

## 4. Rechtsprechung

### Ausgewählte Entscheidungen zur direkten Demokratie

*Fabian Wittreck*

#### I. Verfassungsgerichte der Länder

##### 1. *Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung v. 4.4.2008 (Az. Vf. 8-IX-08) – Volksbegehren Transrapid [Leitsätze<sup>1</sup>]*

1. Zur Auslegung des Begriffs „Staatshaushalt“ in Art. 73 BV.
2. Ein Gesetzentwurf, wonach sich der Freistaat Bayern nicht an der Finanzierung einer Transrapid-Magnetschwebbahn beteiligt, ist seiner funktionalen Bedeutung und seinen rechtlichen Wirkungen nach als Akt der Haushaltsgesetzgebung zu bewerten.
3. Art. 73 BV verbietet nicht nur Volksbegehren und Volksentscheide über den Staatshaushalt im Ganzen, sondern auch über einzelne Haushaltsansätze. Dies gilt unabhängig davon, ob der zugrunde liegende Gesetzentwurf mit Einsparungen oder Mehrausgaben verbunden ist und welchen Umfang die finanziellen Auswirkungen haben.

#### *Anmerkung:*

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof führt seine weite Interpretation des Haushaltsvorbehalts in Art. 73 BayVerf. unbeirrt fort und erweitert sie nochmals; unzulässig sind nunmehr auch solche Gesetzentwürfe, die nach ihrer „funktionalen Bedeutung“ und ihren „rechtlichen Wirkungen“ als Akt der Haushaltsgesetzgebung zu bewerten sind. Diese neue Kategorie des virtuellen oder vielleicht eher gefühlten Haushaltsgesetzes erhöht nochmals die bereits jetzt beträchtliche Prognoseunsicherheit für die Initiatoren von Volksbegehren. Ihr dürfte jeder Anhalt im Text der Bayerischen Verfassung fehlen.

Gegenstand des Verfahrens war die Frage, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens mit dem „Entwurf eines Gesetzes über eine Nichtbeteiligung des Freistaates Bayern an der Finanzierung der Transrapid-Ma-

---

1 Die Entscheidung ist mit Gründen und Sondervotum dokumentiert in: BayVBl. 2008, 466; DVBl. 2008, 784; DÖV 2008, 817; NVwZ-RR 2008, 719; siehe dazu als erste Anmerkungen: O.W. Lembcke/E. Peuker/D. Seifarth, in: DVBl. 2008, 787 ff. sowie P. Selmer, in: JuS 2009, 168 ff.

gnetschwebebahn in München“ gegeben waren. Dies verneint der Verfassungsgerichtshof: Das Gesetz sei als Haushaltsgesetz zu bewerten, da es sich in seinen Auswirkungen als *actus contrarius* zur bereits erfolgten Bereitstellung von Mitteln für den Transrapid erweise. Da Art. 73 BayVerf. nach gefestigter Rechtsprechung nicht nur den Staatshaushalt insgesamt erfasse, führe schon dieser Eingriff in einen einzelnen Titel zur Unzulässigkeit.

Ein Mitglied des Gerichts kommt in seinem Sondervotum unter eingehender Auseinandersetzung mit der Genese des Art. 73 BayVerf. zu dem vorzugswürdigen Ergebnis, daß das Volksbegehren zuzulassen gewesen wäre.

2. *Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Beschluß vom 28.7.2008 (Az. 29/07) – Reichweite des Rechts auf politische Mitgestaltung<sup>2</sup>*

*Aus den Gründen:*

II.

Die angefochtenen Entscheidungen verletzen die Beschwerdeführerin nicht in ihren Rechten aus Art. 22 Abs. 2 S. 1 i. V. m. Art. 21 Abs. 1 LV.

Nach Art. 21 Abs. 1 LV ist das Recht auf politische Mitgestaltung gewährleistet. Das Landesverfassungsgericht hat zu Art. 21 Abs. 1 LV bereits ausgeführt, daß die Gewährleistung ihre eigentliche Bedeutung erst durch die nachfolgenden Bestimmungen der Landesverfassung erhält (vgl. Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Beschluß vom 6. August 2003 – VfGBbg 199/03 EA). Sie greifen Art. 21 Abs. 1 LV für einzelne Sachkomplexe, zum Beispiel für Wahlen (Art. 22 Abs. 1 LV) und die Beteiligung an Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden sowie Einwohneranträge, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide (Art. 22 Abs. 2 LV), auf und gehen Art. 21 Abs. 1 LV als spezielle Regelungen vor. Gem. Art. 22 Abs. 2 Satz 1 LV hat jeder Bürger mit Vollendung des achtzehnten Lebensjahres das Recht, sich an Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden sowie an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden zu beteiligen. Die „Beteiligung“, die Art. 22 Abs. 2 Satz 1 LV verbürgt, gibt zwar kein subjektives Recht darauf, daß der Landesgesetzgeber das Ergebnis eines Bürgerbegehrens oder eines Bürgerentscheids abzuwarten habe oder sich nicht darüber hinwegsetzen könnte (vgl. Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, a.a.O.). Das Individualrecht auf politische Mitgestaltung durch die Beteiligung an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, bei welchem es sich neben dem Kommunalwahlrecht um das zentrale Mitwirkungsrecht des Bürgers in der Gemeinde handelt, enthält jedoch eine verfassungsrechtliche Gewährleistung auf effektive Ausgestaltung dieser Mitwirkungsrechte. Dieses verfassungsrechtlich verbürgte Individualrecht wird dann verkürzt, wenn die Anforderungen an einen Kostendeckungsvorschlag überspannt werden. Nach § 20 Abs. 1 Satz 5 GO muß das

2 [http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=353085&template=entscheidungen\\_d](http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=353085&template=entscheidungen_d).

Bürgerbegehren u. a. „einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag zur Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme im Rahmen des Gemeindehaushalts enthalten“. Der von § 20 Abs. 1 Satz 5 GO eingeforderte Kostendeckungsvorschlag, der auch von § 15 Abs. 1 Satz 4 der neuen Kommunalverfassung des Landes Brandenburg eingefordert wird, dient dazu, den Bürgerinnen und Bürgern die Selbstverantwortung für die finanzielle Deckung der begehrten Maßnahme deutlich zu machen. Hier kann es offen bleiben, welche Anforderungen im Einzelfall verfassungsrechtlich an die Ausgestaltung eines Kostendeckungsvorschlags zu stellen sind. Der von der Beschwerdeführerin mitunterzeichnete Antrag enthält nämlich gar keinen Kostendeckungsvorschlag, obwohl der Weiterbetrieb einer Schule offensichtlich laufende Kosten verursacht, die in jedem Haushaltsjahr erneut im Haushaltsplan anzusetzen sind. Wie die Fachgerichte zutreffend ausgeführt haben, muß ein Bürgerbegehren, das sich für die Aufrechterhaltung einer Schule einsetzt, aufzeigen, wie die erforderlichen finanziellen Mittel beschafft bzw. an welchen Stellen im Haushalt der Gemeinde entsprechende Kürzungen vorgenommen werden sollen. Der bloße Hinweis, daß ein Kostendeckungsvorschlag entbehrlich ist, genügt diesen Anforderungen jedenfalls nicht.

