020 – 6 B 53/20*

#### Tenor

Das Verfahren wird hinsichtlich des Antragsgegners zu 1. eingestellt.  
Der Antrag wird abgelehnt.  
Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.  
Der Streitwert beträgt 5.000,- €.

---

<sup>9</sup> Aus Platzgründen wird auf den Abdruck des Tatbestands, der Entscheidungsgründe und des Beschlusses verzichtet. Diese sind in im Urteil in der Landesrechtsprechungsdatenbank Baden-Württemberg abrufbar: [http://lrbw.juris.de/cgi-bin/laender\\_rechtsprechung/document.py?Gericht=bw&nr=31935](http://lrbw.juris.de/cgi-bin/laender_rechtsprechung/document.py?Gericht=bw&nr=31935) (Zugriff 22.8.2021).

## Gründe

[1] Der Antragsteller begehrt im Wege einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO die Aussetzung des für den 22.11.2020 angesetzten „Wahlgangs“ im Gemeindegebiet der Antragsgegnerin zu 2., bei welchem über die Abwahl des Antragstellers als Bürgermeister der Antragsgegnerin zu 2. entschieden werden soll, da im Vorfeld der Abstimmung durch die Gemeindevertretung der Antragsgegnerin zu 2. gegen das Sachlichkeitsgebot verstoßen worden sei.

[2] Soweit der Antragsteller den Antrag ursprünglich gegen den Antragsgegner zu 1. gerichtet hat und dann im Laufe des Verfahrens den Antrag anstelle des Antragsgegners zu 1. gegen die Antragsgegnerin zu 2. gerichtet hat, ist hierin eine Antragsrücknahme in Bezug auf den Antragsgegner zu 1. sowie eine Antragsänderung in subjektiver Hinsicht – Antragsgegnerin zu 2. anstatt Antragsgegner zu 1. – im Sinne des § 91 VwGO zu sehen, der im Rahmen des Verfahrens nach § 123 VwGO analog anwendbar ist. Dies folgt daraus, dass der Antrag auf einen völlig neuen Antragsgegner umgestellt worden ist, insbesondere liegt keine bloße nachträgliche Konkretisierung bzw. Berichtigung der Bezeichnung des eigentlich gemeinten Antragsgegners vor (vgl. zu diesen Grundsätzen der subjektiven Klagänderung [sic] und deren Folgen: *Rennert*, in: Eyer mann, VwGO, 19. Aufl. 2019, § 91 Rn. 20, 22 f.; zur analogen Anwendbarkeit im Verfahren nach § 123 VwGO: vgl. *Kuhla*, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, Stand 1.7.2020, § 123 Rn. 162a). Die Zulässigkeit der Antragsänderung richtet sich demnach nach § 91 Abs. 1 VwGO analog. Insoweit bestehen vorliegend aber keine Bedenken, weil diese sachdienlich ist. Die Entscheidung, ob Sachdienlichkeit in diesem Sinne anzunehmen ist, liegt im pflichtgemäßen Ermessen des erkennenden Gerichts im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung bzw. im Zeitpunkt der Entscheidungsfindung im schriftlichen Verfahren. Eine Klage- bzw. Antragsänderung ist in der Regel als sachdienlich anzusehen, wenn sie der endgültigen Beilegung des sachlichen Streits zwischen den Beteiligten im laufenden Verfahren dient und der Streitstoff im Wesentlichen derselbe bleibt (vgl. *Bamberger*, in: Wysk, VwGO, 3. Aufl. 2020, § 91 Rn. 22 f. m.w.N.). Diese Voraussetzungen liegen hier vor, da mangels Stellungnahme von irgendeinem Antragsgegner vor Antragsänderung der bis dahin bestehende Streitstoff vollständig derselbe geblieben ist und in der Sache auch nach Antragsänderung eine endgültige Beilegung des sachlichen Streits im Eilverfahren zwischen den nunmehr Beteiligten möglich ist. Im Weiteren ist die Antragsänderung entsprechend § 91 Abs. 1 und 2 VwGO zulässig, da die Antragsgegnerin zu 2. sich zur Sache eingelassen

