

4. Rechtsprechung

Ausgewählte Entscheidungen zur direkten Demokratie 2014-2016

Fabian Wittreck

I. Gerichte der Europäischen Union

1. Urteil des Gerichts (Erste Kammer) v. 3.2.2017 – Rs. T 646/13 –
Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe

Sachverhalt

[1] Am 15. Juli 2013 legte der Kläger, der aus Herrn Hans Heinrich Hansen, Herrn Hunor Kelemen, Herrn Karl-Heinz Lambertz, Frau Jannevietske Annie De Vries, Herrn Valentin Inzko, Herrn Alois Durnwalder und Frau Anke Spoorendonk bestehende Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe, der Europäischen Kommission den Vorschlag für eine Europäische Bürgerinitiative namens „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe“ (im Folgenden: geplante EBI) vor, die nach den Mindestinformationen, die gemäß Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative (ABl. 2011, L 65, S. 1) in Verbindung mit Anhang II dieser Verordnung mitgeteilt wurden (im Folgenden: erforderliche Informationen), zum Gegenstand haben sollte, „die Europäische Union [aufzufordern], den Schutz für Angehörige nationaler Minderheiten und von Sprachminderheiten zu verbessern sowie die kulturelle und sprachliche Vielfalt in der Union zu stärken“. Aus den im Rahmen der erforderlichen Informationen gemachten Angaben geht ferner hervor, dass das Ziel der europäischen Bürgerinitiative (im Folgenden: EBI) darin bestand, die Europäische Union aufzufordern, „ein Bündel von Rechtsakten zu erlassen, um den Schutz der Angehörigen nationaler Minderheiten und von Sprachminderheiten zu verbessern sowie die kulturelle und sprachliche Vielfalt [in ihrem Gebiet] zu stärken“, und dass dies „politische Maßnahmen in den Bereichen Regional- und Minderheitensprachen, Bildung und Kultur, Regionalpolitik, Teilhabe, Gleichheit, Inhalte

audiovisueller und anderer Medien und regionale (staatliche) Unterstützung ein[schließt]“.

[2] Außerdem geht aus den genaueren Informationen, die im Einklang mit dem letzten Absatz von Anhang II der Verordnung Nr. 211/2011 den erforderlichen Informationen als Anhang beigefügt wurden (im Folgenden: zusätzliche Informationen), hervor, dass die geplante EBI den Erlass einer Reihe von Rechtsakten zum Ziel hat, die in den Abschnitten 2 bis 7 der zusätzlichen Informationen aufgezählt und beschrieben werden. In Abschnitt 8 („salvatorische Klausel“) geben die Organisatoren an, dass die geplante EBI für jeden der vorgeschlagenen Rechtsakte als Richtschnur die ihr am geeignetsten erscheinende Rechtsgrundlage und Art des zu erlassenden Rechtsakts nenne, dass jeder Vorschlag gesondert zu prüfen sei und dass die Unzulässigkeit einer oder mehrerer Vorschläge nicht zur Unzulässigkeit der übrigen, in die Zuständigkeit der Kommission fallenden Vorschläge führen sollte.

[3] Mit ihrer Entscheidung C (2013) 5969 final vom 13. September 2013 (im Folgenden: angefochtene Entscheidung) lehnte die Kommission die Registrierung der geplanten EBI mit der Begründung ab, dass sie offenkundig außerhalb des Rahmens liege, in dem sie befugt sei, einen Vorschlag für den Erlass eines Rechtsakts der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen.

Verfahren und Anträge der Parteien

[4] Der Kläger hat mit Klageschrift, die am 25. November 2013 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, die vorliegende Klage erhoben.

[5] Der Kläger beantragt, die angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären; der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

[6] Die Kommission beantragt, die Klage als unbegründet abzuweisen; dem Kläger die Kosten aufzuerlegen.

[7] Mit Beschluss des Präsidenten der Ersten Kammer vom 4. September 2014 sind Ungarn als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Klägers sowie die Slowakische Republik und Rumänien als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen worden.

Rechtliche Würdigung

[8] Die Klage wird auf zwei Klagegründe gestützt, mit denen ein Verstoß gegen die Begründungspflicht nach Art. 296 Abs. 2 AEUV und Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 211/2011 sowie die Verletzung von Art. 11 EUV, Art. 24 Abs. 1 AEUV und Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 gerügt werden.

[9] Der Kläger, unterstützt durch Ungarn, wirft der Kommission vor, sie habe in der angefochtenen Entscheidung ohne nähere Erläuterung lediglich ausgeführt, dass bestimmte Themen, in Bezug auf die sie im Anhang zur geplanten EBI aufgefordert worden sei, Vorschläge für Rechtsakte der Union vorzulegen, im Rahmen ihrer Befugnis lägen, und daraus gefolgert, dass die Registrierung der geplanten EBI insgesamt abzulehnen sei, weil die Verordnung Nr. 211/2011 die teilweise Registrierung einer geplanten EBI nicht vorsehe. Die Einhaltung der Begründungspflicht sei umso wichtiger, als zum einen die EBI ein Instrument der demokratischen Teilhabe der Bürger am Gesetzgebungsverfahren darstelle, das zugänglich und einfach anzuwenden sein müsse, und zum anderen die Organisatoren einer geplanten EBI im Allgemeinen keine Juristen seien.

[10] Erstens hätte die Kommission unter den im Anhang zur geplanten EBI aufgeführten Vorschlägen diejenigen benennen müssen, die ihrer Auffassung nach offenkundig außerhalb ihrer Befugnisse lägen. Zweitens hätte sie für jeden der fraglichen Vorschläge die Gründe nennen müssen, aus denen sie zu diesem Ergebnis gekommen sei. Mangels Begründung könnten die Organisatoren nicht wissen, für welche Teile der geplanten EBI sie belegen müssten, dass ihr Antrag berechtigt sei, und sie seien nicht in der Lage, die geplante EBI gegebenenfalls der Rechtsauffassung der Kommission anzupassen, um ihr einen neuen Vorschlag vorzulegen. Des Weiteren würde die Haltung der Kommission die Initiatoren der geplanten EBI dazu veranlassen, die elf Maßnahmen, auf die sie abziele, einzeln vorzulegen, was dem Grundsatz der Verfahrensökonomie widerspreche und nicht dazu beitrage, im Sinne des zweiten Erwägungsgrundes der Verordnung Nr. 211/2011 die Bürger zur Teilnahme zu ermutigen und die Union zugänglicher zu machen.

[11] Entgegen der Ansicht der Kommission seien die im Anhang einer geplanten EBI enthaltenen Informationen über ihren Gegenstand, hier Informationen über elf konkrete Vorschläge für den Erlass von Rechtsakten, ebenso bedeutsam wie die nach Anhang II Nr. 2 der Verordnung Nr. 211/2011 mitgeteilten Informationen. Nach Anhang II dürfe nämlich

die Beschreibung des Gegenstands im Text des Antrags auf Registrierung „höchstens 200 Zeichen“ umfassen, während die Organisatoren einer geplanten EBI die Möglichkeit hätten, „genauere Informationen“, u.a. zu ihrem „Gegenstand“, „in einem Anhang zur Verfügung [zu] stellen“.

[12] Drittens hätten in der angefochtenen Entscheidung die Gründe angegeben werden müssen, aus denen die Kommission zu dem Ergebnis gekommen sei, dass die Verordnung Nr. 211/2011 sie nicht dazu ermächtige, nur einen Teil einer geplanten EBI zu registrieren. Weder der Wortlaut der Verordnung noch die Verträge stützten nämlich eine solche Auslegung. Dies gelte umso mehr, als in der geplanten EBI ausdrücklich angegeben worden sei, dass ihre Organisatoren wünschten, dass die Kommission jeden der elf im Anhang benannten Vorschläge einzeln prüfe und dass die Unzulässigkeit eines Teils von ihnen keine Auswirkungen auf die Zulässigkeit der übrigen Vorschläge habe. Die Ausübung der Rechte von Bürgern, die keine Fachjuristen seien, und die Wichtigkeit der EBI als Instrument der direkten Demokratie erlegten der Kommission eine solche Begründungspflicht auf.

[13] Die Kommission, die von der Slowakischen Republik und Rumänien unterstützt wird, trägt vor, die angefochtene Entscheidung enthalte die wesentlichen Gründe für die Verweigerung der Registrierung hinsichtlich des im Text des Vorschlags formulierten Gegenstands der EBI, der im Schutz von Minderheiten sowie in der Förderung kultureller und sprachlicher Vielfalt bestehe. Aus der Zielsetzung von Anhang II der Verordnung Nr. 211/2011 ergebe sich, dass der Gegenstand einer EBI im Text des Vorschlags abschließend festgelegt werde, wohingegen Ausführungen im Anhang zu einer geplanten EBI lediglich indikativen und informatorischen Charakter hätten und ihren Gegenstand weder einschränken noch erweitern könnten. Dieses Ergebnis werde nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Kommission im Anhang zur geplanten EBI von deren Organisatoren dazu aufgefordert werde, für jedes der dort genannten Themen einzeln zu prüfen, ob der Vorschlag offenkundig unzulässig sei.

[14] Des Weiteren sei in der angefochtenen Entscheidung klar dargelegt worden, dass die Registrierung einer geplanten EBI zu verweigern sei, wenn sie – wie im vorliegenden Fall – teilweise außerhalb des Rahmens liege, in dem die Kommission befugt sei, einen Vorschlag für den Erlass eines Rechtsakts der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen. In diesem Zusammenhang sei sie nicht verpflichtet, die Gründe darzulegen, auf denen die von ihr zugrunde gelegte Auslegung von Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 beruhe, es sei denn, in dem Ver-

fahren, in dem die angefochtene Entscheidung erlassen worden sei, wären – anders als im vorliegenden Fall – entgegenstehende rechtliche Gesichtspunkte vorgetragen worden.

[15] Nach ständiger Rechtsprechung besteht der Zweck der in Art. 296 Abs. 2 AEUV vorgesehenen Pflicht zur Begründung eines in einem Einzelfall ergangenen Beschlusses darin, dem Betroffenen ausreichende Angaben an die Hand zu geben, um festzustellen, ob der Beschluss stichhaltig begründet ist oder ob er möglicherweise an einem Mangel leidet, der ihn anfechtbar macht, und dem Unionsrichter zu ermöglichen, seine Kontrolle der Rechtmäßigkeit des geprüften Beschlusses auszuüben. Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 211/2011, wonach die Kommission die Organisatoren über die Gründe für die Verweigerung der Registrierung einer geplanten EBI unterrichtet, stellt eine spezielle Ausprägung dieser Begründungspflicht im Bereich der EBI dar (Urteil vom 30. September 2015, *Anagnostakis/Kommission*, T-450/12, mit Rechtsmittel angefochten, EU:T:2015:739, Rn. 22 und 23).

[16] Nach ebenfalls ständiger Rechtsprechung muss die durch Art. 296 AEUV vorgeschriebene Begründung der Natur des betreffenden Rechtsakts angepasst sein. Das Begründungserfordernis ist anhand der Umstände des Einzelfalls, insbesondere anhand des Inhalts des Rechtsakts und der Art der angeführten Gründe, zu beurteilen. In der Begründung brauchen nicht alle tatsächlich und rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts den Anforderungen des Art. 296 AEUV genügt, nicht nur anhand seines Wortlauts zu beurteilen ist, sondern auch anhand seines Kontexts (Urteil vom 30. September 2015, *Anagnostakis/Kommission*, T-450/12, mit Rechtsmittel angefochten, EU:T:2015:739, Rn. 24).

[17] Im vorliegenden Fall ist die Verweigerung der Registrierung der geplanten EBI geeignet, die tatsächliche Wirksamkeit des in Art. 24 Abs. 1 AEUV verankerten Rechts der Bürger zu beeinträchtigen, eine derartige Initiative zu ergreifen. Folglich muss aus einem solchen Rechtsakt klar hervorgehen, mit welchen Gründen die Verweigerung gerechtfertigt wird (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 30. September 2015, *Anagnostakis/Kommission*, T-450/12, mit Rechtsmittel angefochten, EU:T:2015: 739, Rn. 25).

[18] Ein Bürger, der eine geplante EBI vorgelegt hat, muss nämlich in die Lage versetzt werden, die Gründe zu verstehen, aus denen sie von der Kommission nicht registriert wird, so dass die mit einer solchen EBI befasste Kommission diese zu würdigen, aber auch die verschiedenen Grün-

de für ihre Weigerung in Anbetracht der damit verbundenen Auswirkungen auf die tatsächliche Ausübung des im Vertrag verankerten Rechts anzugeben hat. Dies ergibt sich schon aus der Natur dieses Rechts, das, wie es im ersten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 211/2011 heißt, die europäische Bürgerschaft stärken und zu einer Verbesserung der demokratischen Funktionsweise der Union durch Beteiligung der Bürger am demokratischen Leben der Union führen soll (Urteil vom 30. September 2015, Anagnostakis/Kommission, T-450/12, mit Rechtsmittel angefochten, EU:T:2015:739, Rn. 26).

[19] In der angefochtenen Entscheidung weist die Kommission darauf hin, dass die geplante EBI hauptsächlich auf den Erlass einer Reihe von Rechtsakten der Union abziele, mit denen der Schutz für Angehörige nationaler Minderheiten und von Sprachminderheiten verbessert sowie die kulturelle und sprachliche Vielfalt in der Union gestärkt werden sollten. Sie weist ferner darauf hin, dass in der geplanten EBI hierfür die Art. 19, 20, 25, 62, 79, 107 bis 109, 118, 165, 167, 173, 177, 178 und 182 AEUV, die Art. 2 und 3 EUV sowie die Art. 21 und 22 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) als mögliche Rechtsgrundlagen genannt würden.

[20] In der angefochtenen Entscheidung heißt es hierzu, dass die Wahrung der Rechte von Personen, die Minderheiten angehörten, zwar zu den in Art. 2 EUV angeführten Werten der Union zähle, doch biete keine Bestimmung der Verträge eine Rechtsgrundlage für den Erlass von Rechtsakten zur Förderung dieser Rechte. Überdies müssten die Unionsorgane zwar nach Art. 3 Abs. 3 EUV die kulturelle und sprachliche Vielfalt wahren und nach Art. 21 Abs. 1 der Charta Diskriminierungen wegen der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit vermeiden, doch biete keine dieser Bestimmungen eine Rechtsgrundlage dafür, dass die Organe zu diesem Zweck tätig würden.

[21] Die Kommission fügt hinzu, einige der im Anhang zur geplanten Initiative geforderten Rechtsakte, die geeignet seien, zur Erreichung ihres Hauptziels, des Schutzes der Angehörigen von Minderheiten, beizutragen, könnten für sich genommen innerhalb des Rahmens liegen, in dem sie befugt sei, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen. Die Verordnung über die Bürgerinitiative sehe aber die Registrierung eines oder mehrerer Teile einer geplanten Initiative nicht vor. Im Ergebnis gebe es in den Verträgen keine Rechtsgrundlage für die Vorlage des gesamten Bündels der im Antrag auf Registrierung genannten Vorschläge, so dass die geplante EBI offenkundig außerhalb des

Rahmens liege, in dem sie befugt sei, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen.