*Anmerkung:*

Das Landesverfassungsgericht thematisiert die prozedurale Dimension des Grundrechts auf politische Mitgestaltung und erkennt dem Grunde nach an, daß es den Anforderungen an einen Kostendeckungsvorschlag Grenzen setzt. Angesichts der vergleichsweise klaren Sachlage (der Vorschlag fehlte völlig) unterbleibt eine nähere Konturierung dieser Grenzen.

Die Beschwerdeführerin rügte die Zurückweisung ihres Antrags auf einstweilige Anordnung zur Durchführung eines von ihr mitinitiierten Bürgerbegehrens gegen die Schließung einer Grundschule und die Verlegung einer Oberschule. Der Einleitungsantrag wurde unter Hinweis auf einen fehlenden Kostendeckungsvorschlag zurückgewiesen. Anträge der Beschwerdeführerin auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes blieben ohne Erfolg.

3. *Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Beschluß v. 27.10. 2008 (Az. 86/08) – Volksentscheid „Tempelhof bleibt Verkehrsflughafen!“<sup>3</sup>*

Das Verfahren beim Volksentscheid „Tempelhof bleibt Verkehrsflughafen!“ war nicht mit Fehlern behaftet, die sich auf das Ergebnis ausgewirkt haben können. Das Abgeordnetenhaus und der Senat haben weder gegen das Gebot der Sachlichkeit noch gegen den Grundsatz der Organtreue verstoßen. Ebenso ist die Bildung der

---

3 [http://www.berlin.de/imperia/md/content/senatsverwaltungen/justiz/gerichte/verfassungsgerichtshof/beschluss\\_des\\_verfg\\_vom\\_28\\_10\\_08\\_verfg\\_86\\_08.pdf?start&ts=1257337148](http://www.berlin.de/imperia/md/content/senatsverwaltungen/justiz/gerichte/verfassungsgerichtshof/beschluss_des_verfg_vom_28_10_08_verfg_86_08.pdf?start&ts=1257337148).

Abstimmungsbezirke nicht zu beanstanden. Die ferner gerügte Zuordnung der Abstimmungslokale im Bezirk Tempelhof-Schöneberg kann sich jedenfalls nicht entscheidend auf das Abstimmungsergebnis ausgewirkt haben. Bei der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen wurde kein unzulässiger Einfluss auf den Volksentscheid ausgeübt.

*Hinweis:*

Gegenstand des Beschlusses ist die Feststellung des Landesabstimmungsleiters, der Volksentscheid „Tempelhof muss Verkehrsflughafen bleiben!“ sei nicht zustande gekommen, da zwar eine Mehrheit von 60,1 % für das Begehren votiert habe, das Quorum von 25 % Ja-Stimmen aller Abstimmungsberechtigten aber verfehlt worden sei. Hiergegen wandten sich die Antragsteller mit der Argumentation, der Volksentscheid sei nicht in einem ordnungsgemäßen Verfahren zustande gekommen; es sei nicht auszuschließen, daß die gesetzlichen Quoren erreicht worden wären, wenn der Senat von einer unzulässigen Beeinflussung abgesehen hätte.

*Aus den Gründen:*

2. Der Einspruch ist nicht begründet. Das Abstimmungsverfahren war nicht mit Fehlern behaftet, die sich auf das Ergebnis des Volksentscheids ausgewirkt haben können. Das Abgeordnetenhaus und der Senat haben weder gegen das Gebot der Sachlichkeit (a) noch gegen den Grundsatz der Organtreue (b) verstoßen. Ebenso ist die Bildung der Abstimmungsbezirke nicht zu beanstanden (c). Die ferner gerügte Zuordnung der Abstimmungslokale im Bezirk Tempelhof-Schöneberg kann sich jedenfalls nicht entscheidend auf das Abstimmungsergebnis ausgewirkt haben (d). Bei der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen wurde kein unzulässiger Einfluss auf den Volksentscheid ausgeübt (e).

Bei dem Einspruchsverfahren nach § 41 AbstG handelt es sich um ein Verfahren der objektiven Rechtskontrolle, das dem Wahlprüfungsverfahren ähnlich ist. Die Prüfung erfolgt nur auf Einspruch (§ 41 AbstG), der nach §§ 55, 21 VerfGHG unter Angabe der erforderlichen Beweismittel zu begründen ist. Sie findet also weder von Amts wegen statt, noch ist stets das gesamte Abstimmungsverfahren durchzuprüfen. Vielmehr richtet sich der Umfang der Prüfung nach dem Einspruch, durch den der Einspruchsführer den Anfechtungsgegenstand bestimmt. Dabei begründen nur hinreichend substantiierte Hinweise auf Fehler des Abstimmungsverfahrens eine Ermittlungs- bzw. Überprüfungspflicht des Verfassungsgerichtshofes (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 19. Januar 1994 – Vf.89-III-92; Vf.92-III-92 –, juris Rn. 80; BayVerfGHE 47,1 [11]; zum Wahlprüfungsverfahren: BVerfGE 66, 369 [378 f.]).

Gegenstand der rechtlichen Beurteilung im Einspruchsverfahren ist ebenso wie im Wahlprüfungsverfahren nicht die Verletzung subjektiver Rechte, sondern die objektive Gültigkeit des festgestellten Abstimmungsergebnisses unter Berücksichtigung der Einhaltung der für den Volksentscheid geltenden Vorschriften. Vorrangiger Prüfungsmaßstab ist mithin, ob die für die Durchführung des Volksentscheids geltenden Verfahrensvorschriften beachtet worden sind, wobei diese inzident, soweit dazu Veranlassung besteht, auch auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung von

Berlin zu überprüfen sind (Beschlüsse vom 2. Juni 1999 – VerfGH 31/99 –, DVBl. 1999, 979 [980] und 18. Mai 2000 – VerfGH 78/99 – LVerfGE 11, 49 [55]). Dabei kann der Einspruch nur dann Erfolg haben, wenn sich geltend gemachte Verfahrensverstöße auf das festgestellte Abstimmungsergebnis ausgewirkt haben können. Der für das Wahlprüfungsverfahren geltende Maßstab, dass dafür eine nur theoretische Möglichkeit nicht ausreicht, diese vielmehr nach der allgemeinen Lebenserfahrung konkret und nicht ganz fern liegend sein muss (vgl. für das Bundesrecht: BVerfGE 89, 243 [254]), gilt hier ebenfalls (Beschlüsse vom 2. Juni 1999 und 18. Mai 2000, a.a.O.).

a) Unbegründet ist die Rüge der Einspruchsführer, Senat und Abgeordnetenhaus hätten durch unzureichende und falsche Information der Abstimmungsberechtigten in unzulässiger Weise Einfluss auf die Abstimmung ausgeübt. Weder die Darlegung der Argumente des Senats und des Abgeordnetenhauses in der „Amtlichen Information“ noch die gerügten Äußerungen des Regierenden Bürgermeisters und des Bezirksbürgermeisters von Pankow im Vorfeld der Abstimmung geben Anlass zur Beanstandung.