hat [sic] ohne eine Unzulässigkeit des Wechsels auf Antragsgegenseite zu rügen und somit eine Einwilligung zur Antragsänderung anzunehmen ist. Da nach dem Vorstehenden die Antragsänderung zudem auch dahingehend zu verstehen ist, dass der Antrag gegen den ursprünglichen Antragsgegner zurückgenommen wurde, ist das Verfahren insoweit – also gegen den Antragsgegner zu 1. – im Weiteren nach § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO analog einzustellen (vgl. zur analogen Anwendung von § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO im Verfahren nach § 123 VwGO: *Kuhla*, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, Stand 1.7.2020, § 123 Rn. 176c).

[3] Der zuletzt verfahrensgegenständliche Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO ist letztlich ohne Erfolg.

[4] Bedenken, dass sich der Antrag nunmehr gegen die richtige Antragsgegnerin richtet, bestehen indes nicht, da Ziel des Antrags die Aussetzung des von der Antragsgegnerin zu 2. angesetzten noch durchzuführenden Abstimmungsvorgangs ist. Dies gilt angesichts des konkreten Antragsbegehrens unabhängig davon, dass Vieles dafürspricht, dass für die Durchführung eines Wahlprüfungsverfahrens nicht die Antragsgegnerin zu 2., sondern die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde im Sinne des § 54 Nr. 2 GKWG zuständig sein dürfte (dazu sogleich), da die Festsetzung der Wahl bzw. deren Termins der Antragsgegnerin zu 2. obliegt (vgl. dazu: *Lütje/Husvogt*, in: Bracker u.a., KVR SH GO, Stand: 1/2020, § 57d Rn. 12).

[5] Der Antrag ist aber letztlich – unabhängig davon, gegen welchen Antragsgegner er sich richtet bzw. zu richten war – gleichwohl unzulässig.

[6] Im Wahlrecht herrscht der Grundsatz, dass Entscheidungen und Maßnahmen, die sich unmittelbar auf das Wahlverfahren beziehen, regelmäßig allein mit den in den Wahlvorschriften vorgesehenen Rechtsbehelfen im nachträglichen Wahlprüfungsverfahren angefochten werden können (vgl. etwa: BVerfG, Beschluss vom 15.12.1986 – 2 BvE 1/87 –, NJW 1987, 769 f.; LVerfG SH, Beschluss vom 23.10.2009 – LVerfG 5/09 –, Juris Rn. 24 ff.). Dieser Grundsatz gilt auch im Schleswig-Holsteinischen Kommunalwahlrecht, da nach § 38 GKWG i.V.m. § 54 GKWG gegen die Gültigkeit einer Wahl Einspruch durch die Wahlberechtigte eingelegt werden kann [sic] über den zunächst die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde zu entscheiden hat (§§ 39, 54 Nr. 2 GKWG) (so auch zum Rheinland-Pfälzischem Kommunalwahlrecht im Grundsatz: OVG Koblenz, Beschluss vom 12.5.2014 – 10 B 10454/14.OVG –, KommJur 2014, 329 ff.). Diese Grundsätze sind auch im vorliegenden Fall zu berücksichtigen, da in diesem

Fall nach § 57d Abs. 2 Satz 2 GO i.V.m. § 10 Abs. 3 GKAVO die Vorschriften des GKWG sowie der GKWO entsprechend anzuwenden sind. Dies gilt jedenfalls im Hinblick auf ein Abwahlverfahren, welches – wie hier – nach § 57d Abs. 1 Nr. 2 GO durch die Wahlberechtigten eingeleitet worden ist (vgl. zu dieser Frage: *Lütje/Husvogt*, in: Bracker u.a., KVR SH GO, Stand: 1/2020, § 57d Rn. 20, die dies offenbar nicht unkritisch sehen). Mangels Durchführung der Abstimmung ist auch ein Wahlprüfungsverfahren im vorliegenden Fall bislang nicht erfolgt.