[22] Auch wenn somit aus der angefochtenen Entscheidung klar hervorgeht, dass die Kommission die Registrierung der geplanten EBI wegen Nichterfüllung der in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 aufgestellten Voraussetzung verweigert und dafür eine Begründung geliefert hat, ist festzustellen, dass diese in Anbetracht der oben in den Rn. 17 und 18 angeführten Rechtsprechung offensichtlich unzureichend ist, insbesondere unter Berücksichtigung der zusätzlichen, von den Organisatoren im Anhang der geplanten EBI zur Verfügung gestellten Informationen in Bezug auf den Erlass spezieller Rechtsakte der Union in den verschiedenen dort aufgezählten Bereichen zur Erreichung des Ziels der fraglichen Initiative.

[23] Der Anhang der geplanten EBI enthält nämlich eingehende, in acht Abschnitte unterteilte zusätzliche Informationen über ihren konkreten Umfang. Sie wurden nach Maßgabe des letzten Absatzes von Anhang II der Verordnung Nr. 211/2011 vorgelegt, der bestimmt, dass die Organisatoren in einem Anhang zu ihrer geplanten EBI genauere Informationen zu deren Gegenstand, Zielen und Hintergrund zur Verfügung stellen und Entwürfe für Rechtsakte unterbreiten können.

[24] Dabei werden im Anschluss an einen ersten Abschnitt, in dem es um die Bedeutung geht, die die Union, u.a. durch eine Reihe in den Verträgen enthaltener Bestimmungen wie der Art. 1 bis 3 EUV sowie der Art. 9 und 10 AEUV, der Achtung und dem Schutz von Minderheiten sowie der Achtung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt beimisst, in den Abschnitten 2 bis 7 des Anhangs zur geplanten EBI elf Bereiche dargestellt, in denen die Unionsorgane Vorschläge für Rechtsakte ausarbeiten sollen, wobei zu diesem Zweck genaue Angaben zu den Arten der zu erlassenden Rechtsakte, ihrem Inhalt und den entsprechenden Rechtsgrundlagen im AEU-Vertrag gemacht werden.

[25] Die geplante EBI zielt im Einzelnen auf den Erlass folgender Rechtsakte ab:

- eine Empfehlung des Rates „zum Schutz und zur Förderung kultureller und sprachlicher Vielfalt in der Union“ auf der Grundlage von Art. 167 Abs. 5 zweiter Gedankenstrich AEUV und Art. 165 Abs. 4 zweiter Gedankenstrich AEUV (Abschnitt 2.1),
- einen Vorschlag für einen Beschluss oder eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates auf der Grundlage von Art. 167

Abs. 5 erster Gedankenstrich AEUV und Art. 165 Abs. 4 erster Gedankenstrich AEUV zur Anpassung „von Förderprogrammen, um den Zugang kleiner Regional- und Minderheitensprachen zu ihnen zu erleichtern“ (Abschnitt 2.2),

- einen Vorschlag für einen Beschluss oder eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates auf der Grundlage von Art. 167 Abs. 5 erster Gedankenstrich AEUV und Art. 165 Abs. 4 erster Gedankenstrich AEUV zur Schaffung eines Zentrums für Sprachenvielfalt, das dazu dienen soll, das Bewusstsein für die Bedeutung von Regional- und Minderheitensprachen zu stärken und die Vielfalt auf allen Ebenen zu fördern, und das im Wesentlichen durch die Union finanziert werden soll (Abschnitt 2.3),
- einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates auf der Grundlage der Art. 177 und 178 AEUV zur Anpassung der gemeinsamen Bestimmungen für die regionalen Fördermittel der Union dahin gehend, dass Minderheitenschutz sowie die Förderung kultureller und sprachlicher Vielfalt als thematische Ziele einbezogen werden (Abschnitt 3.1),
- einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates auf der Grundlage von Art. 173 Abs. 3 AEUV und Art. 182 Abs. 1 AEUV mit dem Ziel einer Änderung der Verordnung über das Programm „Horizont 2020“ zur Verbesserung der Forschung über den Mehrwert, den nationale Minderheiten sowie die kulturelle und sprachliche Vielfalt für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung in den Regionen der Union bieten können (Abschnitt 3.2),
- einen Vorschlag für eine Richtlinie, eine Verordnung oder einen Beschluss des Rates auf der Grundlage von Art. 20 Abs. 2 AEUV und Art. 25 AEUV zur Stärkung der Stellung von Bürgern, die einer nationalen Minderheit angehören, innerhalb der Union mit dem Ziel, dafür Sorge zu tragen, dass ihre berechtigten Anliegen bei der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments berücksichtigt werden (Abschnitt 4),
- Vorschläge für wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen und zur Förderung der Gleichbehandlung auch in Bezug auf nationale Minderheiten, und zwar u. a. durch die Überarbeitung bestehender Richtlinien des Rates im Bereich der Gleichbehandlung auf der Grundlage von Art. 19 Abs. 1 AEUV (Abschnitt 5.1),
- Vorschläge für die Änderung der Rechtsvorschriften der Union, um eine annähernde Gleichstellung von Staatenlosen und Unionsbürgern

zu gewährleisten, auf der Grundlage von Art. 79 Abs. 2 AEUV (Abschnitt 5.2),

- einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates auf der Grundlage von Art. 118 AEUV zur Einführung eines einheitlichen Urheberrechts, das es erlauben würde, die gesamte Union als einen Binnenmarkt für Urheberrechte zu betrachten (Abschnitt 6.1),
- einen Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (ABl. 2010, L 95, S. 1), um den freien Dienstleistungsverkehr und den Empfang audiovisueller Inhalte in Regionen, in denen Angehörige nationaler Minderheiten wohnen, zu gewährleisten, auf der Grundlage von Art. 53 Abs. 1 AEUV und Art. 62 AEUV (Abschnitt 6.2), und
- einen Vorschlag für eine Verordnung des Rates oder der Kommission oder einen Beschluss des Rates auf der Grundlage von Art. 109 AEUV, Art. 108 Abs. 4 AEUV oder Art. 107 Abs. 3 Buchst. e AEUV zur Gruppenfreistellung von Vorhaben, mit denen nationale Minderheiten und ihre Kultur gefördert werden (Abschnitt 7).

[26] In einem letzten Abschnitt stellen die Organisatoren klar, dass der Erlass aller in den vorherigen Abschnitten angesprochenen Vorschläge für Rechtsakte eine erhebliche Verbesserung des Schutzes von Minderheiten in der Union darstellen würde und dass die Angaben zur Art des Rechtsakts und zu den Rechtsgrundlagen lediglich als Richtschnur zu verstehen seien. Auch wenn ihrer Ansicht nach alle Vorschläge in die Zuständigkeit der Kommission fielen, werde davon ausgegangen, dass jeder Vorschlag individuell geprüft werde und dass die etwaige Einstufung eines Vorschlags als unzulässig durch die Kommission keine Auswirkung auf die übrigen, für zulässig befundenen Vorschläge habe.

[27] Aus der angefochtenen Entscheidung geht hervor, dass die Kommission keine Angaben dazu gemacht hat, welche der elf Vorschläge für Rechtsakte ihrer Ansicht nach offenkundig außerhalb des Rahmens liegen, in dem sie befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, und dass sie ihre Beurteilung trotz der genauen Angaben der Organisatoren zur Art der vorgeschlagenen Rechtsakte sowie zu ihren jeweiligen Rechtsgrundlagen und ihrem Inhalt nicht begründet hat.

[28] Auch wenn nämlich, wie aus Rn. 19 des vorliegenden Urteils hervorgeht, in der angefochtenen Entscheidung die verschiedenen von den

Organisatoren in den zusätzlichen Informationen zur Stützung ihrer geplanten EBI angeführten Rechtsgrundlagen wiedergegeben werden und sodann darauf hingewiesen wird, dass die Kommission bei einigen der in diesen Informationen angesprochenen Rechtsakten befugt sein könnte, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, wird in der Entscheidung lediglich auf Art. 2 und Art. 3 Abs. 3 EUV sowie auf Art. 21 Abs. 1 der Charta eingegangen, die im ersten Abschnitt des Anhangs der geplanten EBI genannt sind, und dann festgestellt, dass der Antrag insgesamt abzulehnen sei, da eine geplante EBI nicht in Teilen registriert werden könne.

[29] Infolgedessen war für die Organisatoren – selbst wenn die von der Kommission in der Sache vertretene These zutreffen sollte, dass eine für teilweise unzulässig befundene geplante EBI unabhängig von ihrem Inhalt nicht registriert werden könne – jedenfalls weder ersichtlich, welche der im Anhang zur geplanten EBI angeführten Vorschläge nach Ansicht der Kommission außerhalb des Rahmens ihrer Befugnisse im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 liegen, noch erfuhren sie die Gründe für diese Beurteilung. Somit waren sie daran gehindert, die Richtigkeit dieser Beurteilung in Frage zu stellen, und das Gericht ist daran gehindert, die Beurteilung der Kommission auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu überprüfen. Ohne eine vollständige Begründung wäre es zudem kaum möglich, eine neue, den Einwänden der Kommission gegen die Zulässigkeit bestimmter Vorschläge Rechnung tragende geplante EBI vorzulegen, was zugleich die Verwirklichung der im zweiten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 211/2011 angeführten Zielsetzung gefährdet, den Bürger zur Teilnahme am demokratischen Leben zu ermutigen und die Union zugänglicher zu machen.

[30] Dies gilt umso mehr, als, wie die Kommission selbst in der mündlichen Verhandlung eingeräumt hat, die im eigentlichen Antrag auf Registrierung enthaltenen Informationen, die als erforderliche Informationen geliefert wurden, nicht die einzigen sind, die sie bei der Prüfung zu berücksichtigen hat, ob die geplante EBI die in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 aufgestellten Voraussetzungen für die Registrierung erfüllt.

[31] In Anhang II („Erforderliche Informationen zur Registrierung einer geplanten Bürgerinitiative“) der Verordnung Nr. 211/2011, auf den Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Bezug nimmt und der ebenso verbindlich ist wie die Verordnung selbst (Urteil vom 10. Mai 2016, Izsák und Dabis/Kommission, T-529/13, mit Rechtsmittel angefochten, EU:T:2016:282,

Rn. 45), heißt es nämlich, dass zu den zwecks Registrierung einer geplanten Bürgerinitiative im Online-Register der Kommission bereitzustellenden Informationen u. a. der „Gegenstand in höchstens 200 Zeichen“ und „eine Beschreibung der Ziele der geplanten Bürgerinitiative, in deren Zusammenhang die Kommission zum Tätigwerden aufgefordert wird, in höchstens 500 Zeichen“ gehören, wobei die Organisatoren „genauere Informationen zum Gegenstand, zu den Zielen und [zum] Hintergrund der geplanten Bürgerinitiative in einem Anhang zur Verfügung stellen“ sowie „einen Entwurf für einen Rechtsakt unterbreiten“ können.

[32] Entgegen der von der Kommission in ihren Schriftsätzen vertretenen Auffassung beschränken sich die „in Anhang II [der Verordnung Nr. 211/2011] genannten Informationen“, auf die Art. 4 der Verordnung Bezug nimmt, daher nicht auf die Mindestinformationen, die nach diesem Anhang zwecks Registrierung des Antrags bereitzustellen sind (Urteil vom 10. Mai 2016, *Izsák und Dabis/Kommission*, T-529/13, mit Rechtsmittel angefochten, EU:T:2016:282, Rn. 48). Mit dem den Organisatoren der geplanten Initiative nach Anhang II der Verordnung Nr. 211/2011 zustehenden Recht, zusätzliche Informationen oder auch einen Entwurf für einen Rechtsakt der Union zu unterbreiten, korreliert nämlich die Verpflichtung der Kommission, diese Informationen ebenso wie alle anderen in Anwendung dieses Anhangs bereitgestellten Informationen im Einklang mit dem Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung zu prüfen, der die Verpflichtung des zuständigen Organs umfasst, alle relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalls sorgfältig und unparteiisch zu untersuchen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. Mai 2016, *Izsák und Dabis/Kommission*, T-529/13, mit Rechtsmittel angefochten, EU:T:2016:282, Rn. 49, 50, 56 und 57). Somit muss sie ihre Entscheidung im Licht all dieser Informationen unter Einhaltung der oben in den Rn. 17 und 18 wiedergegebenen Anforderungen begründen, wobei sie unter der Kontrolle des Unionsrichters steht.

[33] Nach alledem enthält die angefochtene Entscheidung offenkundig keine hinreichenden Anhaltspunkte, um es dem Kläger zu ermöglichen, die Gründe für die Verweigerung der Registrierung der geplanten EBI in Anbetracht der verschiedenen darin enthaltenen Informationen zu erfahren und darauf zu reagieren, und um es dem Gericht zu ermöglichen, die Rechtmäßigkeit der Verweigerung der Registrierung zu überprüfen.

[34] Im Ergebnis ist somit – ohne dass es erforderlich wäre, auf die Rüge des Klägers einzugehen, wonach die Kommission zudem hätte darlegen müssen, welche Gründe ihre Auslegung stützen, der zufolge eine geplante

EBI nicht registriert werden könne, wenn die vorgeschlagenen Maßnahmen teilweise außerhalb der Befugnis dieses Organs lägen, einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen – festzustellen, dass die Kommission ihre Begründungspflicht verletzt hat, da sie weder angegeben hat, welche der im Anhang der geplanten EBI genannten Maßnahmen nicht in ihre Zuständigkeit fallen, noch die Gründe genannt hat, auf denen diese Schlussfolgerung beruht. Der Klage ist daher allein aus diesem Grund stattzugeben, ohne dass der zweite Klagegrund geprüft zu werden braucht.

Kosten

[35] Nach Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichts ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission unterlegen ist und der Kläger beantragt hat, ihr die Kosten aufzuerlegen, hat sie neben ihren eigenen Kosten auch die Kosten des Klägers zu tragen. Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat DAS GERICHT (Erste Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Entscheidung C (2013) 5969 final der Kommission vom 13. September 2013, mit der der Antrag auf Registrierung der europäischen Bürgerinitiative namens „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe“ zurückgewiesen wurde, wird für nichtig erklärt.
2. Die Europäische Kommission trägt ihre eigenen Kosten sowie die Kosten des Bürgerausschusses für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe.
3. Ungarn, die Slowakische Republik und Rumänien tragen ihre eigenen Kosten.

Anmerkung:

Das Muster kommt bekannt vor: Ein Organ, das in diesem Fall Exekutiv- und Legislativbefugnisse vereint, empfindet eine direktdemokratische Initiative zunächst einmal *per se* als sperrig und versucht sie bürokratisch zu

„beerdigen“, indem formale Mängel geltend gemacht werden. Das Gericht erster Instanz stellt nun erfreulicherweise klar, daß eine „Begründung“, die weder dem Initiativkreis noch dem Gericht eine Einschätzung erlaubt, weshalb die Initiative nicht registriert worden ist, ebenso inakzeptabel ist wie ein Vorgehen, das Dokumente ignoriert, die nach Unionsrecht von der Bürgerinitiative bereitzustellen sind. Vielleicht gehen von der von Unkenchorären begleiteten EBI doch noch Impulse aus, die man ihr nicht zuge-
traut hätte?