(1) Das Verfassungsgebot der grundsätzlich staatsfreien Meinungs- und Willensbildung verpflichtet die staatlichen Organe im Meinungskampf im Vorfeld einer Volksabstimmung durch Volksbegehren oder Volksentscheid zur Sachlichkeit, nicht aber – wie bei Wahlen – zur Neutralität (vgl. Beschluss vom 2. April 1996 – VerfGH 17A /96 –, LVerfGE 4, 30 [33]; nachgehend BVerfG, Kammerbeschluss vom 29. April 1996 – 2 BvR 797/96 –, LKV 1996, 333 [334]; BremStGH, Entscheidung vom 29. Juli 1996, LVerfGE 5, 137, LS 5; BayVerfGH, Entscheidung vom 19. Januar 1994 – Vf. 89-III- 92, 92-III-92 –, juris Rn. 90 f). Die für Wahlkämpfe entwickelten Beschränkungen der Öffentlichkeitsarbeit (vgl. BVerfGE 44, 125 ff.) lassen sich auf Volksabstimmungen nicht übertragen. In Bezug auf Wahlen ergibt sich die Pflicht zur Neutralität der Staatsorgane daraus, dass Wahlen die für die Ausübung der Staatsgewalt erforderliche demokratische Legitimation vermitteln. Bei der Volksabstimmung über eine Sachfrage geht es hingegen nicht um die „Übertragung von Herrschaft“ (vgl. Beschluss vom 21. September 1995 – VerfGH 12/95 NJ 1996, S. 140, 141; vgl. auch BVerfGE 13, 54, 83; BayVerfGH, NVwZ-RR 1994, 529). Die Situation vor der Volksabstimmung ist dadurch gekennzeichnet, dass die verschiedensten gesellschaftlichen Gruppen bemüht sind, die Öffentlichkeit von den Vorteilen und Nachteilen der einen oder der anderen Lösung zu überzeugen. In diesen Meinungsbildungsprozess darf auch der Senat von Berlin als durch Wahlen legitimierte und für das Wohl des Landes verantwortliche Landesregierung eingreifen. Nichts anderes kann für das Abgeordnetenhaus von Berlin gelten. Durch eine das Gebot der Sachlichkeit wahrende Beteiligung von Parlament und Regierung am Meinungsbildungsprozess wird sowohl dem legitimen staatlichen Interesse an einer bestimmten Entscheidung Rechnung getragen als auch die Bevölkerung in die Lage versetzt, sich ein eigenständiges Urteil über die Abstimmungsfrage zu bilden (vgl. Beschluss vom 2. April 1996, a.a.O. Rn. 10). Dementsprechend verlangt auch die rechtliche Ausgestaltung des Verfahrens bis zur Durchführung eines Volksentscheids, dass sich Abgeordnetenhaus und Senat mit dem Volksbegehren inhaltlich

auseinandersetzen, einen eigenen Standpunkt beziehen und diesen öffentlich vertreten (vgl. Art. 62 Abs. 3 VvB). Zu einem Volksentscheid kommt es nur dann, wenn das Abgeordnetenhaus einem erfolgreichen Volksbegehren nicht entspricht (§ 29 Abs. 2 AbstG). Das Abgeordnetenhaus kann einen eigenen Gesetzentwurf oder einen eigenen sonstigen Beschlussentwurf zur gleichzeitigen Abstimmung vorlegen (§ 30 AbstG). Nach § 32 Abs. 4 AbstG erhält jede stimmberechtigte Person im Vorfeld der Abstimmung eine Information in Form einer amtlichen Mitteilung, in der neben dem Wortlaut des Volksentscheids und des Gesetzentwurfs oder des sonstigen Beschlusses die Argumente jeweils im gleichen Umfang der Trägerin *einerseits* sowie des Senats und des Abgeordnetenhauses *andererseits* darzulegen sind.

Bei der Darlegung ihrer Argumente sind Abgeordnetenhaus und Senat nicht verpflichtet, lediglich eine moderierende, sich eigener Wertungen enthaltende Haltung einzunehmen. Sie dürfen ihre Position auch als aus ihrer Sicht zwingend vertreten und werbend dafür eintreten. Die Darstellung der Argumente der Träger des Volksentscheids ist – von der Veröffentlichung in der amtlichen Information abgesehen – nicht ihre Aufgabe. Die Grenze zur unzulässigen Einflussnahme im Vorfeld der Abstimmung ist erst dann überschritten, wenn nicht mehr die sachliche Information der Bürger, sondern die Beeinflussung der Stimmberechtigten in einer die Entscheidungsfreiheit missachtenden und gefährdenden Weise im Vordergrund steht.

Die Entscheidungsfreiheit ist insbesondere auch dann gefährdet, wenn Staatsorgane in amtlicher Funktion und damit unter Berufung auf ihre besondere Sachkompetenz über für die Meinungsbildung wesentliche Punkte falsch informieren. Die Bewertung der mit einer Entscheidung verbundenen Risiken, der Entscheidung zugrunde gelegte Prognosen und Einschätzungen der Rechtslage können einer Bewertung als objektiv falsch nur insoweit unterliegen, als sie offenkundig einer sachlichen Grundlage entbehren. Hält die Trägerin des Volksbegehrens eine andere Beurteilung für geboten als die staatlichen Organe, hat sie die Möglichkeit und die Aufgabe, die ihrer Einschätzung zugrunde gelegten Tatsachen und Wertungen darzulegen und die Stimmberechtigten zu überzeugen. Die Verfassung von Berlin geht bei der unmittelbaren Entscheidung von Sachfragen durch Plebiszite davon aus, dass mündige und verantwortungsbewusste Bürger ihre Stimmabgabe von der eigenen Beurteilung des zur Entscheidung gestellten Sachverhalts abhängig machen und sich hierzu entsprechend informieren (vgl. zur Bayerischen Verfassung: BayVerfGH, a.a.O., Rn. 93).

(2) Hieran gemessen sind die einzelnen Rügen der Einspruchsführer nicht begründet.

Die Darlegung der eigenen Argumente durch Senat und Abgeordnetenhaus war nicht geeignet, die Entscheidungsfreiheit der Abstimmenden in unzulässiger Weise zu beeinflussen.

Der wiederholte und in Fettdruck hervorgehobene Appell an die Abstimmungsberechtigten, mit „Nein“ zu stimmen, war in Entsprechung zur Aufforderung der Trägerin des Volksbegehrens, mit „Ja“ zu stimmen, erkennbar weder darauf ausgerichtet noch geeignet, die Abstimmungsfreiheit der Bürger in Frage zu stellen.

[...]

b) Von den Einspruchsführern in Wortlaut und Kontext nicht näher dargelegte sinngemäße Äußerungen des Regierenden Bürgermeisters, der Volksentscheid werde nicht zur Aufhebung der vom Senat getroffenen Entscheidung führen, begründen keinen dem Einspruch zum Erfolg verhelfenden Verstoß gegen verfassungsrechtliche Treuepflichten. Der Grundsatz der Organtreue statuiert die verfassungsrechtliche Pflicht aller Verfassungsorgane, bei Inanspruchnahme ihrer verfassungsmäßigen Kompetenzen auf die Interessen der anderen Verfassungsorgane Rücksicht zu nehmen (vgl. BVerfGE 45, 1 [39]; 89, 155 [191]; 90, 286 [337]; HambVerfG, NVwZ 2005, 685 [688]; VerfGH Brandenburg, NVwZ-RR 2003, 798 [799]; VerfGH Saarland, NVwZ-RR 2003, 81 [82]).