[7] Ob im Kommunalwahlrecht ausnahmsweise einstweiliger Rechtsschutz im Vorfeld der Wahl zulässig ist, wenn bei summarischer Prüfung bereits vor der Wahl festgestellt werden kann, dass das Wahlverfahren an einem offensichtlichen Fehler leidet, der in einem Wahlprüfungsverfahren zur Erklärung der Ungültigkeit der Wahl führen wird (so OVG Koblenz, Beschluss vom 12.5.2014 – 10 B 10454/14.OVG –, KommJur 2014, 329 ff.), kann vorliegend dahinstehen bleiben, da ein offensichtlich [sic] Fehler im Rahmen der hier durchzuführenden Prüfung dem Vortrag nicht entnommen werden kann. Gegenstand der Prüfung ist entsprechend der wahlrechtlichen Grundsätze bezüglich des Einspruchs gegen eine Wahl allein der gerügte Wahlfehler.

[8] Auch bei der Durchführung eines Bürgerentscheids muss – nicht anderes als beim Grundsatz der Wahlfreiheit – der am Bürgerbegehren und Bürgerentscheid teilnehmende Bürger sein Unterschriften- und Abstimmungsrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben können. Er soll sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen können. Dabei unterliegen die gemeindlichen Organe im Zusammenhang mit der Durchführung eines Bürgerentscheids indessen im Grundsatz keiner Neutralitätspflicht wie bei Wahlen. Vielmehr können sie insbesondere bei einem kassatorischen Bürgerbegehren, mit dem die vollständige oder teilweise Beseitigung eines Ratsbeschlusses durch Aufhebung oder Änderung erstrebt wird, sogar gehalten sein, öffentlich zu dem Sachbegehren wertend Stellung zu nehmen. Einschränkungen ihrer Äußerungsbefugnis in amtlicher Funktion ergeben sich deshalb erst durch Kompetenznormen, den Grundsatz der Teilnahmefreiheit und das Sachlichkeitsgebot. Das aus dem Rechtsstaatsprinzip folgende Sachlichkeitsgebot bedeutet letztlich, dass mitgeteilte Tatsachen zutreffend wiedergegeben sind sowie Werturteile nicht auf sachfremden Erwägungen beruhen und die Grenzen des sachlich Gebotenen nicht überschreiten dürfen. Sie müssen zudem auf einen im Wesentlichen zutreffenden und zumindest sachgerecht und vertretbar gewürdigten Tatsachenkern zurückzuführen

sein. Außerdem dürfen die Äußerungen im Hinblick auf das mit ihnen verfolgte sachliche Ziel im Verhältnis zur Unterzeichnungsfreiheit der Bürger nicht unverhältnismäßig sein (so zu Recht: OVG Münster, Urteil vom 17.6.2019 – 15 A 2503/18 –, Juris Rn. 103 ff. m.w.N.). Nichts Anderes gilt bei der Durchführung einer Abwahl eines hauptamtlichen Bürgermeisters auf Antrag der Wahlberechtigten (§ 57d Abs. 1 Nr. 2 GO), da für die Durchführung des Abwahlverfahrens die Vorschriften über den Bürgerentscheid sinngemäß anzuwenden sind (§ 57d Abs. 2 Satz 2 GO) und insofern insbesondere die Gemeindevertretung auch Stellung zum Abwahlbegehren zu nehmen hat (vgl. dazu: *Lütje/Husvogt*, in: Bracker u.a., KVR SH GO, Stand: 1/2020, § 57d Rn. 12).