II. Bundesverfassungsgericht

2. Kammer des Zweiten Senats, Nichtannahmebeschluß v. 31.3.2016 – Az. 2 BvR 1576/13 – Mitwirkung von Unionsbürgern an Bürgerbegehren und -entscheiden [Orientierungssatz]¹

Orientierungssatz der Schriftleitung

1. Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte sind taugliche Gegenstände einer Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht.
2. Aus der Verfassungsautonomie der Länder (vgl. Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG) folgt jedoch, daß eine Verfassungsbeschwerde insofern unstatthaft ist, als das Landesverfassungsgericht Streitigkeiten abschließend entscheidet. Die Popularklage stellt in diesem Sinne keine abschließende Entscheidung dar.
3. Auch im Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht gelten die Prozeßgrundrechte des Grundgesetzes.
4. Landesverfassungsgerichte sind nach Art. 100 Abs. 1 S. 2 GG zur Vorlage von Landesrecht verpflichtet, wenn sie eine Abweichung dieses Landesrechts vom Bundesrecht feststellen; daraus wie aus der Divergenzvorlage nach Art. 100 Abs. 3 GG folgt die Befugnis zur Auslegung des Bundesrechts einschließlich des Grundgesetzes.
5. Die ständige Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes, daß Verstöße von bayerischem Landesrecht gegen Bundesrecht nur dann als Verstoß gegen die Bayerische Verfassung anzusehen sind, wenn der Widerspruch offen zutage tritt und als schwerwiegender, be-

1 Die Entscheidung ist mit Gründen dokumentiert in NVwZ-RR 2016, 521.

sonders krasser Eingriff in die Rechtsordnung zu werten ist, präsentiert sich als zweifelhaft.

6. Die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes, wonach die einfachgesetzliche Erstreckung des Abstimmungsrechts auf Unionsbürger mit der Bayerischen Verfassung vereinbar ist, verstößt nicht gegen das Willkürverbot.
7. Die Annahme, daß Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG eine Abstimmungsberechtigung von Unionsbürgern anderer Mitgliedstaaten bei kommunalen Bürgerbegehren und -entscheiden nicht verbietet, ist jedenfalls nicht willkürlich.
8. Der durch den Anspruch auf Demokratie gemäß Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 und Art. 79 Abs. 3 GG geschützte Menschenwürdegehalt politischer Selbstbestimmung wird in der Regel nicht allein dadurch berührt, dass dieses Recht zu Unrecht auch Dritten eingeräumt wird.

Anmerkung:

Die Entscheidung verknüpft in durchaus intrikater Weise Grundfragen der Demokratie, der Bundesstaatlichkeit und der (Prozeß-)Grundrechte. Dabei läßt die Kammer die aus Sicht des an Fragen direkter Demokratie interessierten Lesers drängendste Frage nach der Reichweite der Mitbestimmungsrechte von Unionsbürgerinnen und -bürgern offen: Der Wortlaut von Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG spreche gegen die Erstreckung auf Bürgerbegehren und -entscheide, die Intention der Öffnung zumindest der kommunalen Selbstherrschaft Freier und Gleicher dafür. Zumindes, so das Ergebnis, sei die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes, die einfachgesetzliche Erstreckung nicht vorzunehmen, nicht willkürlich i.S.e. Verstoßes gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Das Bundesverfassungsgericht zieht sich hier auf seine eingeschränkte Prüfungs-kompetenz in Ansehung der Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte zurück. Anfechtbar dürfte allerdings die milde Rüge der bayerischen Kollegen sein, Verstöße gegen das Grundgesetz sowie sonstiges Bundesrecht zu zurückhaltend zu prüfen. So recht die Kammer hat, daran zu erinnern, daß auch Landesverfassungsgerichte nach Art. 100 Abs. 1 GG (sog. konkrete Normenkontrolle) vorzulegen haben, so blendet sie doch offenbar aus, daß die bayerische Rechtsprechung zu den schweren Verstößen gegen Bundesrecht, die zugleich eine Verletzung des Rechtsstaatsprinzips nach Art. 3 Abs. 1 BayVerf. dar-

stellen sollen, gerade dem Zweck dient, eine solche Vorlage zu umgehen und Verstöße gegen das Grundgesetz in Überdehnung des eigenen Prüfungs- und Verwerfungsrechts eigenhändig rügen zu können – unlängst wieder vorexerziert am Beispiel des Volksbegehrens zur Legalisierung von Cannabis (unten Nr. III.4).

III. Landesverfassungsgerichte

1. Hamburgisches Verfassungsgericht, Beschluß v. 20.02.2014 – Az. 4/13, HVVerfG 4/13 – Fünfprozentklausel/Dreiprozentklausel [Leitsätze]²
 1. § 26 Abs. 1 Nr. 3 Volksabstimmungsgesetz (VAbstG), nach dem das Verfassungsgericht darüber entscheidet, ob ein Änderungsgesetz oder ein Änderungsbeschluss im Sinne von Art. 50 Abs. 4 oder 4a HV vorliegt und daher einem Volksentscheid (Referendum) unterliegt, erfasst auch diejenigen Fälle, in denen Zweifel daran bestehen, ob auf Gesetze, die selbst keine Änderungsgesetze sind, Art. 50 Abs. 4 HV anzuwenden ist.
 2. Ein solcher Antrag ist nur zulässig und nach § 26 Abs. 2 Satz 2 VAbstG geboten, wenn klärungsbedürftige Zweifel daran bestehen, ob ein Änderungsgesetz oder ein Änderungsbeschluss vorliegt bzw. auf ein Gesetz die für Änderungsgesetze geltende Vorschrift des Art. 50 Abs. 4 Sätze 1 bis 4 HV anzuwenden ist. Hiervon ist auszugehen, wenn ein Referendumsbegehren bereits angezeigt worden ist oder die konkrete Möglichkeit besteht, dass ein Referendumsbegehren angezeigt wird. Das wäre etwa der Fall, wenn sich aufgrund erkennbarer oder naheliegender Umstände die Möglichkeit abzeichnet, dass es zu einem Referendumsbegehren kommt.
 3. Der Lauf der in Art. 50 Abs. 4 Satz 2 HV und § 25 Abs. 1 Satz 2 VAbstG geregelten Frist von drei Monaten, innerhalb der zweieinhalb vom Hundert der Wahlberechtigten ein Referendum über das Änderungsgesetz verlangen können, ruht nicht während der Dauer des verfassungsgerichtlichen Verfahrens. Der Lauf dieser Frist wird in Übereinstimmung mit Art. 50 Abs. 6 Satz 2 HV nicht von § 28 VAbstG erfasst, wonach Volksbegehren, Volksentscheid und Referendum wäh-

2 Die Entscheidung ist mit Gründen dokumentiert in NordÖR 2014, 271.

rend des Verfahrens vor dem Hamburgischen Verfassungsgericht ruhen.

4. Das Fünfzehnte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt, mit dem die Fünf-Prozent-Sperrklausel für die Wahl der Bürgerschaft und die Drei-Prozentklausel für die Wahl der Bezirksversammlungen in die Hamburgische Verfassung aufgenommen werden, ist kein Gesetz nach Art. 4 Abs. 2 Satz 3 und Art. 6 Abs. 4 Satz 3 HV, auf das Art. 50 Abs. 4 Sätze 1 bis 4 HV anzuwenden ist. Die in Art. 4 Abs. 2 Satz 3 und Art. 6 Abs. 4 Satz 3 HV enthaltene Verweisung auf die die in Art. 50 Abs. 4 Sätze 1 bis 4 HV vorgesehene Möglichkeit eines Referendums bezieht sich lediglich auf einfachgesetzliche Bestimmungen, nicht jedoch auf verfassungsändernde Gesetze.

Anmerkung:

In dem Bestreben, Lücken des verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes für die Initiatoren von Volksinitiativen und -begehren zu schließen, sieht die Rechtsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg nicht nur eine Generalklausel in Gestalt von Art. 50 Abs. 6 HambVerf. vor, sondern flankiert diese mit einer Reihe von speziellen Antragsrechten. Die vorliegende Entscheidung führt hier erste Klärungen herbei (vgl. aber unten Nr. 5).

2. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung v. 9.6.2015 – Az. Vf. 11-VII-13 – Popularklage gegen das Gesetz zur Abschaffung des Bayerischen Senats [Leitsatz]³

Leitsatz

1. Eine Wiederaufnahme der vom Verfassungsgerichtshof am 17. September 1999 (VerfGHE 52, 104 ff.) entschiedenen Verfahren über eine Meinungsverschiedenheit und zwei Popularklagen, in denen Anträge auf Ungültig- bzw. Nichtigerklärung des durch Volksentscheid angenommenen Gesetzes zur Abschaffung des Bayerischen Senates abgewiesen wurden, ist nicht statthaft.

3 Die Entscheidung ist mit Leitsätzen und Gründen dokumentiert in BayVBl. 2015, 740.

2. Eine erneute Popularklage gegen das Gesetz zur Abschaffung des Bayerischen Senates ist wegen Verwirkung unzulässig. Antragsteller, die die Prüfung bestimmter Aspekte in der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 17. September 1999 vermissen, hätten im zeitlichen Zusammenhang mit dieser Entscheidung auf eine aus ihrer Sicht erforderliche weitere Prüfung hinwirken müssen.
3. Die Einwände der Antragsteller, – der Landtag hätte den von ihm zur Abstimmung gestellten Gegenentwurf mit Zweidrittelmehrheit der Mitgliederzahl beschließen müssen, – der Gegenentwurf verstoße gegen das Koppelungsverbot, – bei der Volksabstimmung hätte für beide Entwürfe jeweils eine Ja-Stimme ermöglicht werden müssen, – das Gesetz zur Abschaffung des Bayerischen Senates verstoße gegen Art. 73 BV, – Art. 111a Abs. 2 Satz 3 BV hätte im Hinblick auf die dort geregelte Entsendung von Vertretern des Senats in die Kontrollorgane des Rundfunks geändert werden müssen, hätten der Popularklage auch nicht zum Erfolg verholfen.

Anmerkung:

Ein sehr langes *obiter dictum*. Anstatt sich auf die offensichtliche Unzulässigkeit der Anträge zu beschränken, führt der Verfassungsgerichtshof eingehend aus, daß sie auch unbegründet wären. Dabei vermeidet das Gericht allerdings Festlegungen in bislang strittigen Fragen wie der notwendigen Mehrheit im Landtag für den Gegenentwurf oder der Anwendung des sog. Koppelungsverbots auf diesen Gegenentwurf. Affirmativ ist einzig die ständige Rechtsprechung zu Art. 73 BayVerf. (kein Volksentscheid über den Staatshaushalt).

3. Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Beschluß v. 1.9.2015 – Az. 6/15 eA – Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zum Volksentscheid zur Gerichtsstrukturreform

Tenor:

1. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.
2. Die Entscheidung ergeht kostenfrei. Auslagen werden nicht erstattet.

Gründe:

I.

Mit ihrem am 27. August 2015 eingegangenen Antrag haben die Antragsteller beim Landesverfassungsgericht um vorläufigen Rechtsschutz nachgesucht. Sie sind die Initiatoren und Vertreter im Sinne des § 2 Abs. 4 Volksabstimmungsgesetz – VaG M-V –, die einen auf Rückabwicklung der vom Landtag im Jahr 2013 beschlossenen Gerichtsstrukturereform (Gerichtsstrukturneordnungsgesetz v. 11.11.2013, GVOBl. M-V S. 609) gerichteten Gesetzentwurf vorgelegt haben. Dieser ist Gegenstand des auf den 6. September 2015 terminierten Volksentscheids (Amtsbl. M-V 2015, S. 302).

1. Die Antragsteller wollen erreichen, dass das Gericht die Antragsgegner im Wege der einstweiligen Anordnung verpflichtet, die auf der Internetseite der Landesregierung veröffentlichte Pressemitteilung Nr. 65/15 der Antragsgegnerin zu 1., die seit dem 25. August 2015 dort unter der Überschrift

„NEIN zur Aufhebung der Gerichtsstrukturereform
Justizministerin Uta-Maria Kuder (CDU) stellte erneut klar:
Gerichtsstrukturereform ist kurz vor dem Ende der Umsetzung, um die Justiz zukunftsfähig zu machen“

mit dem Text

„Mit einem klaren NEIN beim Volksentscheid verhindern die Menschen in unserem Land, das die Justiz auf den Stand von 1998 zurückgeworfen wird. ganze Meldung lesen ...“

angekündigt und über einen Link in vollständiger Fassung abzurufen ist, von den Internetseiten der Landesregierung zu entfernen. Ferner soll den Antragsgegnern vorläufig untersagt werden, in bestimmter Weise in der Öffentlichkeit zu empfehlen, zu äußern oder anzudeuten oder in elektronischer Form zu verbreiten, dass die Bevölkerung beim Volksentscheid am 6. September 2015 mit „NEIN“ abstimmen soll.

Die Antragsteller sind der Auffassung, dass ihr Begehren als Streitigkeit über die Durchführung eines Volksentscheids im Sinne des Art. 53 Nr. 3 der Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern – LV – anzusehen sei, über die auf ihren Antrag hin zu entscheiden das Landesverfassungsgericht nach § 11 Abs. 1 Nr. 7, § 51 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2 LVerf-GG berufen sei. Die Antragsgegner hätten durch die Pressemitteilung

Nr. 65/15 der Justizministerin (Antragsgegnerin zu 1.), die zugleich als Mitglied der Landesregierung (Antragsgegnerin zu 2.) in deren Namen handele, und als für die Internetseite der Landesregierung Verantwortlicher (Antragsgegner zu 3.) das Gebot der Neutralität bei Abstimmungen und Wahlen verletzt. Es sei Staatsorganen – also auch Ministern – in amtlicher Funktion verwehrt, über das sich aus ihrer Aufgabenwahrnehmung als solche unvermeidbare Maß hinaus durch besondere Maßnahmen auf die Willensbildung des Volkes bei Wahlen und Abstimmungen einzuwirken. Sie hätten allen zu dienen und sich neutral zu verhalten, der Rahmen zulässiger Informations- und Öffentlichkeitsarbeit dürfe nicht verlassen werden. Der Grundsatz des unmittelbar für Wahlen geltenden Neutralitätsgebots des Staates finde inhaltlich auch bei Abstimmungen und Bürgerentscheiden in Form des Sachlichkeitsgebots Anwendung. Das Volksabstimmungsgesetz bestimme mit der Regelung in § 19 Abs. 1 Satz 2 die Möglichkeiten zur Darlegung der Auffassung der Landesregierung zu dem Gegenstand des Volksentscheids abschließend.

Zwar sei der Antragsgegnerin zu 1. wohl die Befugnis zu einer grundsätzlichen Stellungnahme zur Gerichtstrukturreform bzw. zum Gesetzentwurf des Volksbegehrens gegen diese zuzubilligen. Jedoch habe sie die Grenze der gebotenen Neutralität und Sachlichkeit dadurch überschritten, dass sie unter Nutzung der für ihr Regierungsamt zur Verfügung stehenden persönlichen und sachlichen Ausstattung in Form des Pressesprechers des Ministeriums und der Internetplattform der Landesregierung gezielt ein bestimmtes Abstimmungsverhalten beworben habe, wie das plakativ verwendete „NEIN“ belege. Dies hätten die Medien auch entsprechend aufgenommen. Die Pressemitteilung sei zudem inhaltlich falsch, wenn der Eindruck erweckt werde, es gebe Amtsgerichte mit nur zwei Richterplanstellen und bei Annahme des Gesetzentwurfs werde die Justiz auf den Zustand von 1998 zurückgeworfen; tatsächlich würde lediglich der Zustand vor dem 6. Oktober 2014 wiederhergestellt. Beides sei wegen der zwischenzeitlich eingetretenen strukturellen Veränderungen überhaupt nicht miteinander vergleichbar. Von Bedeutung sei in diesem Zusammenhang, dass die Landesregierung ansonsten mit Ausnahme der gesetzlich vorgeschriebenen Veröffentlichung im Amtsblatt gerade keinerlei Informationen über den Volksentscheid veröffentlicht habe; sie habe weder auf das Stattfinden des Volksentscheids hingewiesen noch gar über die verschiedenen Abstimmungsvarianten informiert. Informationen fänden sich ausschließlich auf der Internetseite der Landeswahlleiterin auf den Seiten des Statistischen Amtes.