Das Volk als Gesamtheit aller Deutschen mit Wohnsitz in Berlin (Art. 2 VvB) beziehungsweise aller zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten (Art. 63 Abs. 1, 39 Abs. 2 VvB) ist kein Verfassungsorgan im formellen Sinn (Beschluss vom 2. Juni 1999 – VerfGH 31/99 –, zum Bundesrecht: vgl. BVerfGE 13, 54 [81 ff.]). Ob sich die Gesamtheit der Abstimmungsberechtigten bei einem Volksentscheid bei funktionaler Betrachtung wie ein Verfassungsorgan auf den Grundsatz der Organtreue berufen kann und ob die Ankündigung, gegen diesen Grundsatz zu verstoßen, bereits ein ordnungsgemäßes Abstimmungsverfahren in Frage stellt, kann offen bleiben, da jedenfalls ein Verstoß gegen Organpflichten nicht schlüssig dargelegt und erkennbar ist.

Gegenstand von Volksbegehren und Volksentscheid können nach Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB wie im vorliegenden Fall auch Beschlüsse sein, die im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses die politische Willensbildung in Berlin betreffen. Solchen Entschlüssen kommt weder als schlichtem Parlamentsbeschluss des Abgeordnetenhauses noch als Ergebnis eines Volksentscheids (zur Gleichrangigkeit von Volkswillensbildung und parlamentarischer Willensbildung: HambVerfG, Urteil vom 27. April 2007 – 4/06 –, juris; *Rossi/Lenski*, DVBl. 2008, 416 [418 f.] m.w.N.) rechtliche Bindungswirkung zu. Sie haben allein politische Qualität. Der Senat ist bei der Wahrnehmung der ihm von der Verfassung übertragenen Aufgaben an keine Vorgaben oder Weisungen des Abgeordnetenhauses gebunden, sofern nicht die Verfassung im Einzelfall etwas anderes bestimmt (Beschluss vom 6. Dezember 1994 – VerfGH 65/93 –, NJW 1995, 858). Das Abgeordnetenhaus besitzt kein generelles Mitwirkungsrecht bei grundlegenden Entscheidungen des Senats. Schlichte Abgeordnetenhausbeschlüsse und ihnen entsprechende Volksentscheide bewegen sich mit anderen Worten im Bereich der politischen Willensbildung (vgl. *Rossi/Lenski*, DVBl. 2008, 416 [420]).

Das Gebot der Organtreue kann in derartigen Fällen allein die Verpflichtung der zuständigen Entscheidungsträger begründen, über die durch Volksentscheid bzw. vom Abgeordnetenhaus getroffene Entscheidung nicht leichtfertig hinwegzugehen, sondern diese zu würdigen und danach eine Abwägung vorzunehmen (vgl. HambVerfG, Urteil vom 27. April 2007, a.a.O.).

Den sinngemäß wiedergegebenen Äußerungen des Regierenden Bürgermeisters lässt sich nur die – für die Information der Bürger wichtige und verfassungsrechtlich



zutreffende – Aussage entnehmen, dass dem Volksentscheid keine Bindungswirkung zukommt. Das ist nicht zu beanstanden.

c) Die Reduzierung der Zahl der Stimmbezirke durch Zusammenfassung von Stimmbezirken der letzten Abgeordnetenhauswahl war nicht fehlerhaft.

Nach § 43 Nr. 1 AbstG finden die Bestimmungen des Landeswahlgesetzes und der Landeswahlordnung über die Stimmbezirke und Wahllokale in ihrer jeweils geltenden Fassung auf das Volksbegehren und den Volksentscheid entsprechende Anwendung, soweit sich aus dem Abstimmungsgesetz nichts anderes ergibt. § 44 Abs. 1 AbstG ermächtigt den Senat, durch Rechtsverordnung die erforderlichen Regelungen unter anderem über die bei der entsprechenden Anwendung des Landeswahlrechts geltenden Vorschriften und die Verringerung der Zahl der Stimmbezirke und die Zahl der Mitglieder der Abstimmungsvorstände zu erlassen. Von dieser Ermächtigung hat der Senat mit Erlass der Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Abstimmungsordnung – AbstO) vom 3. November 1997 (GVBl. S. 583), zuletzt geändert durch Art. III Nr. 4 des Gesetzes vom 20. Februar 2008 (GVBl. S. 22) Gebrauch gemacht. Nach § 5 AbstO werden für die Durchführung des Volksentscheids Stimmbezirke in den Bezirken gebildet. Die Zahl und die örtliche Abgrenzung der Stimmbezirke bestimmt der Bezirksabstimmungsleiter; diese sollen den Stimmbezirken der letzten Wahl entsprechen, können aber zusammengefasst werden, sofern eine hinreichend gute Erreichbarkeit des Abstimmungslokals für die Stimmberechtigten gewährleistet bleibt. Nach § 5 Satz 4 AbstO finden unter anderem §§ 10 und 12 Landeswahlordnung (LWO – Fassung vom 9. März 2006 [GVBl. S. 224], zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Februar 2008 [GVBl. S. 22]), entsprechende Anwendung. Gemäß § 10 Abs. 1 Satz 4 LWO ist bei der Abgrenzung der Stimmbezirke sowie bei der Auswahl und Einrichtung der Wahllokale dafür zu sorgen, dass allen Wahlberechtigten die Beteiligung an den Wahlen möglichst erleichtert wird. Nach § 12 LWO wird vom Bezirkswahlamt für jeden Stimmbezirk ein Wahllokal bestimmt, das innerhalb des Stimmbezirks oder eines benachbarten Stimmbezirks liegen soll.

Die Einspruchsführer haben weder substantiiert dargelegt noch ist sonst erkennbar, dass diesen einfachrechtlichen Vorgaben – von den Problemen im Bezirk Tempelhof-Schöneberg abgesehen (hierzu unten d 1) – durch die Zusammenfassung von Stimmbezirken generell nicht entsprochen wurde. Den unwidersprochenen Angaben des Landesabstimmungsleiters zufolge, die in Zweifel zu ziehen kein Anlass besteht, wurden Stimmbezirke zusammengefasst, deren Wahllokale bei der Abgeordnetenhauswahl in demselben oder benachbarten Gebäuden beziehungsweise Grundstück untergebracht waren. Die Zusammenlegung der Stimmbezirke kann sich danach nicht wesentlich auf die Erreichbarkeit der Abstimmungslokale ausgewirkt haben.