[9] Diese rechtlichen Grenzen hat die Gemeindevertretung bzw. die Bürgervorsteherin der Antragsgegnerin zu 2. jedoch nicht überschritten. Eine Verpflichtung zur Neutralität ist, da die Gemeindevertretung konkret zum Abwahlverlangen Stellung zu beziehen hatte, nicht anzunehmen. Die Positionierung der Gemeindevertretung der Antragsgegnerin zu 2., welche von der Bürgervorsteherin unterschrieben wurde, war zudem weder unsachlich noch anderweitig unverhältnismäßig. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die im vorliegenden Verfahren beanstandete Formulierung in der Begründung zur Durchführung des Bürgerbegehrens bezogen auf den Antragsteller „Er selbst bezeichnete seine Mitarbeiter als ‚Stallgäule‘.“

[10] Hintergrund dieser Formulierung ist – soweit aus dem erfolgten Vortrag im Verfahren ersichtlich –, dass der Antragsteller im Rahmen des gegen ihn gerichteten Antrags der Gemeindevertretung mit dem Ziel der Einleitung eines Abwahlverfahrens im Sinne des § 57d Abs. 1 Nr. 1 GO sich dahingehend geäußert hat, dass er bei Amtsübernahme einen „Stallgaul“ übernommen habe und daraus ein „Rennpferd“ habe machen sollen, dafür aber das erforderliche „Krafftutter“, die „Rennbahn“ und den „Trainer“ von der Selbstverwaltung nicht zur Verfügung gestellt worden sei.

[11] Die in der Begründung der Gemeindevertretung wiedergegebene Formulierung gibt die Äußerungen des Antragstellers zwar gekürzt und pointiert, inhaltlich aber nicht falsch wieder. Bei einer verständigen Auslegung dieser als Metapher bezeichneten Formulierung nach dem objektiven Empfängerhorizont, [sic] ist diese durchaus so zu verstehen, dass der Antragsteller damit jedenfalls auch die Mitarbeiter der Antragsgegnerin zu 2. als Stallgäule bezeichnet hat. Die Äußerung des Antragstellers bezog sich erkennbar auf die Institutionen der Antragsgegnerin zu 2.; ganz wesentlicher Teil einer jeden gemeindlichen Verwaltung ist aber die Mitarbeiterschaft. Wenn also die Gemeindeverwaltung als „Stallgaul“ Bezeichnet [sic] wird,

werden auch deren Mitarbeiter als „Stallgäule“ bezeichnet. Dies wird vorliegend umso deutlicher, als dass der Antragsteller im Rahmen seiner Stellungnahme ausweislich des Protokolls der Gemeindefitzung vor der hier fraglichen Formulierung sich auch mit Problemen bzw. Schwierigkeiten mit Mitarbeitern bzw. der Stellenbesetzung und Strukturen innerhalb der Verwaltung geäußert hat.

[12] Auch der Umstand, dass die Formulierung des Antragstellers im Protokoll ausdrücklich als Metapher bezeichnet wurde, sowie die Kommunalaufsicht und Teile der Gemeindefitzung Bedenken hinsichtlich der entsprechenden Formulierung in der Begründung der Gemeindefitzung hatten, begründet nicht die Annahme einer Unsachlichkeit. Keiner dieser Aspekte stellt das dargestellte Auslegungsergebnis durchgreifend in Frage.

[13] Soweit der Antrag bezüglich des Antragsgegners zu 1. zurückgenommen wurde, richtet sich die Kostenentscheidung nach § 155 Abs. 2 VwGO (außergerichtlichen Kosten des Antragsgegners zu 1.). Im Übrigen richtet sich die Kostenentscheidung nach § 154 Abs. 1 VwGO.

[14] Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 2, § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 63 Abs. 2 GKG. Die Kammer hat den vollen Auffangstreitwert (5.000,- €) eines möglichen Hauptsacheverfahrens angesetzt. Eine Halbierung im einstweiligen Rechtsschutzverfahren kommt nach der Rechtsprechung des Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts mangels gesetzlichem Anhalt [sic] nicht in Betracht (Beschluss vom 13.1.2020 – 4 O 2/20 –).

### Anmerkung

Der Beschluss ist zunächst ein Lehrstück dafür, dass verwaltungsgerichtliche Entscheidungen durch die Einhaltung der Regeln der deutschen Rechtschreibung und Zeichensetzung an Überzeugungskraft gewinnen (oder eben auch verlieren) können. In der Sache erinnern die Einlassungen des Bürgermeisters unangenehm an Äußerungen des deutschen Trainingspersonals bei den letzten Olympischen Spielen.