Die Sache sei mit Blick auf die unmittelbar bevorstehende Abstimmung am 6. September 2015 eilbedürftig. Die Entscheidung im Hauptsacheverfahren käme zu spät und es bestehe Wiederholungsgefahr. Es sei zu befürchten, dass die Landesregierung bis zum Abstimmungstag weitere vergleichbare bzw. inhaltlich falsche Pressemitteilungen veröffentliche – wie dies z.B. auch mit der Pressemitteilung Nr. 66/15 vom 31. August 2015 in Bezug auf das Amtsgericht Wolgast geschehen sei – und Erklärungen abgebe, die auf ein bestimmtes Abstimmungsverhalten hinwirken sollten.

Die Antragsteller beantragen, im Wege der einstweiligen Anordnung zu beschließen:

1. Die Antragsgegner werden vorläufig verpflichtet, die Pressemitteilung des Justizministeriums Mecklenburg-Vorpommern vom 25. August 2015 – Nr. 65/15 – sowie sämtliche Hinweise und Verlinkungen auf diese Pressemitteilung von den Internetseiten der Landesregierung zu entfernen.
2. Den Antragsgegnern wird vorläufig untersagt, in der Öffentlichkeit, insbesondere durch Pressemitteilungen, Interviews, sonstige schriftliche oder mündliche Beiträge und Äußerungen zu empfehlen, zu äußern oder anzudeuten oder in elektronischer Form zu verbreiten, dass die Bevölkerung beim Volksentscheid am 6. September 2015 mit „NEIN“ abstimmen soll.

2. Die Antragsgegnerin zu 1. beantragt für die Antragsgegner, den Antrag zurückzuweisen.

Im Volksgesetzgebungsverfahren gelte nicht das Neutralitätsgebot, sondern es trete das Sachlichkeitsgebot an dessen Stelle, wie bereits der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin entschieden habe (Beschl. v. 27.10.2008 – 86/08 –, juris); dies gelte auch für das Volksbegehren und die Durchführung des Volksentscheids nach Art. 60 LV i.V.m. den Vorschriften des Volksabstimmungsgesetzes. Auch hier verlange schon die rechtliche Ausgestaltung des Verfahrens bis zur Durchführung des Volksentscheids vom Landtag und der Landesregierung, sich mit dem Volksbegehren inhaltlich auseinanderzusetzen, einen eigenen Standpunkt zu beziehen und diesen öffentlich zu vertreten. Mit § 19 Abs. 1 Satz 2 VaG M-V mache der Landesgesetzgeber deutlich, dass deren das Sachlichkeitsgebot wahrende Beteiligung am Meinungsbildungsprozess zulässig und legitim sei. Von dieser Möglichkeit hätten Landtag und Landesregierung Gebrauch gemacht.

Der Antrag zu 2. müsse bereits daran scheitern, dass ein Neutralitätsgebot gerade nicht gelte. Die Pressemitteilung der Antragsgegnerin zu 1. vom 25. August 2015 verletze offensichtlich nicht das Gebot der Sachlichkeit. Nach den von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen

(siehe etwa BayVerfGH, *Entsch. v. 19.1.1994 – Vf. 89-III-92, Vf. 92-III-92 –*, juris) sei der Inhalt der Pressemitteilung nicht geeignet, die Entscheidungsfreiheit der Abstimmenden in unzulässiger Weise zu beeinflussen, sondern trage vielmehr zur (weiteren) Aufklärung über die Folgen des Stimmverhaltens der Bürger bei. Der von Antragstellerseite dieser Pressemitteilung und der vom 30. August 2015 zugeschriebene Aussagegehalt bewege sich im Bereich der Spekulation. Von einer bewusst unrichtigen Darstellung der Verhältnisse, die bei den Abstimmungsberechtigten eine falschen Eindruck erwecken, könne keine Rede sein.

3. Auf telefonische Nachfrage des Gerichts noch am Tage des Antrags-
eingangs, ob sich die Antragsteller vor Antragstellung beim Landesverfas-
sungsgericht auch schon unmittelbar an die Antragsgegner gewendet und
dort um Abhilfe nachgesucht hätten, hat deren Prozessbevollmächtigte mit
Schriftsatz vom 28. August 2015 an die Antragsgegner gerichtete Schreiben vom gleichen Tage vorgelegt, in denen sie namens der Antragsteller jene unter Fristsetzung bis 14.00 Uhr des gleichen Tages auffordert, die Pressemitteilung Nr. 65/15 des Justizministeriums einschließlich sämtlicher Hinweise und Verlinkungen darauf sowie alle weiteren, von der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern veranlassten bzw. ihr zuzuordnenden Aussagen und Stellungnahmen mit dem wörtlichen oder sinnge-
mäßigen Inhalt „mit einem klaren Nein beim Volksentscheid verhindern die Menschen in unserem Land, dass die Justiz auf den Stand von 1998 zurückgeworfen wird“, die im Internet als Aussage der Landesregierung eingestellt sind oder über Verlinkungen geführt werden, von der Internetseite der Landesregierung zu entfernen. Ferner sollten sich die Antragsgegner unverzüglich schriftlich verpflichten, es zu unterlassen, in der Öffentlichkeit, insbesondere durch Pressemitteilungen, Interviews, sonstige schriftliche oder mündliche Beiträge und Äußerungen zu empfehlen, zu äußern oder anzudeuten, dass die Bevölkerung beim Volksentscheid am 6. September 2015 mit „Nein“ abstimmen soll oder derartige Beiträge und Äußerungen in elektronischer Form zu verbreiten.

II.

Das Landesverfassungsgericht sieht nach Prüfung des anhängig gemachten Begehrens keinen Anlass für den Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 30 Abs. 1 LVerfGG mit dem beantragten Inhalt.

Nach dieser Vorschrift 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.

Bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen des § 30 Abs. 1 LVerfGG vorliegen, ist nach ständiger Rechtsprechung wegen der meist weit reichenden Folgen, die eine einstweilige Anordnung in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren auslöst, ein strenger Maßstab anzulegen. Dies gilt insbesondere dann, wenn das Verfassungsgericht in die Autonomie eines anderen Verfassungsorgans eingreifen müsste (vgl. etwa BVerfGE 134, 138, 140; VerfGH Rh-Pf, Beschl. v. 21.5.2014 – VGH A 39/14 –, juris Rn. 11; HessStGH, Urt. v. 9.3.2011 – P.St. 2320 e.A. –, juris Rn. 91 ff. speziell zur Volksgesetzgebung).

Die Erfolgsaussichten des Streits in der Hauptsache sind dabei nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichts – wie auch der anderer Landesverfassungsgerichte und des Bundesverfassungsgerichts – in der Regel nicht zu prüfen, es sei denn, die Anträge erwiesen sich im Hauptsacheverfahren als unzulässig, offensichtlich unbegründet oder offensichtlich begründet (LVerfG M-V, Beschl. v. 25.7.2013 – LVerfG 6/13 a.A. –, m.w.N). Ansonsten ist regelmäßig eine Folgenabwägung maßgeblich.

Zwar kann eine einstweilige Regelung durch das Verfassungsgericht auch schon beantragt – und gegebenenfalls erlassen – werden, solange ein Hauptsacheverfahren noch nicht anhängig ist. Die Formulierung „im Streitfall“ in § 30 Abs. 1 LVerfGG erfordert aber jedenfalls, dass sich das geltend gemachte konkrete Begehren grundsätzlich einem der Entscheidungskompetenz des Landesverfassungsgerichts unterfallenden Streitverhältnis zuordnen lässt und in dessen Rahmen eine vorläufige Regelung überhaupt in Betracht kommen kann. Zusätzlich wären eventuelle Besonderheiten der jeweiligen Verfahrensart aus dem Zuständigkeitskatalog des Art. 53 LV zu beachten.

Gemessen an diesen Anforderungen kommt der Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung hier nicht in Betracht.

Die Antragsteller selbst haben nicht andeutungsweise umschrieben, was eigentlich der „Streitfall“ in der Hauptsache sein soll, in dessen Rahmen die – von ihnen als kontradiktorisches Verfahren eingeleitete – einstweilige Anordnung ergehen soll.

1. Mit Blick auf die einschlägigen rechtlichen Regelungen des Landesrechts und die Besonderheiten der Rechtsmaterie, dem ihr Begehren zuge-

ordnet ist (Volksentscheid auf der Grundlage des Art. 60 Abs. 3 bis 5 LV i.V.m. §§ 18 ff. VaG M-V), bestehen bereits ganz erhebliche Zweifel daran, dass das vorliegend von den Antragstellern erstrebte Rechtsschutzziel im Verfahren der einstweiligen Anordnung überhaupt erreicht werden könnte. Nicht jede denkbare rechtliche Auseinandersetzung zwischen unterschiedlichsten Beteiligten, die sich im Um- und Vorfeld einer Abstimmung im Wege des Volksentscheids ergeben kann, ist eine Streitigkeit „über die Durchführung“ eines Volksentscheids im eigentlichen Sinne des Art. 53 Nr. 3 LV und begründet damit die Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts. Vielmehr dürfte diese Voraussetzung nur erfüllt sein, wenn ein Streit entweder die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens bzw. Volksentscheids oder dessen Rechtsgültigkeit betrifft. Wendet sich der Antragsteller lediglich gegen die von ihm für unzulässig gehaltene begleitende Öffentlichkeitsarbeit des Antragsgegners während des laufenden Volksbegehrens, hat dies in der Regel mit der verfassungsgemäßen Durchführung des Volksbegehrens unmittelbar nichts zu tun. Der Vorgang liegt außerhalb des eigentlichen Verfahrens zur Durchführung (nach Auffassung des VG München, Beschl. v. 18.2.3000 – M 29 E 00.592 –, juris Rn. 12 ist dann der Verwaltungsrechtsweg im Sinne des § 40 Abs. 1 VwGO gegeben).

Das Landesverfassungsgericht hat bisher zur Auslegung der Regelung seiner Kompetenzen in Zusammenhang mit der Durchführung von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden nach Art. 53 Nr. 3 LV noch nicht Stellung nehmen müssen. Insbesondere ein Verfahren der Anfechtung einer Entscheidung des Landtages nach § 24 Abs. 2 Satz 2 VaG M-V über einen Einspruch gegen die Feststellung des Ergebnisses des Volksentscheids durch den Landeswahlausschuss (§ 22 Abs. 1 VaG M-V) entsprechend § 51 Abs. 3, § 11 Abs. 1 Nr. 7 LVerfGG i.V.m. Art. 53 Nr. 3 LV zur Feststellung der Ungültigkeit einer Abstimmung war bisher nicht anhängig. Nach § 51 Abs. 3 Satz 2 LVerfGG erklärt das Landesverfassungsgericht die Abstimmung nur insoweit für ungültig, als das Ergebnis des Volksentscheides dadurch beeinflusst sein kann, dass

1. bei der Vorbereitung oder Durchführung des Volksentscheides zwingende Vorschriften des Volksabstimmungsgesetzes oder der Stimmordnung unbeachtet geblieben sind oder unrichtig angewendet worden sind oder
2. in bezug auf den Volksentscheid vollendete Vergehen im Sinne der §§ 107, 107a, 107b, 107c, 108, 108a oder 108b in Verbindung mit

§ 108d oder im Sinne des § 240 Strafgesetzbuch begangen worden sind.

Schon diese Regelung zeigt, dass keinesfalls jeder Rechtsverstoß bei Durchführung der Volksabstimmung geeignet ist, deren Ergebnis in Frage zu stellen. Erst recht gilt dies für Verhaltensweisen, deren Qualifizierung als Rechtsverstoß im o.g. Sinne von einer wertenden Betrachtung abhängt. Ein solcher Fall ist hier gegeben. Ob Äußerungen der Justizministerin, des Ministerpräsidenten oder der Landesregierung das im Volksgesetzgebungsverfahren an die Stelle des in Wahlverfahren geltenden Neutralitätsgebots tretende Objektivitäts- oder Sachlichkeitsgebot verletzen (vgl. hierzu BayVerfGH, *Entsch. v. 19.1.1994 – Vf. 89-III-92, Vf. 92-III-92 –*, juris Rn 83 ff., insbes. 89 ff.; BremStGH, *Entsch. v. 29.7.1996 – St 3/95 –*, NVwZ 1997, 264, 266), hängt vom Inhalt der getroffene [sic] Aussagen, den konkreten Umständen ihrer Verbreitung und der Beurteilung ihrer Auswirkungen ab. Ferner wären die „zwingenden Vorschriften“ des Volksabstimmungsgesetzes zu definieren. Entgegen der Auffassung der Antragsteller erachtet das Gericht die Vorschrift des § 19 Abs. 1 Satz 2 VaG M-V, wonach die Landesregierung und der Landtag mit der Bekanntmachung (Satz 1) „in bündiger und sachlicher Form ihre Auffassung zu dem Gesetzentwurf darlegen können“, jedenfalls nicht als abschließend in dem Sinne, dass sie diesen Verfassungsorganen nach der Bekanntmachung dauerhaft jegliche weitere inhaltliche Äußerungen auch dann verwehrt, wenn dem Sachlichkeitsgebot Genüge getan ist (so auch BayVerfGH, a.a.O., Rn 95 zu Art. 40 Satz 2 und Art. 74 BV).

Nach alledem sähe es das Gericht angesichts der strengen Voraussetzungen, die § 51 Abs. 3 Satz 2 LVerfGG für eine Ungültigerklärung der Abstimmung aufstellt, aus grundsätzlichen Erwägungen als bedenklich an, schon während des laufenden Abstimmungsverfahrens ein bestimmtes Verhalten von Beteiligten durch Erlass einer einstweiligen Anordnung zu unterbinden (vgl. zur Rechtslage in Berlin VerfGH Berlin, *Beschl. v. 8.9.2011 – 77 A/11 –*, juris Rn. 16). Etwas anderes könnte allenfalls bei Verstößen von ganz außerordentlichem Gewicht erwogen werden. Solche sind hier aber weder vorgetragen noch sonst erkennbar.

2. Im Übrigen erscheint bereits fraglich, ob im Erfolgsfalle die in Antrag 1. geforderte Maßnahme (Entfernung der Pressemitteilung Nr. 65/15 nebst Hinweisen und Verlinkungen darauf auf Internetseiten der Landesregierung) angesichts der Verbreitung in den Medien, die die Pressemitteilung gefunden hat, und der Wirkungsmechanismen des Internet (Suchma-

schinen) geeignet wäre, den aus Sicht der Antragsteller gegebenen Verstoß gegen das Sachlichkeitsgebot und dessen Wirkungen ungeschehen zu machen.