Die Regelung des § 5 AbstO begegnet auch keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Bei der Ausgestaltung des Abstimmungsverfahrens ist die Entscheidung der Berliner Verfassung für eine Beteiligung des Volkes an der Entscheidung über einzelne Gegenstände der politischen Willensbildung zu berücksichtigen; die Auslegung und Anwendung der insoweit einfachgesetzlich erlassenen Vorschriften muss der Be-



deutung der verfassungsrechtlich eingeräumten politischen Handlungsmöglichkeiten der stimmberechtigten Staatsbürger gerecht werden. Es muss sichergestellt sein, dass das Verfassungsinstitut der Volksgesetzgebung auch praktisch erfolgreich Anwendung finden kann; dies schließt unbillige Erschwerungen der Beteiligungsmöglichkeiten durch die zuständigen Behörden von Rechts wegen aus (Beschluss vom 18. Mai 2000 – VerfGH 78/99 –, LVerfGE 11, 49 [56]). Eine identische Ausgestaltung des Verfahrens bei Wahlen und Abstimmungen ist von Verfassungs wegen nicht gefordert. Einer Abstimmung über eine einzelne Sachfrage kommt in der Demokratie nicht annähernd die gleiche Bedeutung zu wie den Wahlen zu den Volksvertretungen (Beschluss vom 18. Mai 2000, a.a.O.).

Es ist von den Einspruchsführern weder dargelegt noch ersichtlich, dass die Zusammenfassung von Stimmbezirken bei Abstimmungen zu einer unbilligen Erschwerung der Beteiligungsmöglichkeiten führt. Die Abstimmung über eine Frage mit „Ja“ oder „Nein“ ist sowohl aus der Sicht der Abstimmungsberechtigten als auch der mit der Organisation des Ablaufs der Abstimmung beauftragten Verwaltung mit deutlichem geringerem Zeitaufwand zu bewältigen als die Abgabe von Erst- und Zweitstimmen unter Auswahl einer Vielzahl von Kandidaten und Listen bei einer Abgeordnetenhauswahl, so dass eine deutlich größere Zahl von Stimmberechtigten organisatorisch in einem Stimmbezirk zusammengefasst werden kann, ohne dass das Abstimmungsverhalten beeinflussende Wartezeiten oder andere überlastungsbedingte Verfahrensfehler zu besorgen wären, zumal erfahrungsgemäß die Beteiligung bei Abstimmungen erheblich geringer ist als bei Wahlen.

d) Die Zuordnung der Abstimmungslokale hat sich nicht auf das Abstimmungsergebnis ausgewirkt.

(1) Der Landesabstimmungsleiter hat – aufgrund eines Bürofehlers ohne bewusste Entscheidung – den vom Bezirksabstimmungsleiter für den Bezirk Tempelhof-Schöneberg vorgesehenen Zuschnitt der Stimmbezirke und infolgedessen die Zuordnung der Abstimmungslokale zu den Stimmbezirken für einen Großteil des Bezirks nicht umgesetzt. Es kann offen bleiben, ob und für wie viele Abstimmungsberechtigte dadurch im Ergebnis entgegen § 5 Satz 2 Halbs. 2 AbstO die hinreichend gute Erreichbarkeit des Abstimmungslokals im Einzelfall nicht gewährleistet war, da in der Gesamtbetrachtung der Abstimmungsbeteiligung und der Stimmenverhältnisse im Bezirk Tempelhof-Schöneberg, der Information der Abstimmungsberechtigten über die Zuordnungspanne, der Möglichkeit der Briefabstimmung und der geringen Zahl von Beschwerden nach der Lebenserfahrung die konkrete Möglichkeit, dass sich eventuelle Fehler auf das Ergebnis des Volksentscheides ausgewirkt haben könnten, auszuschließen ist.

Soweit das Verfahren im Ergebnis teilweise nicht der Zuständigkeitsregelung in § 5 Sätze 2 und 4 AbstO i.V.m. § 12 LWO entsprach, begründete dies als Abweichung von internen Regelungen der Aufgabenverteilung keinen abstimmungsrelevanten Fehler.

§ 5 Satz 2 Halbs. 2 AbstO konkretisiert in Bezug auf die Erreichbarkeit des Abstimmungslokals den über § 5 Satz 4 AbstO entsprechend anwendbaren allgemeinen Grundsatz des § 10 Satz 3 LWO, wonach bei der Abgrenzung der Stimmbezirke

sowie bei der Auswahl und Einrichtung der Wahllokale dafür zu sorgen ist, dass allen Wahlberechtigten die Beteiligung an den Wahlen möglichst erleichtert wird. Ist die hinreichend gute Erreichbarkeit des Abstimmungslokals gewährleistet, begründet § 10 Satz 3 LWO keine weitergehenden Verpflichtungen und liegt nicht bereits dann ein Verfahrensfehler vor, wenn bei anderem Zuschnitt des Stimmbezirks die Zuweisung eines näher gelegenen Abstimmungslokals möglich gewesen wäre.

Das Tatbestandsmerkmal der „hinreichend guten Erreichbarkeit“ in § 5 Satz 2 Halbs. 2 AbstO eröffnet der Verwaltung als unbestimmter Rechtsbegriff einen gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren Beurteilungsspielraum (vgl. Beschluss vom 18. Mai 2000 – VerfGH 78/99 – LVerfGE 11, 49 [57]). Dieser ist dann überschritten, wenn der Weg zum Abstimmungslokal aus der Sicht eines nicht in seiner Mobilität eingeschränkten Abstimmungsberechtigten – Einschränkungen wird durch die Möglichkeit der Briefwahl hinreichend Rechnung getragen – bei vernünftiger Betrachtung geeignet ist, diesen von der an sich beabsichtigten Stimmabgabe abzuhalten.

Zwar vermag das Gericht ohne Kenntnis der jeweiligen Wege der einzelnen Abstimmungsberechtigten und in Auswertung der Anlage 1 der Stellungnahme des Landesabstimmungsleiters vom 12. August 2008 nicht auszuschließen, dass die hinreichend gute Erreichbarkeit des Abstimmungslokals nicht in allen Fällen gewährleistet war. Es besteht indes kein Anhaltspunkt dafür, dass die Zahl der Fälle, in denen die hinreichend gute Erreichbarkeit nicht mehr gewährleistet war, ihrer Größenordnung nach geeignet war, das Ergebnis des Volksentscheides zu beeinflussen. Die Einspruchsführer haben keine konkreten Fälle aufgezeigt, in denen Abstimmungsberechtigte, die andernfalls mit „Ja“ gestimmt hätten, wegen der Zuordnung des Abstimmungslokals von der Stimmabgabe abgesehen haben. Im Verwaltungsvorgang des Landesabstimmungsleiters ist lediglich eine schriftliche Beschwerde über einen Fußweg von 30 Minuten dokumentiert.

Bei einer Gesamtwürdigung aller Umstände ist auszuschließen, dass zum Erfolg des Volksentscheides erforderliche weitere 79.629 Abstimmungsberechtigte, die voraussichtlich mit „Ja“ gestimmt hätten, wegen der nicht gewährleisteten hinreichend guten Erreichbarkeit des Abstimmungslokals von der Stimmabgabe abgesehen haben. Es bestand daher keine Veranlassung, die Wege jedes einzelnen von der abweichenden Zuordnung betroffenen Stimmberechtigten zu ermitteln. Es kann davon ausgegangen werden, dass zumindest ein Teil der Betroffenen nach Bekanntgabe der „Zuordnungsspanne“ in der Tagespresse dem Hinweis gefolgt ist, von der Möglichkeit der Briefabstimmung Gebrauch zu machen. Dass der Bezirk Tempelhof-Schöneberg bei der Zahl der per Brief Abstimmenden im Bezirksvergleich mit 32,1 %, gefolgt von Steglitz-Zehlendorf mit 29,7 %, an erster Stelle stand, spricht für diese Einschätzung.