Das im Antrag zu 2. formulierte Unterlassungsbegehren erweist sich schon als zu unbestimmt. Ihm fehlt ein vollstreckungsfähiger Aussagegehalt. Ob die Grenzen einer zulässigen Einwirkung auf die Meinungsbildung überschritten sind, hängt jeweils von einer wertenden Betrachtung im Einzelfall ab, die immer erst nach Bekanntwerden einer entsprechenden Äußerung vorgenommen werden könnte. Im Übrigen wird mit der Antragsformulierung nur die ohnehin geltende Rechtslage, nämlich die Bindung der Landesregierung und ihrer Mitglieder bei der Mitwirkung an der Meinungsbildung an das Sachlichkeitsgebot beschrieben, die ein sachliches Werben durchaus zulässt. Würde eine einstweilige Anordnung mit dem beantragten Inhalt erlassen, würde formal gleichsam eine Art dauerhafter „begleitender Rechtskontrolle“ durch das Landesverfassungsgericht für die restliche Zeit des Abstimmungsverfahrens institutionalisiert, ohne dass jedoch ersichtlich wäre, wie diese Kontrolle im Ergebnis anders als durch eine spätere Prüfung im Einspruchs- und gegebenenfalls Überprüfungsverfahren nach § 24 VaG M-V bzw. Art. 53 Nr. 3 LV i.V.m. § 11 Abs. 1 Nr. 7, § 51 LVerfGG vorgenommen werden könnte.

III.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 33 Abs. 1 LVerfGG. Anlass, gemäß § 34 Abs. 2 LVerfGG eine Kostenerstattung anzuordnen, besteht nicht.

Anmerkung:

Die Entscheidung reiht sich nahtlos in eine Kette von weiteren Judikaten ein, die den Vertreterinnen und Vertretern direktdemokratischer Initiativen im Zweifel keinen effektiven Rechtsschutz gewähren. Man wird dem Gericht konzedieren können, daß der Antrag zu 2. gelinde gesagt raumgreifend formuliert war. Schwer nachvollziehbar ist die Argumentation zum Antrag zu 1: Das Gericht verschließt sich ganz offensichtlich der weiten Formulierung des Art. 53 Nr. 3 LVerf. und will vorliegend keine „Streitigkeit“ erkennen. Es ignoriert damit eine empirisch gut belegte demokratische Gefährdungslage der Obstruktion durch die „Obrigkeit“.

4. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung v. 21.1.2016 – Vf. 66-IX-15 – Volksbegehren „Ja zur ‚Legalisierung von Cannabis in Bayern‘ als Rohstoff, Medizin und Genussmittel“ [Leitsatz]⁴
 1. Zur Frage der Zulassung eines Volksbegehrens zur Legalisierung von Cannabis in Bayern.
 2. Der dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetzentwurf ist mit Bundesrecht unvereinbar, da dem Landesgesetzgeber nach Art. 72 I GG die Gesetzgebungskompetenz fehlt. Bereits vorhandene, der konkurrierenden Gesetzgebung gem. Art. 74 I Nrn. 1, 19 und 22 GG zuzuordnende bundesgesetzliche Normierungen zum Betäubungsmittel-, Arzneimittel-, Straf- und Straßenverkehrsrecht versperren die Möglichkeit einer landesrechtlichen Regelung.

Anmerkung:

Die Entscheidung ist mit Bundesrecht unvereinbar, da dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof die Kompetenz zur verbindlichen Feststellung der Unvereinbarkeit von (auch werdenden) Normen des Landesrechts mit Bundesrecht fehlt. Wie das Bundesverfassungsgericht unlängst hervorgehoben hat (oben II.), wäre das Landesverfassungsgericht zur Richtervorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG verpflichtet gewesen. Kaum weniger neben der Sache liegt allerdings der nachgerade bizarre Versuch der Antragsteller, die Geltung des Bundesrechts in Bayern in Frage zu stellen.

5. Hamburgisches Verfassungsgericht, Entscheidung vom 13.10.2016 – HVerfG 2/16 – Volksinitiative „Rettet den Volksentscheid“ zur Stärkung der Demokratie in Hamburg“

Leitsätze

1. Gegenstand verfassungsgerichtlicher Überprüfung ist die Durchführung eines Volksbegehrens in der Gestalt, die es zuletzt durch den Antrag der Initiatoren erhalten hat. Die ursprüngliche Fassung lebt auch

4 Die Entscheidung ist mit Gründen dokumentiert in NVwZ-RR 2016, 321.

im Fall der Unvereinbarkeit der letzten Fassung mit geltendem Recht nicht wieder auf.

2. Die in Art. 50 Abs. 2 Satz 5 HV und in § 6 Abs. 1 Satz 4 HVAbstG vorgesehene Möglichkeit zur Überarbeitung eines Volksbegehrens erstreckt sich auch auf inhaltliche Änderungen, solange der Grundcharakter und die angestrebten Ziele oder Teilziele der Volksinitiative nicht verändert werden. Ist dies der Fall, sind insbesondere Änderungen der Regelungstechnik, die Aufnahme flankierender Regelungen, die der Reform zu größerer Effizienz verhelfen sollen, oder eine Zurücknahme einzelner Teilziele im Vergleich zur ursprünglichen Fassung zulässig.
3. Aus dem Demokratieprinzip folgt für die Volksgesetzgebung ein Kopplungsverbot für Gegenstände, die materiell nicht in einem sachlich-inhaltlichen Zusammenhang zueinander stehen (vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, *Entsch. v. 24.4.2000, Vf. 112-IX-99, VerfGHE BY 53, 23, juris, Rn. 40 ff. m.w.N.*). Da die Abstimmungsberechtigten lediglich mit „Ja“ oder „Nein“ stimmen können, sind sachlich und inhaltlich nicht unmittelbar zusammenhängende Materien getrennt zur Abstimmung zu stellen. Dieser Zusammenhang lässt sich nicht bereits über eine gleichgerichtete Zielsetzung verschiedener Reformvorhaben herstellen, wenn sich diese ansonsten mit unterschiedlichen Regelungsinhalten an unterschiedliche Normadressaten richten.
4. Auch eine Verfassung ohne ausdrückliche Ewigkeitsgarantie bindet den verfassungsändernden Gesetzgeber an ihre identitätsstiftenden und -sichernden Grundentscheidungen (grundlegend bereits BVerfG, *Urt. v. 18.12.1953, 1 BvL 106/53, BVerfGE 3, 225, juris, Rn. 19 ff.*; Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, *Urt. v. 13.5.2013, 155/11, DVBl 2013, 848, juris, Rn. 20, und Urt. v. 28.7.1994, LVerfGE 2, 43, juris, Rn. 39*). Zum Bestand der identitätsstiftenden und -sichernden Grundentscheidungen der Hamburgischen Verfassung gehört jedenfalls der Regelungsgehalt von Art. 3 HV, der die Freie und Hansestadt Hamburg zu einem demokratischen und sozialen Rechtsstaat erklärt, in dem alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht und nach Maßgabe der Verfassung und der Gesetze ausgeübt wird.
5. Zwar sind Volkswillensbildung und parlamentarische Willensbildung hinsichtlich der hierbei gefundenen Ergebnisse gleichrangig (HVerfG, *Urt. v. 15.12.2004, 6/04, HmbJVBl 2005, 19, NordÖR 2005, 109, juris, Rn. 50 f.*), jedoch ist damit dem Volksgesetzgeber im Vergleich zum parlamentarischen Gesetzgeber nicht auch quantitativ und qualitativ

der gleiche oder gar einen [sic] höherer Stellenwert einzuräumen. Eine substantielle Verlagerung der legislativen Aufgaben vom parlamentarischen Gesetzgeber auf die Volksgesetzgebung ist mit dem Demokratieprinzip, so wie es in der Hamburgischen Verfassung verankert ist, nicht vereinbar.

6. Eine Verfassungsänderung, die auch das Abgabenrecht zum Gegenstand der Volksgesetzgebung macht, ist mit dem Demokratieprinzip – hier in seiner Ausprägung als Grundsatz der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Parlaments – nicht vereinbar.
7. Hinreichende demokratische Legitimation erlangt ein Gegenstand der Volksgesetzgebung nur kraft seiner ausdrücklichen Billigung durch die Mehrheit. Eine Verfassungsänderung, die das Zustimmungsquorum in Abhängigkeit von der Zahl der in der Bürgerschaft „repräsentierten“ Wählerstimmen ermitteln will und für einfaches Recht und andere Vorlagen ein Quorum von einem Viertel der repräsentierten Stimmen (aktuell ca. 13% aller Wahlberechtigten) ausreichen lässt, verstößt gegen das Mehrheitsprinzip als Ausprägung des Demokratieprinzips.
8. Eine Verfassungsänderung, die an verfassungsändernde Gesetze unterschiedliche Maßstäbe anlegt, je nachdem ob diese auf dem Weg der parlamentarischen Gesetzgebung oder der Volksgesetzgebung zustande kommen sollen, verstößt gegen die mit dem Demokratieprinzip verbundene Grundentscheidung der Verfassung zugunsten der repräsentativen Demokratie.
9. Eine Verpflichtung des Normgebers auf ein für jeden verständliches Sprachniveau ist ihrerseits mit dem Gebot der Normenklarheit als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips unvereinbar.

Tenor

1. Auf den Antrag zu 1. wird festgestellt, dass das am 30. Januar 2016 beantragte Volksbegehren „Rettet den Volksentscheid“ zur Stärkung der Demokratie in Hamburg“ in der am 24. März 2016 eingereichten überarbeiteten Fassung des Gesetzentwurfs nicht durchzuführen ist.
2. Der Antrag zu 2. wird abgelehnt.
3. Kosten sind nicht zu erstatten.

Tatbestand:

Der Beteiligte zu 1 wendet sich gegen die Durchführung des Volksbegehrens „Rettet den Volksentscheid“ zur Stärkung der Demokratie in Hamburg“.

I.

Die Beteiligten zu 3a und 3b zeigten am 27. Mai 2015 gegenüber dem Antragsteller den Beginn der Sammlung von Unterschriften für die Volksinitiative „Rettet den Volksentscheid“ zur Stärkung der Demokratie in Hamburg“ an, deren Gegenstand der Entwurf eines Gesetzes „zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg: Rettet den Volksentscheid – Stärkung der Demokratie in Hamburg“ war. Der Gesetzentwurf hatte folgenden Wortlaut:

„Änderungen in der Präambel:

Der erste Satz der Präambel „Der Senat verkündet das nachstehende, von der Bürgerschaft beschlossene Gesetz.“ wird aufgehoben und ersetzt durch „Der Senat verkündet das nachstehende Gesetz.“

Der letzte Satz der Präambel „In diesem Geiste gibt sich die Freie und Hansestadt Hamburg durch ihre Bürgerschaft diese Verfassung.“ wird aufgehoben und ersetzt durch „In diesem Geiste gibt sich die Freie und Hansestadt Hamburg diese Verfassung.“

In Artikel 4 wird Absatz (3) aufgehoben und ersetzt durch:

(3) Für die Wahl der Bezirksversammlungen gelten die gleichen Wahlgrundsätze wie für die Wahl der Bürgerschaft. Das Gesetz bestimmt das Nähere.

In Artikel 6 werden in Absatz (2) Satz 2 und Absatz (4) aufgehoben und ersetzt durch:

(4) Das Gesetz bestimmt das Nähere. Es kann Sperrklauseln für Wahlvorschläge vorsehen. Sie dürfen fünf vom Hundert der für alle Wahlvorschläge abgegebenen gültigen Stimmen, die bei der Mandatsverteilung für die Bürgerschaft zu berücksichtigen sind, nicht überschreiten. Wahlvorschläge, die nicht die durch die Sperrklausel festgelegte Zahl der Stimmen erhalten, werden bei der Mandatsverteilung nicht berücksichtigt.

Artikel 48 wird aufgehoben und neu gefasst:

(1) Gesetzesvorlagen oder andere Vorlagen über bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung (andere Vorlagen) werden vom Senat, aus der Mitte der Bürgerschaft, durch Volksinitiative und Volksbegehren oder durch Referendumsbegehren eingebracht.

(2) Sind Teile einer Volksinitiative oder eines Volks- oder Referendumsbegehrens unzulässig, bleiben die anderen Teile davon unberührt.

(3) Gesetze oder andere Vorlagen werden von der Bürgerschaft oder durch Volksabstimmung (Volksentscheid oder Referendum) beschlossen. Der Beschluss einer anderen Vorlage bindet den Senat.

(4) Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften mit Außenwirkung sind in allgemein verständlicher Sprache abzufassen.

Artikel 50 wird aufgehoben und neu gefasst:

(1) Das Volk kann zu allen Gegenständen der politischen Willensbildung, zu denen auch die Bürgerschaft Beschlüsse fassen kann, Gesetze ändern oder aufheben oder andere Vorlagen beantragen (Volksinitiative). Personalentscheidungen, Tarife der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge können nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein.

(2) Eine Volksinitiative ist zustande gekommen, wenn mindestens 10.000 zur Bürgerschaft Wahlberechtigte den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage unterstützen.

(3) Die Bürgerschaft befasst sich mit dem Anliegen der Volksinitiative. Sie oder ein Fünftel ihrer Mitglieder oder die Träger der Initiative (Initiative) können ein Prüfungs- und Berichtersuchen zu den finanziellen Auswirkungen an den Rechnungshof richten. Die Initiative erhält Gelegenheit, das Anliegen in einem Ausschuss zu erläutern.

(4) Sofern die Bürgerschaft nicht innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften das von der Initiative beantragte Gesetz verabschiedet oder einen Beschluss gefasst hat, der der anderen Vorlage vollständig entspricht, kann die Initiative innerhalb von sechs Monaten die Durchführung eines Volksbegehrens beantragen. Sie können den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage hierzu in überarbeiteter Form einreichen.

(5) Der Senat führt das Volksbegehren durch. Die Initiative ist berechtigt, Unterschriften auf eigenen Listen zu sammeln. Das Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn es von mindestens einem Zwanzigstel der Wahlberechtigten innerhalb von sechs Wochen unterstützt wird.

(6) Die Bürgerschaft befasst sich mit dem Anliegen des Volksbegehrens. Die Initiative erhält Gelegenheit, das Anliegen in einem Ausschuss zu erläutern. Sofern die Bürgerschaft nicht innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften das vom Volksbegehren eingebrachte Gesetz verabschiedet oder einen Beschluss gefasst hat, der der anderen Vorlage vollständig entspricht, kann die Initiative innerhalb von sechs Monaten die Durchführung eines Volksentscheids beantragen. Sie können den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage hierzu in überarbeiteter Form einreichen.

(7) Der Senat legt den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage dem Volk zur Entscheidung vor. Die Bürgerschaft kann einen eigenen Gesetzentwurf oder eine eigene andere Vorlage beifügen. Der Volksentscheid findet am Tag der Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag statt. Auf Antrag der Initiative kann der Volksentscheid über einfache Gesetze und andere Vorlagen auch an einem anderen Tag stattfinden.

- (8) Ein Gesetzentwurf oder eine andere Vorlage ist angenommen, wenn:
- a) die Mehrheit der gültig Abstimmenden zustimmt und
 - b) diese Mehrheit die Zahl der in der Bürgerschaft repräsentierten Stimmen multipliziert mit dem Faktor 0,25 erreicht. Für die Berechnung ist die vorangegangene Bürgerschaftswahl maßgebend.
- (9) Eine Verfassungsänderung ist angenommen, wenn:
- a) zwei Drittel der gültig Abstimmenden zustimmen und
 - b) diese Mehrheit die Zahl der in der Bürgerschaft repräsentierten Stimmen multipliziert mit dem Faktor 0,5 erreicht. Für die Berechnung ist die vorangegangene Bürgerschaftswahl maßgebend.
- (10) Gelangen mehrere Vorlagen zur Abstimmung, können die Wahlberechtigten jede Vorlage einzeln annehmen oder ablehnen und angeben, welche sie bevorzugen (Stichfrage). Haben mehrere Vorlagen mehr Ja- als Neinstimmen, ist jene angenommen, die bei der Stichfrage die meisten Stimmen erhält. Bei sich widersprechenden Vorlagen ist eine Alternativabstimmung im Einvernehmen mit den Trägern der Vorlagen zulässig.
- (11) Steht den Wahlberechtigten mehr als eine Stimme zu, so ist für die Ermittlung der Zahl der in der Bürgerschaft repräsentierten Stimmen die tatsächliche Stimmenzahl so umzurechnen, dass jeder Wahlberechtigten und jedem Wahlberechtigten nur eine Stimme entspricht.
- (12) Beschlüsse der Bürgerschaft, durch die vom Volk beschlossene Gesetze oder andere Vorlagen aufgehoben oder geändert werden (Änderungsbeschlüsse), treten nicht vor Ablauf von drei Monaten nach ihrer Verkündung in Kraft. Innerhalb dieser Frist können zweieinhalb vom Hundert der Wahlberechtigten eine Volksabstimmung (fakultatives Referendum) über die Änderungsbeschlüsse verlangen (Referendumsbegehren). In diesem Fall treten die Änderungsbeschlüsse nicht vor Durchführung des Referendums in Kraft. Dasselbe gilt für Beschlüsse der Bürgerschaft mit denen Vorlagen von Volksbegehren übernommen werden.
- (13) Der Senat führt das Referendum innerhalb eines Jahres, frühestens jedoch vier Monate nach dem Zustandekommen des Referendumsbegehrens durch. Auf Beschluss der Bürgerschaft kann das Referendum auf den Tag der Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag gelegt werden. Der Änderungsbeschluss ist angenommen, wenn die Mehrheit der gültig Abstimmenden zustimmt.
- (14) Während eines Zeitraumes von drei Monaten vor und einem Monat nach dem Tag einer allgemeinen Wahl in Hamburg finden keine Volksentscheide und Referenden statt.
- (15) Die Auffassungen der Bürgerschaft und einer Initiative zum Gegenstand eines Volksabstimmungsverfahrens dürfen in Veröffentlichungen des Senats nur in gleichem Umfang dargestellt werden und müssen sachlich verfasst sein.
- (16) Das Hamburgische Verfassungsgericht entscheidet auf Antrag des Senats, der Bürgerschaft, eines Fünftels der Abgeordneten der Bürgerschaft oder der Träger von Volksinitiativen und Referendumsbegehren über die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid sowie Referendumsbegehren

und Referendum. Volksbegehren und Volksentscheid sowie Referendumsbegehren und Referendum ruhen während des Verfahrens.

(17) Das Gesetz bestimmt das Nähere. Es kann auch Zeiträume bestimmen, in denen die Fristen nach Absatz 2 Satz 4 und Absatz 3 Satz 3 wegen sitzungsfreier Zeiten der Bürgerschaft oder eines von der Bürgerschaft auf Vorschlag der Volksinitiatoren gefassten Beschlusses nicht laufen.

Neu eingefügt wird: Artikel 50a

(1) Die Bürgerschaft kann einen Gesetzentwurf oder eine andere Vorlage dem Volk zur Entscheidung vorlegen (Parlamentsreferendum). Die Einleitung eines Parlamentsreferendums ist sechs Monate vor dem entsprechenden Beschluss der Bürgerschaft mit begründeter Zielsetzung zu veröffentlichen. Zur Beschlussfassung ist Artikel 49 sinngemäß anzuwenden. Innerhalb von drei Monaten nach dem Beschluss der Bürgerschaft können ein Fünftel ihrer Abgeordneten der zweieinhalb vom Hundert der Wahlberechtigten (Referendumsbegehren) jeweils einen eigenen Vorschlag dem Referendum beifügen.

(2) Der Senat führt das Referendum innerhalb eines Jahres, frühestens jedoch acht Monate nach dem Beschluss der Bürgerschaft durch. Die Bürgerschaft beschließt den Abstimmungstag. Die Abstimmung kann auch auf den Tag der Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft, zum Deutschen Bundestag oder zum Europäischem Parlament gelegt werden, der auf den Beginn der Frist nach Satz 1 folgt. Werden dem Referendum Vorschläge gemäß Absatz (3) beigefügt, so wird der Abstimmungstag im Einvernehmen mit den Trägern dieser Vorschläge bestimmt. Kommt kein Einvernehmen zustande, dann findet die Abstimmung am letzten Sonntag vor Ablauf der Frist nach Satz 1 durch. Die Vorlage ist angenommen, wenn die Mehrheit der gültig Abstimmenden zustimmt. Gelangen mehrere Vorlagen zur Abstimmung, können die Wahlberechtigten jede Vorlage einzeln annehmen oder ablehnen und angeben, welche sie bevorzugen (Stichfrage). Haben mehrere Vorlagen mehr Ja- als Neinstimmen, ist jene angenommen, die bei der Stichfrage die meisten Stimmen erhält. Bei sich widersprechenden Vorlagen ist eine Alternativabstimmung im Einvernehmen mit den Trägern der Vorlagen zulässig.

(3) Volksinitiativen, die nach einem Referendumsbeschluss der Bürgerschaft zum selben Gegenstand angezeigt werden, ruhen bis zum Abschluss des Referendums. Dasselbe gilt für Volksinitiativen, die zum Zeitpunkt des Beschlusses noch nicht zustande gekommen sind. Für zustande gekommene und zulässige Volksinitiativen führt der Senat auf Antrag der Initiative ein Referendumsbegehren gemäß Absatz 2 durch. Dasselbe gilt für Volksbegehren, die noch nicht zustande gekommen sind. Auf Antrag der Initiative ruht das Referendumsverfahren bis zum Abschluss des Volksbegehrens. Wird dieser Antrag nicht gestellt oder ist ein Volksbegehren zustande gekommen und zulässig, dann ruht der Beschluss der Bürgerschaft ein Referendum zum Gegenstand des Volksbegehrens durchzuführen.

(4) Das Gesetz bestimmt das Nähere. Artikel 50 Absätze (12) (13) (16) (17) (18) und die entsprechenden Regeln im Volksabstimmungsgesetz gelten sinngemäß soweit in diesem Artikel nichts anderes bestimmt ist.

Artikel 51 wird aufgehoben und neu gefasst:

(1) Die Verfassung und Gesetze zur Durchführung von Wahlen und Abstimmungen können nur durch ein Gesetz geändert werden, das deren Wortlaut ausdrücklich ändert oder ergänzt. Änderungen der Verfassung und der Gesetze zur Durchführung von Wahlen und Abstimmungen bedürfen der Zustimmung des Volkes (obligatorisches Referendum).

(2) Für einen Gesetzentwurf der Bürgerschaft zur Verfassungsänderung sind zwei übereinstimmende Beschlüsse erforderlich, zwischen denen ein Zeitraum von mindestens dreizehn Tagen liegen muss. Beide Beschlüsse müssen bei Anwesenheit von drei Vierteln der gesetzlichen Mitgliederzahl und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten gefasst werden.

(3) Ein Referendum zur Verfassungsänderung findet am Tag der Bürgerschafts- oder Bundestagswahl statt, die auf den Beschluss der Bürgerschaft gemäß Absatz 2 folgt, jedoch frühestens vier Monate nach diesem Beschluss. Die Verfassungsänderung ist angenommen, wenn zwei Drittel der gültig Abstimmenden zustimmen.

(4) Eine Gesetzesvorlage der Bürgerschaft zur Änderung von Bestimmungen zur Durchführung von Wahlen oder Abstimmungen durch ein Referendum ist angenommen, wenn die Hälfte der gültig Abstimmenden zustimmt.

(5) Das Gesetz bestimmt das Nähere. Artikel 50 Absätze (12) (13) (16) (17) (18) und die entsprechenden Regeln im Volksabstimmungsgesetz gelten sinngemäß soweit in diesem Artikel nichts anderes bestimmt ist.“

II.

Nachdem die Initiatoren am 30. September 2015 Unterschriftenlisten mit einer von ihnen mitgeteilten Gesamtzahl von 14.538 Unterschriften beim Antragsteller eingereicht hatten, stellte dieser am 27. Oktober 2015 das Zustandekommen der Volksinitiative fest und unterrichtete die Beteiligten zu 2. Diese hörte die Volksinitiative am 26. Januar 2016 in ihrem Verfassungs- und Bezirksausschuss an. Das von der Volksinitiative beantragte Gesetz verabschiedete sie nicht. Die Volksinitiative beantragte am 30. Januar 2016 die Durchführung eines Volksbegehrens und reichte nach Beratung durch den Landesabstimmungsleiter am 24. März 2016 eine überarbeitete Fassung der Vorlage ein. Die überarbeitete Fassung hat folgenden Wortlaut:

„Das Volk möge beschließen: Artikel 1

.... Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg: Rettet den Volksentscheid – Stärkung der Demokratie in Hamburg

Änderungen in der Präambel, Satz 10 erhält folgende Fassung:

In diesem Geiste gibt sich die Freie und Hansestadt Hamburg diese Verfassung.

Artikel 4 Absatz (3) Satz 3 erhält folgende Fassung: Das Gesetz bestimmt das Nähere.

Artikel 6 Absatz (4) erhält folgende Fassung: Das Gesetz bestimmt das Nähere.

Artikel 48 erhält folgende Fassung:

(1) Gesetzesvorlagen oder Vorlagen zu bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung (Andere Vorlagen) werden vom Senat, aus der Mitte der Bürgerschaft oder des Volkes eingebracht.

(2) Gesetze oder Andere Vorlagen werden von der Bürgerschaft oder durch Volksabstimmung (Volksentscheid oder Referendum) beschlossen. Eine Volksabstimmung über eine Andere Vorlage bindet Bürgerschaft und Senat. Die Bindung kann durch einen Beschluss der Bürgerschaft beseitigt werden. Der Beschluss ist im Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt zu verkünden.

(3) Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften mit Außenwirkung sind in allgemein verständlicher Sprache abzufassen.

Artikel 50 erhält folgende Fassung:

(1) Haushaltspläne, Bundesratsinitiativen, Personalentscheidungen, Tarife der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge können nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein.

(2) Eine Volksinitiative ist zustande gekommen, wenn mindestens 10.000 zur Bürgerschaft Wahlberechtigte den Gesetzentwurf oder die Andere Vorlage unterstützen.

(3) Die Bürgerschaft befasst sich mit dem Anliegen der Volksinitiative. Sie oder ein Fünftel ihrer Mitglieder oder die Träger der Initiative (Initiative) können ein Prüfungs- und Berichtersuchen zu den finanziellen Auswirkungen an den Rechnungshof richten. Die Initiative erhält Gelegenheit, das Anliegen in einem Ausschuss erläutern.

(4) Sofern die Bürgerschaft nicht innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften das von der Initiative beantragte Gesetz verabschiedet oder einen Beschluss gefasst hat, der der Anderen Vorlage vollständig entspricht, kann die Initiative innerhalb von sechs Monaten die Durchführung eines Volksbegehrens beantragen. Sie kann den Gesetzentwurf oder die Andere Vorlage hierzu in überarbeiteter Form einreichen. Grundcharakter, Zulässigkeit und Zielsetzung des Anliegens dürfen dadurch nicht verändert werden. Der Senat berät die Initiative.

(5) Der Senat führt das Volksbegehren durch. Die Initiative ist berechtigt, Unterschriften auf eigenen Listen zu sammeln. Das Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn es von mindestens einem Zwanzigstel der Wahlberechtigten innerhalb von sechs Wochen unterstützt wird.

(6) Die Bürgerschaft befasst sich mit dem Anliegen des Volksbegehrens. Die Initiative erhält Gelegenheit, das Anliegen in einem Ausschuss zu erläutern. Sofern die Bürgerschaft nicht innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften das vom Volksbegehren eingebrachte Gesetz verabschiedet oder einen Beschluss gefasst hat, der der Anderen Vorlage vollständig entspricht, kann die Initiative innerhalb von sechs Monaten die Durchführung eines Volksentscheids beantragen. Sie kann den Gesetzentwurf oder die Andere

Vorlage hierzu in überarbeiteter Form einreichen. Grundcharakter, Zulässigkeit und Zielsetzung des Anliegens dürfen dadurch nicht verändert werden. Der Senat berät die Initiative.

(7) Der Senat legt den Gesetzentwurf oder die Andere Vorlage dem Volk zur Entscheidung vor. Die Bürgerschaft kann einen eigenen Gesetzentwurf oder eine eigene Andere Vorlage beifügen. Der Volksentscheid findet am Tag der Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag statt. Auf Antrag der Initiative kann der Volksentscheid über einfache Gesetze oder Andere Vorlagen auch an einem anderen Tag stattfinden.

(8) Ein Gesetzentwurf oder eine Andere Vorlage ist angenommen, wenn:

a) die Mehrheit der gültig Abstimmenden zustimmt und

b) diese Mehrheit die Zahl der in der Bürgerschaft repräsentierten Wählerinnen und Wähler übersteigt, die der Zahl von Abgeordneten entspricht, die gemäß Artikel 19 in Verbindung mit Artikel 20 Absatz 1 Satz 1 mindestens erforderlich ist, um einfache Gesetze zu verabschieden. Für die Berechnung ist die vorangegangene Bürgerschaftswahl maßgebend.

(9) Eine Verfassungsänderung ist angenommen, wenn:

a) zwei Drittel der gültig Abstimmenden zustimmen und

b) diese Mehrheit die Zahl der in der Bürgerschaft repräsentierten Wählerinnen und Wähler übersteigt, die der Zahl von Abgeordneten entspricht, die gemäß Artikel 51 Absatz 2 Satz 2 mindesten erforderlich ist, um Gesetzentwürfe für Verfassungsänderungen zu verabschieden.

(10) Gelangen mehrere Vorlagen zur Abstimmung, können die Abstimmungsberechtigten jede Vorlage einzeln annehmen oder ablehnen und angeben, welche sie bevorzugen (Stichfrage). Erhalten mehrere Vorlagen zum gleichen Gegenstand mehr Ja- als Neinstimmen, ist jene angenommen, die bei der Stichfrage die meisten Stimmen erhält. Die Landesabstimmungsleitung kann im Einvernehmen mit der Bürgerschaft und den Initiativen auch andere Abstimmungsverfahren ermöglichen.

(11) Während eines Zeitraumes von drei Monaten vor und einem Monat nach dem Tag einer allgemeinen Wahl in Hamburg finden keine Volksentscheide statt.

(12) Die Auffassungen der Bürgerschaft und einer Initiative zum Gegenstand eines Volksabstimmungsverfahrens dürfen in Veröffentlichungen des Senats nur in gleichem Umfang dargestellt werden und müssen sachlich verfasst sein.

(13) Das Hamburgische Verfassungsgericht entscheidet auf Antrag des Senats über die Zulässigkeit des Volksbegehrens. Sind Teile einer Vorlage unzulässig, bleiben die anderen Teile davon unberührt.

(14) Das Hamburgische Verfassungsgericht entscheidet auf Antrag des Senats, der Bürgerschaft, eines Fünftels der Abgeordneten der Bürgerschaft oder der Initiative über die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid. Volksbegehren und Volksentscheid ruhen während des Verfahrens.

(15) Das Gesetz bestimmt das Nähere. Es kann auch Zeiträume bestimmen, in denen die Fristen nach Absatz 4 Satz 1 und Absatz 6 Satz 3 wegen sitzungsfreier Zeiten der Bürgerschaft oder eines von der Bürgerschaft auf Vorschlag der Initiative gefassten Beschlusses nicht laufen.