Die Abstimmungsbeteiligung im Bezirk Tempelhof-Schöneberg wies im Vergleich zu vorangegangenen Wahlen und zu den übrigen Bezirken keine Auffälligkeiten auf, die darauf hindeuten, dass eventuelle Verfahrensfehler sich auf die Abstimmungsbeteiligung ausgewirkt haben könnten. Liegt der Bezirk Tempelhof-

Schöneberg hinsichtlich der Abstimmungsbeteiligung im Bezirksvergleich traditionell an dritter Stelle, nahm er bei der Abstimmung mit 47,1 % sogar die zweite Stelle ein.

Auf einen möglichen Einfluss der abweichenden Zuordnung der Stimmbezirke auf die Abstimmungsbeteiligung weist die Anlage 3 des Schriftsatzes des Landesabstimmungsleiters vom 12. August 2008 hin. Danach lag die Abstimmungsbeteiligung in den wie vom Bezirk vorgesehenen Stimmbezirken bei 53,6 %, in den anderen bei 42,4 %. Ob dies insgesamt oder teilweise auf die Zuordnung der Abstimmungslokale zurückzuführen war, kann offen bleiben. Unterstellt, dass die Abstimmungsbeteiligung im gesamten Bezirk bei 55 % gelegen hätte, hätten weitere 18.186 Stimmberechtigte ihre Stimme abgegeben. Erst bei einer theoretischen Abstimmungsbeteiligung von 81,68 % – die zu unterstellen jeder Grundlage entbehrte – wären weitere 79.629 Stimmen hinzugekommen. Für einen Erfolg des Volksentscheids hätten dies darüber hinaus alles Ja-Stimmen sein müssen.

(2) Mit der Rüge, den Stimmbezirken seien teilweise völlig andere Abstimmungslokale zugeordnet worden als bei den vorherigen Wahlen zur Verfügung standen, legen die Einspruchsführer ebenfalls keinen Abstimmungsfehler dar. Ebenso wenig wie bei Abgeordnetenhauswahlen die Verpflichtung besteht, die Stimmberechtigten bei jeder Wahl im gleichen Abstimmungslokal („ihrem“ Wahllokal) abstimmen zu lassen, vermag die enttäuschte Erwartung einzelner Abstimmungsberechtigter bei Zuweisung eines anderen Abstimmungslokals als bei der letzten Wahl einen Abstimmungsfehler zu begründen. Von den Abstimmungsberechtigten kann erwartet werden, dass diese die Abstimmungsbenachrichtigung lesen und das dort bezeichnete Abstimmungslokal aufsuchen.

(3) Soweit einzelne Abstimmungsbeteiligte allein aufgrund eines durch unvollständige Ausstrahlung missverständlichen Interviews des Bezirksabstimmungsleiters in der „Abendschau“ des RBB davon ausgegangen sein sollten, ohne entsprechende Abstimmungsbenachrichtigung in ihrem „alten“ Wahllokal abstimmen zu können, begründet dies keinen das Ergebnis des Volksentscheids in Frage stellenden gewichtigen Fehler des Verfahrens. Die sinnverändernde Ausstrahlung des Interviews war vom Sender und nicht vom Bezirksabstimmungsleiter zu vertreten. Ob dieser verpflichtet war, für eine Richtigstellung in der „Abendschau“ zu sorgen, kann dahingestellt bleiben, da aufgrund der oben genannten Abstimmungsverhältnisse auch unter Berücksichtigung der obigen Ausführungen ausgeschlossen werden kann, dass bei einer entsprechenden Richtigstellung weitere Ja-Stimmen in einer Größenordnung von mehreren zehntausend abgegeben worden wären. Elf Beschwerden von Abstimmungsberechtigten geben keinen Anlass, von einer für das Abstimmungsergebnis erheblichen „Dunkelziffer“ auszugehen.

(4) Die Behauptung der Einspruchsführer, in Zehlendorf sei das Abstimmungslokal mit der Nummer 056 unter der Anschrift Windsteiner Weg/Rammsteinweg verfahrensfehlerhaft geschlossen gewesen, trifft nicht zu. Der Stimmbezirk 56 im Bezirk Zehlendorf war dem – circa 200 Meter entfernt liegenden – Abstimmungslokal im Gemeindehaus Andréezeile 21-23 zugewiesen. Eine Relevanz für das Abstimmungsergebnis ist im Übrigen nicht erkennbar.

e) Soweit die Einspruchsführer sich auf die aus ihrer Sicht verspätete Bearbeitung von Sondernutzungsanträgen für sog. Wesselmann-Tafeln berufen und in diesem Zusammenhang behaupten, später als andere Gruppierungen über den Abstimmungstermin benachrichtigt worden zu sein, tragen sie keinen Sachverhalt vor, der geeignet wäre, dem Einspruch zum Erfolg zu verhelfen.

Die Einspruchsführer sind der Darstellung des Landesabstimmungsleiters nicht entgegengetreten, kleinere Plakate der ICAT seien bereits Mitte März genehmigt und in großer Zahl im Stadtbild ausgehängt worden.

Selbst unterstellt, die Erteilung der Sondernutzungserlaubnisse für „Wesselmann-Tafeln“ durch einige Bezirksamter in der ersten Aprilwoche bzw. am 7. und 8. April 2008 wäre mit Blick auf das Abstimmungsverfahren fehlerhaft gewesen, könnte dies dem Einspruch nicht zum Erfolg verhelfen. Die Einspruchsführer legen nicht ansatzweise dar noch erscheint nahe liegend, dass die zusätzliche Werbung mit Großplakaten in allen Bezirken bereits in der letzten Märzwoche einen messbaren Einfluss auf das Abstimmungsverhalten am 27. April 2008 gehabt hätte.

Der von den Einspruchsführern geäußerte Verdacht einer gleichheitswidrigen Bevorzugung anderer Gruppierungen im Abstimmungskampf durch frühere Information über den Abstimmungstermin ist nicht belegt. Ausweislich des Verwaltungsvorganges des Landesabstimmungsleiters teilte dieser dem Einspruchsführer zu 5. in dessen Eigenschaft als Vorsitzender der ICAT auf dessen schriftliche Anfrage vom 14. Februar 2008 – in der er selbst den 27. April 2008 als möglichen Termin benannte – mit Schreiben vom 20. Februar 2008 mit, er stelle sich auf den vom Senat angestrebten Termin am 27. April 2008 ein.

#### *Anmerkung:*

Der Beschluß des Verfassungsgerichtshofs betrifft die sattsam bekannte Thematik der amtlichen Obstruktion direktdemokratischer Initiativen. Das Gericht mißt die – hier nicht im Detail zu würdigenden – Vorwürfe am Sachlichkeitsgebot wie am ungeschriebenen Grundsatz der Verfassungsorganantreue. Beide sollen nicht verletzt sein. Im ersten Fall hält der Gerichtshof die in diesem Ausmaß fragliche Unterscheidung zwischen amtlicher Einflußnahme auf Wahlen einer- und Abstimmungen andererseits aufrecht; das statt der Neutralitätspflicht obwaltende Sachlichkeitsgebot gewinnt freilich auch hier keine Konturen und wird einmal mehr als im Ergebnis nicht verletzt angesehen. Schwer nachvollziehbar ist beim zweiten Punkt, daß das Gericht die Verfassungsorganqualität der Bürger im Volksentscheid in Zweifel zieht. Das Ergebnis, daß der – notorisch unscharfe – Treubruch nicht vorliegen soll, vermag allerdings zu überzeugen.