Neu eingefügt wird Artikel 50a:

(1) Die Bürgerschaft kann einen Gesetzentwurf oder eine Andere Vorlage dem Volk zur Entscheidung vorlegen (Parlamentsreferendum). Die Einleitung eines Parlamentsreferendums ist sechs Monate vor dem entsprechenden Beschluss der Bürgerschaft mit begründeter Zielsetzung zu veröffentlichen. Zur Beschlussfassung ist Artikel 49 sinngemäß anzuwenden.

(2) Innerhalb von drei Monaten nach dem Beschluss der Bürgerschaft kann mindestens ein Fünftel ihrer Abgeordneten eine eigene Vorlage dem Parlamentsreferendum beifügen (Gegenvorlage). Das Gleiche gilt für Gegenvorlagen, die von mindestens zweieinhalb vom Hundert der Wahlberechtigten innerhalb dieser Frist unterstützt werden.

(3) Der Senat führt das Parlamentsreferendum frühestens acht und spätestens 12 Monate nach dem Beschluss der Bürgerschaft durch. Die Bürgerschaft beschließt den Abstimmungstag. Die Abstimmung kann auf den Tag einer allgemeinen Wahl in Hamburg gelegt werden, die auf den Beginn der Frist nach Satz 1 folgt. Sie findet an einem Wahltag statt, wenn er innerhalb der Frist nach Satz 1 liegt.

(4) Werden dem Referendum Gegenvorlagen beigelegt, so wird der Abstimmungstag im Einvernehmen mit den Trägern dieser Gegenvorlagen bestimmt. Kommt kein Einvernehmen zustande, dann ist der letzte Sonntag vor Ablauf der Frist nach Absatz 3 Satz 1 der Abstimmungstag, sofern nicht Absatz 3 Satz 3 anzuwenden ist.

(5) Für die Annahme eines Gesetzentwurfs oder einer Anderen Vorlage gilt Artikel 50 Absatz 8 entsprechend.

(6) Gelangen mehrere Vorlagen zur Abstimmung, können die Wahlberechtigten jede Vorlage einzeln annehmen oder ablehnen und angeben, welche sie bevorzugen (Stichfrage). Haben mehrere Vorlagen mehr Ja- als Neinstimmen, ist jene angenommen, die bei der Stichfrage die meisten Stimmen erhält. Bei sich widersprechenden Vorlagen ist eine Alternativabstimmung im Einvernehmen mit den Trägern der Vorlagen zulässig.

(7) Eine Volksinitiative, die nach einem Referendumsbeschluss der Bürgerschaft zum selben Gegenstand angezeigt wird, ruht bis zum Abschluss des Referendums. Das gleiche gilt für eine Volksinitiative, die zum Zeitpunkt des Beschlusses noch nicht zustande gekommen ist.

(8) Beschließt die Bürgerschaft ein Parlamentsreferendum zum Gegenstand einer bereits zustande gekommenen Volksinitiative, führt der Senat auf Antrag der Initiative ein Verfahren gemäß Absatz 2 Satz 2 durch. Das Gleiche gilt für ein entsprechendes Volksbegehren, das noch nicht zustande gekommen ist. Stellt die Initiative keinen Antrag, ruht das Referendumsverfahren bis zum Abschluss des von der Initiative eingeleiteten Verfahrens.

(9) Beschließt die Bürgerschaft ein Parlamentsreferendum zum Gegenstand eines bereits zustande gekommenen Volksbegehrens, ruht das Referendumsverfahren bis zum Abschluss des von der Initiative eingeleiteten Verfahrens.

(10) Soweit nichts anderes bestimmt ist, sind die Regeln für die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid gemäß Artikel 50 sinngemäß anzuwenden und gelten die Rechte und Pflichten der am Volksbegehren Beteiligten entsprechend. Das Gesetz bestimmt das Nähere.

Artikel 51 erhält folgende Fassung:

(1) Die Verfassung kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das deren Wortlaut ausdrücklich ändert oder ergänzt. Es muss dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden (obligatorisches Verfassungsreferendum).

(2) Für einen Gesetzentwurf der Bürgerschaft zur Verfassungsänderung sind zwei übereinstimmende Beschlüsse erforderlich, zwischen denen ein Zeitraum von mindestens dreizehn Tagen liegen muss. Beide Beschlüsse müssen bei Anwesenheit von mindestens drei Vierteln der gesetzlichen Mitglie­derzahl der Bürgerschaft und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten gefasst werden.

(3) Der Senat führt das Referendum zur Verfassungsänderung am Tag der Bürgerschafts- oder Bundestagswahl durch, die auf den Beschluss der Bürgerschaft gemäß Absatz 2 folgt, jedoch frühestens vier Monate nach diesem Beschluss. Soweit nicht anderes bestimmt ist, gelten die Regeln für die Durchführung von Volksentscheiden sinngemäß.

(4) Die Verfassungsänderung ist angenommen, wenn eine Mehrheit von zwei Dritteln der gültig Abstimmenden zustimmt.

(5) Das Gesetz bestimmt das Nähere.

Neu eingefügt wird Artikel 51a

(1) Ein Beschluss der Bürgerschaft, der durch Volksabstimmung beschlossene Gesetze oder Andere Vorlagen aufhebt oder ändert, tritt nicht vor Ablauf von drei Monaten nach seiner Verkündung in Kraft. Innerhalb dieser Frist können zweieinhalb vom Hundert der Wahlberechtigten eine Volksabstimmung (fakultatives Referendum) über den Änderungsbeschluss verlangen (Referendumsbegehren). In diesem Fall tritt der Änderungsbeschluss nicht vor Durchführung des Referendums in Kraft.

(2) Für die Änderung, Aufhebung oder den Erlass der Gesetze zur Durchführung von Wahlen oder Abstimmungen (Gesetz über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft, Gesetz über die Wahl zu den Bezirksversammlungen, § 4 Bezirksverwaltungsgesetz, Volksabstimmungsgesetz, § 32 Bezirksverwaltungsgesetz, Bezirksabstimmungsdurchführungsgesetz) gilt Absatz 1 entsprechend.

(3) Der Senat führt ein Referendum innerhalb eines Jahres, frühestens jedoch vier Monate nach dem Zustandekommen des Referendumsbegehrens durch. Auf Beschluss der Bürgerschaft kann das Referendum auf den Tag einer allgemeinen Wahl in Hamburg gelegt werden. Das Referendum findet am Tag einer Wahl statt, wenn sie innerhalb der Frist nach Satz 1 liegt.

(4) Der Änderungsbeschluss oder das Änderungsgesetz sind angenommen, wenn die Mehrheit der gültig Abstimmenden zustimmt.

(5) Soweit nichts anderes bestimmt ist, sind die Regeln für die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid gemäß Artikel 50 sinngemäß anzuwenden und gelten die Rechte und Pflichten der am Volksbegehren Beteiligten entsprechend. Das Gesetz bestimmt das Nähere.

Artikel 2

Schluss und Übergangsbestimmungen

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft. Volksabstimmungsverfahren, die zu diesem Zeitpunkt bereits laufen, bleiben davon unberührt.“

Zur Begründung des überarbeiteten Gesetzentwurfs wird ausgeführt, das faire Miteinander von parlamentarischer und direkter Demokratie solle gestärkt werden. Anlass für die Volksinitiative sei zum einen die Verfassungsänderung zur Einführung des Bürgerschaftsreferendums im Zuge der Hamburger Bewerbung um die olympischen und paraolympischen Spiele. Das Bürgerschaftsreferendum ermögliche der Exekutive die Verfahrenshoheit über Volksabstimmungen oder lasse jedenfalls zu, dass die Exekutive ihre finanziellen, organisatorischen und institutionellen Möglichkeiten in das Volksabstimmungsverfahren einbringe. In Zukunft solle die Einleitung von Referenden allein dem Parlament obliegen. Gegenvorlagen von Seiten der Opposition und des Volkes sollten möglich sein.

Zweiter Anlass für die Volksinitiative sei der Beschluss der Bürgerschaft vom 13. Dezember 2013, eine Sperrklausel für Bezirksversammlungen in die Verfassung aufzunehmen. Ein fakultatives Referendum, das eigens eingeführt worden sei, um das Wahlgesetz und Ergebnisse von Volksentscheiden vor Änderungen durch die Bürgerschaft zu schützen, sei durch die Verfassungsänderung umgangen worden. Nun sei die Aufnahme eines obligatorischen Verfassungsreferendums geboten. Von der im Gesetzentwurf der Volksinitiative vom 27. Mai 2015 vorgesehenen Aufnahme einer fixen Sperrklausel in die Art. 4 und Art. 6 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (HV) sowie von der Einführung eines obligatorischen Referendums für Änderungen der Regeln zu Abstimmungen auf Landes- und Bezirksebene sowie für Wahlgesetze werde allerdings abgesehen.

Im Einzelnen solle durch Änderung des letzten Satzes der Präambel deutlich gemacht werden, dass Verfassungsänderungen auch durch Volksentscheide möglich werden sollten und nicht nur durch die (verfassungsändernden Gesetze der) Bürgerschaft. Durch Änderung von Art. 48 Abs. 1 HV solle verdeutlicht werden, dass Volk und Volksvertreter grundsätzlich gleichrangig Vorlagen in die Bürgerschaft oder zur Volksabstimmung bringen könnten. Die geltende Rechtslage für Volksentscheide solle durch Änderung von Art. 48 Abs. 2 HV auch auf Referenden ausgedehnt werden, da diese sonst nur unverbindliche Empfehlungen an den Senat seien. Die Verständlichkeit von Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften

mit Außenwirkung erhalte durch Neuaufnahme eines Art. 48 Abs. 3 HV Verfassungsrang.

Die Änderung von Art. 50 Abs. 1 HV folge urdemokratischem Selbstverständnis: Über alles, worüber die Gewählten entscheiden könnten, müssten grundsätzlich auch die Wähler entscheiden können. Dies gelte ebenfalls für die Änderung bestehender oder die Einführung neuer Abgaben, da Volksabstimmungen grundsätzlich haushaltswirksam sein könnten. Der Rechnungshof solle angerufen werden können, da in den Auseinandersetzungen um den Inhalt der Initiativen häufig unseriöse und unrichtige Behauptungen aufgestellt würden. Durch Verlängerung der Frist für die Beantragung des Volksbegehrens auf sechs Monate durch den neuen Art. 50 Abs. 4 HV sollten die Initiativen mehr Spielraum erhalten. Insbesondere solle verhindert werden, dass die Sammelfrist in die Sommerferien oder die dunkle und kalte Jahreszeit falle. Die Initiativen sollten ebenso wie der parlamentarische Gesetzgeber durch den Senat beraten werden, was die Qualität der Vorlagen verbessere. Mithilfe des neuen Art 50 Abs. 5 HV werde die einfachrechtlich normierte dreiwöchige Eintragungsfrist verdoppelt, damit auch Initiativen, die nicht durch Verbände unterstützt würden, ein Volksbegehren erfolgreich organisieren könnten. Die Frist zur Beantragung eines Volksentscheids solle sechs Monate betragen, um den zeitlichen Ablauf des Verfahrens flexibler gestalten zu können (Art. 50 Abs. 6 HV).

Die Neufassung von Art. 50 Abs. 8 und 9 HV leite die Zustimmungsquoren für Volksentscheide von der Beteiligung an der Bürgerschaftswahl ab und gewährleiste, dass hinter einem durch Volksentscheid beschlossenen Gesetz oder einer anderen, durch Volksentscheid beschlossenen Vorlage mindestens genauso viele Wählerinnen und Wähler stünden wie hinter einem entsprechenden Beschluss der Bürgerschaft. Hierfür müsse mindestens die Hälfte der Abgeordneten im Plenum anwesend sein und die Mehrheit der anwesenden Abgeordneten müsse zustimmen. Für einen wirksamen Beschluss der Bürgerschaft sei daher eine Mehrheit von einem Viertel der Abgeordneten und einem weiteren Abgeordneten erforderlich. Dieses Viertel werde auf die insgesamt in der Bürgerschaft repräsentierten Wählerinnen und Wähler übertragen. Die geltenden Zustimmungsquoren für Volksentscheide, die vom Tag der Abstimmung und ggf. von der Wahlbeteiligung bei gleichzeitig stattfindender Bundestagswahl abhingen, seien weder demokratisch legitimiert noch plausibel.

Art. 50 Abs. 10 HV lehne sich an die Kantonsverfassung des Schweizer Bundeslandes Zürich an, die auch für Bürgerentscheide in Bayern gelte.

Durch die Neuregelung würden zudem die Abstimmungsregeln für Bürger- und Volksentscheide in Hamburg angeglichen. Im neuen Art. 50 Abs. 11 HV würde die bislang nur im Hamburgischen Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (vom 20.6.1996, HmbGVBl. 1996, S. 136; zuletzt geändert durch Gesetz vom 8.10.2015, HmbGVBl. 2015, S. 282; HVAbstG) geregelte Monatsfrist in die Verfassung aufgenommen und auf Referenden ausgeweitet. Der Senat werde – ebenso wie die Bezirksverwaltung nach § 32 Abs. 10 Bezirksverwaltungsgesetz – durch Art. 50 Abs. 12 HV zur Neutralität verpflichtet. Die Zulässigkeitsprüfung durch das Verfassungsgericht werde in Art. 50 Abs. 13 HV zusätzlich aufgenommen, weil die Verfahrensprüfung ebenfalls in der Verfassung normiert sei. Die salvatorische Klausel in Art. 50 Abs. 13 HV solle das Kernanliegen der Initiative sichern. Die Regelungen über das Parlamentsreferendum (Art. 50a HV) sollten einen sachlichen öffentlichen Diskurs von hinreichender Dauer und die Entwicklung von Alternativen durch die Opposition und außerparlamentarische Gruppen fördern. Art. 51 HV diene der Sicherstellung einer hohen Wahlbeteiligung.

Das fakultative Referendum über Änderungsbeschlüsse der Bürgerschaft zu durch Volksabstimmung beschlossenen Gesetzen oder anderen Vorlagen sowie für die Änderung, Aufhebung oder den Erlass von Gesetzen zur Durchführungen von Wahlen und Abstimmungen bedürfe keines Zustimmungsquorums, da es durch einen Beschluss der Bürgerschaft eingeleitet werde.

III.

Der Antragsteller hat sich am 29. März 2016 an das Hamburgische Verfassungsgericht gewandt. Er ist der Auffassung, die überarbeitete Vorlage habe die ursprüngliche Vorlage über die Grenzen einer zulässigen Überarbeitung hinaus verändert. Weiterhin verstoße sie gegen höherrangiges Recht.

Der ursprüngliche Entwurf sei durch Zustandekommen der Volksinitiative legitimiert worden. Er habe damit inhaltlich nicht mehr zur Disposition durch die Beteiligten zu 3 gestanden. Wenn die Initiatoren sich aufgrund späterer Erkenntnisse zu Änderungen entschlossen, nähmen diese nicht an der Legitimation durch die Volksinitiative teil.