4. *Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung v. 3.2.2009 (Az. Vf 111-IX-08) – Volksbegehren Bayerisches Mindestlohngesetz [Leitsätze<sup>4</sup>]*

1. Zur Frage der Zulassung eines Volksbegehrens über den Entwurf eines Bayerischen Mindestlohngesetzes.
2. Der Bund hat von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG zur Festsetzung von Mindestlöhnen erschöpfend Gebrauch gemacht. Eine Gesamtwürdigung der im Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen und im Arbeitnehmer-Entsendegesetz enthaltenen Bestimmungen ergibt, dass Art. 72 Abs. 1 GG keinen Raum für die beabsichtigte landesrechtliche Regelung lässt.

*Anmerkung:*

Der Verfassungsgerichtshof setzt in der Entscheidung zum Mindestlohngesetz seine zumindest fragliche Rechtsprechung fort, wonach die Kompetenznormen des Grundgesetzes wenigstens insofern Maßstab seiner verfassungsgerichtlichen Prüfung sind, als ein Verstoß gegen sie evident ist, weil das Volksbegehren jeder denkbaren Auslegung des Bundesrechts widersprechen müßte.

Gegenstand des Verfahrens war die Frage, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens zur Einführung von Mindestlöhnen auf Landesebene gegeben sind. Sie wird vom Verfassungsgerichtshof unter Hinweis auf die Bundeskompetenz für das Arbeitsrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG verneint; der Bund habe von dieser Kompetenz auch in einer Reihe von Vorschriften Gebrauch gemacht. Der ebenfalls gerügte Verstoß gegen die Tarifautonomie bleibt daneben unerörtert.

In ihrem Sondervotum gelangen zwei Richter zu der Auffassung, es fehle an einer erschöpfenden und somit abschließenden Regelung auf Bundesebene; dies erscheint angesichts der bestenfalls fragmentarischen Bestimmungen vorzugswürdig.

II. Oberverwaltungsgerichte

1. *Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluß v. 30.10.2008 (Az. 15 A 2027/08) – Bestimmtheitsanforderungen an die Fragestellung im Bürgerentscheid<sup>5</sup>*

1. Zu den Bestimmtheitsanforderungen an die durch ein Bürgerbegehren zur Entscheidung zu bringende Frage (§ 26 Abs. 2 S. 1, Abs. 7 S. 1 GO).

4 Die Entscheidung ist mit Sondervotum dokumentiert in BayVBl. 2009, 300.

5 [http://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg\\_nrw/j2008/15\\_A\\_2027\\_08beschluss20081030.html](http://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg_nrw/j2008/15_A_2027_08beschluss20081030.html).

2. Maßgeblicher gerichtlicher Beurteilungszeitpunkt bei einer Verpflichtungsklage auf Feststellung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens ist nicht nur der Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung, sondern etwa für die Bestimmtheit der Fragestellung auch der Zeitpunkt der Unterzeichnung des Bürgerbegehrens durch die Bürger.

*Aus den Gründen:*

Die zunächst geltend gemachten ernstlichen Zweifel der Richtigkeit des angegriffenen Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) bestehen nicht.

Das Verwaltungsgericht hat in der Urteilsbegründung ausgeführt, die mit dem Bürgerbegehren zur Entscheidung gestellte Frage sei jedenfalls betreffend die Organisation eines überregionalen Architektenwettbewerbs nicht mehr geeignet, aus sich heraus verständlich und widerspruchsfrei der am Bürgerentscheid teilnehmenden Bevölkerung das Thema der Abstimmung mitzuteilen, nachdem zwischenzeitlich bereits ein Architektenwettbewerb durchgeführt worden sei. Angesichts dessen sei es allein entscheidend, dass die derzeit noch offene – in dem Bürgerbegehren nicht formulierte – Frage nur lauten könne, ob nunmehr noch ein neuer, zusätzlicher Wettbewerb stattfinden solle. Die hinsichtlich der Durchführung des Architektenwettbewerbs gegebene Teilunzulässigkeit führe in Anwendung des Rechtsgedankens des § 139 BGB zur Unzulässigkeit des gesamten Bürgerbegehrens. Denn es bestünden keine Anhaltspunkte dafür, dass ausreichend viele Unterzeichner ihre Unterschriften auch dann geleistet hätten, wenn es ihnen nicht auch darum gegangen wäre, das Bürgerbegehren in dem wesentlichen Teil zu unterstützen, der die Durchführung eines überregionalen Wettbewerbs durch die Stadt betreffe.

Die auf den Unterschriftslisten abgedruckten Fragen seien sprachlich eindeutig dergestalt miteinander verbunden, dass sie einerseits nur dann mit Ja beantwortet werden könnten, wenn sowohl die Schaffung der Untersuchungskommission als auch die Organisation des überregionalen Architektenwettbewerbs und die Bürgerbeteiligung gewollt seien. Diese Fragen lauten:

„Soll eine Untersuchungskommission zur Klärung der Ursachen und Verursacher für die entstandenen Millionenschäden bei der I. -T. -Haus-Sanierung eingesetzt werden, zu der jede Ratsfraktion/-gruppe einen unabhängigen Sachverständigen und einen Vertreter aus den eigenen Reihen entsenden kann, sowie die Durchführung eines überregionalen Architektenwettbewerbs, Bürgerversammlungen und Informationsmaterial zur Einbeziehung der H. in die Planung und Entscheidung über die Zukunft des II. -T1. -Hauses bzw. eines Neubaus von der Stadt organisiert werden?“

Der vorstehend dargestellten Urteilsbegründung hält das Antragsvorbringen entgegen, in Anwendung des § 139 BGB liege keine Unzulässigkeit des gesamten Bürgerbegehrens vor. Das Bürgerbegehren bestehe aus drei eigenständigen Bestandteilen, nämlich der Einsetzung einer Untersuchungskommission, der Durchführung eines überregionalen Architektenwettbewerbs und der Einbeziehung der H1. und

H2. in die Entscheidungsfindung mittels Bürgerversammlungen und Informationsmaterial. Aufgrund der sprachlichen Verknüpfung sei vorliegend gerade anzunehmen, dass sich die unterzeichnenden Bürger mit ihrer Unterschrift explizit dafür ausgesprochen hätten, alle drei Teile des Bürgerbegehrens zu verwirklichen und für den Fall, dass ein Teil ohne die Durchführung eines Bürgerentscheids verwirklicht werde, jedenfalls über die anderen Bestandteile des Bürgerbegehrens im Wege eines Bürgerentscheids entscheiden zu wollen. Diese Antragsbegründung stellt die Richtigkeit der angegriffenen Entscheidung nicht durchgreifend in Frage.

Das Verwaltungsgericht hat zutreffend angenommen, dass die zur Abstimmung gestellte Frage den für sie geltenden Bestimmtheitsanforderungen nicht genügt. Nach § 26 Abs. 7 Satz 1 GO kann bei einem Bürgerbegehren über die gestellte Frage nur mit Ja oder Nein abgestimmt werden. Insoweit setzt § 26 Abs. 7 Satz 1 GO voraus, dass die Frage eindeutig formuliert, also hinreichend bestimmt ist.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 19. Februar 2008 – 15 A 2961/07 –, NWVBl. 2008, 269 = NVwZ-RR 2008, 269 m.w.N.

An dieser hinreichenden Bestimmtheit fehlte es – wie das Verwaltungsgericht ausgeführt hat – im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vor der Kammer, weil für den Bürger nicht hinreichend klar war, ob der zwischenzeitlich durchgeführte Architektenwettbewerb dem im Bürgerbegehren angesprochenen überregionalen Architektenwettbewerb entsprach. Diese Unbestimmtheit resultiert allerdings nicht erst aus der zwischenzeitlich eingetretenen Entwicklung, sondern sie kennzeichnet die mit dem Bürgerbegehren aufgeworfene Frage von Anfang an, weil der Text des Bürgerbegehrens den gemeinten überregionalen Architektenwettbewerb (z.B. Ideenwettbewerb oder Realisierungswettbewerb, jeweilige Vorgaben) nicht näher konkretisiert. Entsprechende Bestimmtheitsmängel bestehen im Übrigen auch hinsichtlich der Bürgerversammlungen und des Informationsmaterials, die nach der Fragestellung des Bürgerbegehrens von der Stadt H3. organisiert werden sollen, und wohl auch bezüglich der „Untersuchungskommission“. Auch abgesehen davon bestehen Bedenken gegen die erforderliche Eindeutigkeit der lang gewundenen und verschachtelten Fragestellung, deren auch nur ungefährender Inhalt sich selbst geschulten Adressaten erst nach mehrmaliger Lektüre erschließt.

Bereits der Bestimmtheitsmangel hinsichtlich des überregionalen Architektenwettbewerbs führt – wie das Verwaltungsgericht ausgeführt hat – zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens insgesamt. Werden – wie im vorliegenden Fall – mit dem Bürgerbegehren mehrere Maßnahmen kumulativ (Untersuchungskommission, Architektenwettbewerb, Bürgerversammlungen und Informationsmaterial) zur Abstimmung gestellt, so bedeutet ein „Ja“ die Zustimmung zu sämtlichen Maßnahmen. Dies lässt aber grundsätzlich nur den Schluss zu, dass das „Ja“ bei kumulativer Durchführung sämtlicher, nicht aber bei isolierter Durchführung lediglich einzelner Maßnahmen gelten soll. Andernfalls bedarf es entsprechender Hinweise in der Fragestellung, die hier fehlen.

Der vorliegende Fall gibt Anlass zu der Feststellung, dass im Rahmen einer Verpflichtungsklage maßgeblicher Beurteilungszeitpunkt für die Bewertung eines Bürgerbegehrens als zulässig nicht nur der der mündlichen Verhandlung ist, sondern



dass es – gerade auch für die Bestimmtheit der Fragestellung – wegen der Erforderlichkeit des in § 26 Abs. 4 GO geregelten Quorums aus materiell-rechtlichen Gründen auch auf den Zeitpunkt der Unterzeichnung des Bürgerbegehrens durch die Bürger ankommt.

Der Vollständigkeit halber weist der Senat darauf hin, dass das Bürgerbegehren „Licht in das Dunkel um das I2. -T2. -Haus“ auch aus einem weiteren – nicht vom Verwaltungsgericht aufgegriffenen – Grund unzulässig sein könnte: Gemäß § 26 Abs. 1 GO können die Bürger beantragen, dass sie anstelle des Rates über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst entscheiden. Ein Bürgerbegehren darf deshalb nicht lediglich darauf gerichtet sein, dem Rat Vorgaben für eine von ihm noch zu treffende Entscheidung zu machen. Vielmehr muss der angestrebte Bürgerentscheid die abschließende Entscheidung anstelle des Rates selbst treffen.

Vgl. zuletzt OVG NRW, Urteil vom 19. Februar 2008, a.a.O., m.w.N.

Diesen Anforderungen entspricht das Bürgerbegehren möglicherweise nicht, weil es nicht darauf gerichtet ist, die abschließende Entscheidung über die Zukunft des I3.-T3. -Hauses zu treffen, sondern auf das Verfahren zielt, in dem diese Entscheidung getroffen werden soll.

[...]

2. *Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluß v. 20.3.2009 (Az. 1 S 419/09). – Bürgerentscheid über Bauleitplanung [Leitsätze<sup>6</sup>].*

1. Der Ausschlussgrund nach § 21 Abs. 2 Nr. 6 GemO erfasst über den Wortlaut der Regelung hinaus grundsätzlich die Bauleitplanung im Sinne des § 1 BauGB.
2. Ob der Aufstellungsbeschluss nach § 2 Abs. 1 BauGB als Grundsatzentscheidung bürgerentscheidungsfähig ist, bleibt offen.

*Anmerkung:*

Die Entscheidung betrifft die klassische Problematik der Reichweite der Auschlussklauseln des Gemeinderechts, die Bürgerbegehren gegen Bauleitpläne verhindern wollen. Das Gericht legt die einschlägige Klausel weit aus; ein Bürgerbegehren, das sich nach seinem Wortlaut gegen die „Ansiedlung“ einer Fleischfabrik richte, ziele in der Sache gegen die Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans sowie die parallele Änderung des Flächennutzungsplans. Maßgeblich dafür sei, wie die Unterzeichner sowie die Gemeindevertretung die Zielrichtung des Begehrens verstehen müßten.

---

<sup>6</sup> Die Entscheidung ist mit Gründen dokumentiert in NVwZ-RR 2009, 574.

3. *Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg 3. Senat, Beschluß v. 23.4.2009 (Az. 3 S 43.09) – Öffentlichkeitsarbeit des Staates im Vorfeld eines Volksentscheids [Leitsätze<sup>7</sup>]*
1. Für den Streit zwischen der Berliner Landesregierung und dem Träger eines Volksentscheids über die Rechtmäßigkeit der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung im Vorfeld des Volksentscheids ist der Verwaltungsrechtsweg eröffnet (im Anschluss an BVerfG, NVwZ 1988, 817/818).
  2. Die Berliner Landesregierung ist im Vorfeld eines Volksentscheids nicht zur Neutralität verpflichtet. Die Gemeinnützigkeit von Haushaltsmitteln (vgl. BVerfGE 44, 125 [143]) schließt es indes aus Gründen der Chancengleichheit aus, dass sich die Landesregierung dieser Mittel bedient, um ihre parteiische Auffassung zu dem Volksentscheid der breiten Öffentlichkeit bekannt zu machen.

*Anmerkung:*

Die Entscheidung ist insofern bemerkenswert, als hier das Sachlichkeitsgebot im Vorfeld eines Volksentscheids als verletzt angesehen wird. Erfolgreich gerügt haben die Initiatoren die finanziellen Aufwendungen für die Werbung gegen das Volksbegehren „Pro Reli“.

---

7 Die Entscheidung ist mit Gründen dokumentiert in LKV 2009, 284.