Hier sei die Zielsetzung des ursprünglichen Entwurfs weitreichend verändert worden. Ein ursprünglich obligatorisches Referendum für Wahlrechtsänderungen sei – ohne dass dies rechtlich geboten gewesen sei – zu-

gunsten eines nur fakultativen Referendums aufgegeben worden. Die Neufassung der zulässigen Gegenstände von Volksinitiativen in Art. 50 Abs. 1 der ursprünglichen Vorlage sei in der überarbeiteten Vorlage in ihr Gegenteil verkehrt worden. Die in der ursprünglichen Vorlage vorgenommenen Streichungen im Ausschlusskatalog seien – mit Ausnahme des Tatbestands der Abgaben – zurückgenommen worden. Im Ergebnis sei der Ausschlusskatalog sogar erweitert worden, da an der Aufnahme der „Personalentscheidungen“ festgehalten werde. Gänzlich fortgefallen seien eine Stärkung der Verbindlichkeit von Beschlüssen der Bürgerschaft, mit denen Volksbegehren übernommen würden, sowie von Beschlüssen der Bürgerschaft, die nicht als Gesetz formuliert seien.

Neu aufgenommen worden seien das Konzept einer „Überarbeitungsberatung“ durch den Senat sowie eine sehr weitreichende Neukonzeption des verfassungsgerichtlichen Überprüfungsverfahrens. Hierbei handele es sich – auch im Vergleich zum geltenden Recht – um völlig neue Regelungskomplexe.

Die überarbeitete Vorlage sei mit höherrangigem Recht nicht vereinbar. Es sei schon nicht zulässig, eine derart vielfältige und komplexe Regelung zu einer Abstimmung zu stellen, bei der lediglich mit „ja“ oder „nein“ gestimmt werden könne. Dies könne nicht mit der Begründung gerechtfertigt werden, es gehe bei der Vorlage um das Verhältnis der Volksgesetzgebung zur parlamentarischen Gesetzgebung. Erforderlich sei vielmehr eine konkrete Betrachtung der einzelnen Regelungsbereiche.

Inhaltlich seien die beabsichtigten Änderungen am Homogenitätsgrundsatz aus Art. 28 Abs. 1 Grundgesetz (GG) zu messen, aus dem sich ein Vorrang der repräsentativen Demokratie ergebe. Dies garantiere zugleich, dass die Handlungsfähigkeit der Parlamente erhalten bleiben müsse. Das Hamburgische Verfassungsgericht habe bereits in seinem Urteil vom 15. Dezember 2004 (HmbJVBl 2005, 19) entschieden, dass das in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG und in Art. 20 Abs. 2 GG als selbstverständlich vorausgesetzte Übergewicht des parlamentarischen Gesetzgebers nicht in Frage gestellt werden dürfe.

Im Einzelnen seien folgende Verstöße der überarbeiteten Vorlage gegen höherrangiges Recht zu konstatieren:

Art. 48 Abs. 1 und 2 der überarbeiteten Vorlage verstoße gegen das Gebot der Normenklarheit.

Die überarbeitete Vorlage halte an niedrigeren Quoren fest und begegne deswegen Bedenken angesichts des Demokratieprinzips, das als Fundamentalprinzip des Verfassungsrechts über Art. 28 Abs. 1 GG nicht zur

Disposition stehe und verlange, dass für jede Ausübung von Staatsgewalt ein hinreichendes Legitimationsniveau sichergestellt sein müsse. Volksgesetzgebung könne diesem Anspruch nur genügen, wenn durch Gestaltung der Quoren sichergestellt sei, dass sich in ihr jedenfalls keine reinen Partikularinteressen durchsetzen könnten. Die Funktion des Parlaments als zentrales Organ zur Repräsentation des Volkswillens dürfe nicht ausgehöhlt werden. Mit den vorgeschlagenen Quoren sei es allerdings einem vergleichsweise kleinen Teil der Bevölkerung möglich, Entscheidungen anstelle des parlamentarischen Gesetzgebers oder sogar gegen ihn zu beschließen. Bei der gebotenen Gesamtschau aller legitimierenden Elemente sei zu beachten, dass zudem die ohnehin niedrigen Anforderungen an den Erfolg einer Volksinitiative und die großzügig bemessenen Modalitäten durch die Vorlage noch großzügiger gestaltet werden sollten. Auch im Verfahren der Volksgesetzgebung müsse die Verfassung einen erhöhten Bestandsschutz beanspruchen.

Konkret würde sich bei Anwendung der geltenden Regeln der Verfassung bezogen auf die letzte Bürgerschaftswahl im Februar 2015 (712.903 gültige Landeslistenstimmen, 3.530.097 Gesamtstimmen und 3.382.912 Gesamtstimmen der in der Bürgerschaft vertretenen Parteien) ein Quorum für einfache Gesetze von 26,5% und für Verfassungsänderungen von 35% ergeben. Die Regeln des Gesetzentwurfs hätten zur Folge, dass sich das Quorum auf ca. 13% für einfache Gesetze und auf ca. 26% für Verfassungsänderungen verringerte.

Die Ableitung der in Art. 50 Abs. 8 und 9 des überarbeiteten Gesetzentwurfs vorgesehenen Quoren gehe an den politischen Realitäten des Parlamentsbetriebes vorbei. Theoretische Mindestmehrheiten spielten im Alltag so gut wie keine Rolle und seien nur als organisatorische Vorkehrung für den Fall einer ausnahmsweise geringen Präsenz von Abgeordneten zu verstehen. Mit der Situation einer Volksabstimmung sei dies nicht vergleichbar, denn deren demokratische Legitimation hänge ausschließlich von der Zahl der Abstimmenden und deren Verhalten im Einzelfall ab.

Die nun in Art. 51 Abs. 3 des Gesetzentwurfs geregelte zeitliche Gestaltung des obligatorischen Verfassungsreferendums führe im Ergebnis zu einer erzwungenen jahrelangen Untätigkeit des parlamentarischen Verfassungsgebers und stelle eine nicht zu rechtfertigende Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit der Legislative dar.

Der Beteiligte zu 1 beantragt,

festzustellen, dass

1. das am 30. Januar 2016 beantragte Volksbegehren „Rettet den Volksentscheid“ zur Stärkung der Demokratie in Hamburg“ in der am 24. März 2016 eingereichten überarbeiteten Fassung des Gesetzentwurfs nicht durchzuführen ist, und
2. der am 24. März 2016 in überarbeiteter Form eingereichte Gesetzentwurf die Grenzen einer zulässigen Überarbeitung nicht wahrt.

Die Beteiligten zu 3 beantragen,

die Anträge der Antragsteller zurückzuweisen.

Die Beteiligten zu 3 berufen sich auf die Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts zur Gleichrangigkeit von parlamentarischer und Volksgesetzgebung, die verlange, dass im Zweifel zugunsten der Zulässigkeit eines Volksbegehrens zu entscheiden sei. Die Verfassung schütze somit auch die Funktionsfähigkeit der Volksgesetzgebung, zumal diese das repräsentative System tatsächlich nicht gefährde. Auch das Grundgesetz setze den Ländern keine Schranken, in ihren Verfassungen Volksgesetzgebung zuzulassen.

Die Möglichkeit einer Überarbeitung von Vorlagen und Entwürfen sei ausdrücklich in der Verfassung und im einfachen Recht vorgesehen. Hierunter seien nicht ausschließlich redaktionelle Änderungen zu verstehen. Die Initiatoren hätten vom Volk nicht den Auftrag erhalten, den ursprünglichen Entwurf zum Gesetz zu machen. Sie müssten in der Lage sein, auf später eingetretene Änderungen und auf neue Erkenntnisse zu reagieren. Es dürfe juristischen Laien nicht zum Verhängnis werden, wenn sie Bedenken und Hinweise des Landeswahlleiters im Rahmen seiner Beratungsleistung aufgriffen. Es dürften Details geändert werden, solange das Grundanliegen gleich bleibe. Zu den unveränderten Hauptzielen der Volksinitiative gehörten nach wie vor die Ersetzung von Bürgerschaftsreferenden durch Parlamentsreferenden, die Schaffung eines – nunmehr fakultativ ausgestalteten – Referendums zum Schutz der Regelungen über Wahlen und Abstimmungen, die Einführung eines obligatorischen Referendums für Verfassungsänderungen und eine übersichtliche und klare Struktur der Regelungen über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid.

Sodann liege es in der Natur der Volksgesetzgebung, dass – wie dies ja auch in der parlamentarischen Gesetzgebung geschehe – komplexere Regelungsgebilde zur Abstimmung mit „ja“ oder „nein“ gestellt werden könnten. Eine zu starke Aufspaltung nach Einzelmaterien mache Volksgesetzgebung praktisch unmöglich. Zugleich stünden beide Formen der Ge-

setzung im gegenseitigen Austausch. Die Rolle der Volksgesetzgebung bestehe auch darin, die Diskussion über bestimmte Anliegen anzustoßen.

Der überarbeitete Gesetzentwurf verstoße nicht gegen höherrangiges Recht.

Art. 48 Abs. 1 und 2 der überarbeiteten Fassung benenne die Gegenstände der Einbringung und die hierzu Berechtigten klar und verdeutliche gerade die Dichotomie von Bürgerschaft und Volk. Hinsichtlich der vorgesehenen Absenkung der Quoren verkenne der Antragsteller die Gleichrangigkeit von direkter und repräsentativer Demokratie als zwei Formen der Legislative. Beide seien Ausdruck der Volkssouveränität und daher nicht durch festgelegte Abstimmungsquoren, sondern allein durch Mehrheitsentscheidung rechtfertigungsbedürftig, wie dies auch *Dreier* und *Wittreck* vertreten (Jb für direkte Demokratie 2009 [2010], S. 11, 19). Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Quoren seien jedenfalls plausibel hergeleitet und zur Schaffung eines hinreichenden Legitimationsniveaus in jedem Fall geeignet. Für einfache Gesetze und Parlamentsreferenden bedürfe es im Grunde überhaupt keines Zustimmungsquorums, da auch Wahlergebnisse unabhängig von der Wahlbeteiligung wirksam seien. Ein Quorum für einfache Gesetze und Parlamentsreferenden, das faktisch bei 13% der Wahlberechtigten liege, sei selbst bei strenger Lesart unbedenklich. Für Verfassungsänderungen gelte nichts anderes. Das hier vorgesehene Quorum von faktisch 26% der Wahlberechtigten schließe vorschnelle Verfassungsänderungen in jedem Fall aus.

Soweit der Antragsteller angesichts der Neuregelung über Verfassungsreferenden die Gefahr einer erzwungenen jahrelangen Untätigkeit des parlamentarischen verfassungsändernden Gesetzgebers sehe, stelle er hypothetische Betrachtungen an, zumal Verfassungsänderungen nicht von heute auf morgen anstünden. Letztlich stelle Art. 51 Abs. 3 der überarbeiteten Fassung nur den parlamentarischen mit dem Volksgesetzgeber gleich.

Entscheidungsgründe:

A.

Die Anträge sind zulässig.

Der Antrag zu 1., mit dem die Feststellung begehrt wird, das beantragte Volksbegehren sei nicht durchzuführen, ist statthaft. Das ergibt sich aus Art. 50 Abs. 6 Satz 1, 1. Alt. HV und Art. 65 Abs. 3 Nr. 5, 1. Alt. HV in

Verbindung mit § 26 Abs. 1, 1. Alt. Nr. 1 HVAbStG, wonach das Verfassungsgericht auf Antrag des Senats über die Durchführung von Volksbegehren entscheidet. Hinsichtlich des Prüfungsgegenstands stellt Art. 50 Abs. 7 Satz 1 HV in Verbindung mit § 26 Abs. 1 Nr. 1 HVAbStG klar, dass das Verfassungsgericht auf Antrag des Senats insbesondere zu prüfen hat, ob eine zustande gekommene Volksinitiative die Grenzen des Artikels 50 Abs. 1 Satz 2 HV wahrt oder mit sonstigem höherrangigem Recht vereinbar ist.

Der Antrag zu 2., mit dem die Feststellung begehrt wird, die überarbeitete Fassung des Gesetzentwurfs wahre die Grenzen einer zulässigen Überarbeitung nicht, ist nach § 14 Nr. 5 des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht (vom 23.3.1982, 105; HVerfGG) in Verbindung mit § 26 Abs. 1, 1. Alt. Nr. 2, 1. Alt. HVAbStG statthaft.

Die Anträge sind auch frist- und formgerecht gestellt. Die für den am 29. März 2016 bei Gericht eingegangenen Antrag zu 1. einschlägige Frist aus § 26 Abs. 2 Satz 1 erster Satzteil HVAbStG in Verbindung mit § 6 Abs. 1 Satz 2 HVAbStG ist gewahrt. Sie begann am 28. Februar 2016 zu laufen, nachdem zunächst die in § 6 Abs. 1 Satz 1 HVAbStG normierte Frist von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriftenlisten mit Ablauf des 28. Januar 2016 abgelaufen war und den Lauf der dreißigtägigen Frist aus § 6 Abs. 1 Satz 2 HVAbStG in Gang gesetzt hatte. Sie endete gemäß § 31a Abs. 1 Satz 2 HVAbStG in Verbindung Satz 1 der Vorschrift und in Verbindung mit § 191 Bürgerliches Gesetzbuch mit Ablauf des 29. März 2016, wobei sich der Fristablauf angesichts des gemäß § 31a Abs. 2 Satz 1 HVAbStG in Verbindung mit § 26 HVAbStG zu berücksichtigenden gesetzlichen Feiertages am 28. März 2016 (Ostermontag) um einen Tag verschob.

Der Antrag zu 2. ist fristgerecht binnen eines Monats nach Einreichung des überarbeiteten Gesetzentwurfs (§ 26 Abs. 2 zweiter Satzteil HVAbStG) gestellt worden.

Die in § 26 Abs. 1 HVerfGG vorgeschriebenen Schriftform- und Begründungserfordernisse sind in Bezug auf beide Anträge gewahrt.

B.

Der Antrag zu 1. ist begründet; der Antrag zu 2. ist unbegründet.

Dem Antrag zu 1. festzustellen, dass das Volksbegehren „Rettet den Volksentscheid“ zur Stärkung der Demokratie in Hamburg“ in der am 24. März 2016 eingereichten überarbeiteten Fassung des Gesetzentwurfs nicht

durchzuführen ist, ist stattzugeben. Zwar sind die formellen Voraussetzungen für ein Volksbegehren zum Gegenstand des Gesetzentwurfs vom 24. März 2016 gegeben (dazu unter I.). Insbesondere wahrt die überarbeitete Vorlage entgegen der Auffassung des Antragstellers die Grenzen einer zulässigen Überarbeitung (unten I.4.), womit sich der Antrag zu 2. als un begründet erweist. Jedoch ist die überarbeitete Gesetzesvorlage in der Fassung vom 24. März 2016 mit höherrangigem Recht nicht vereinbar (dazu unter II.).

I. Die formellen Voraussetzungen für die Durchführung des Volksbegehrens sind erfüllt.

1. Maßgeblich ist hierbei allein der Gesetzentwurf in seiner Fassung vom 24. März 2016. Gegenstand verfassungsgerichtlicher Prüfung ist die Durchführung eines Volksbegehrens in der Gestalt, die es zuletzt durch den Antrag der Initiatoren erhalten hat. Die Verfassung und das einfache Recht räumen den Initiatoren eine zeitlich und sachlich (durch Art. 50 Abs. 2 Satz 5 HV und § 6 Abs. 1 Satz 3, 4 HVAbstG) begrenzte Herrschaft über den Gegenstand ihres Antrags ein. Nach Art. 50 Abs. 2 Satz 5, Abs. 3 Satz 4 HV i.V. mit Art. 50 Abs. 7 Satz 1 HV, §§ 6 Abs. 1 Satz 3, 18 Abs. 1 Satz 3 HVAbstG können die Initiatoren den Gesetzentwurf im zeitlichen Zusammenhang sowohl mit dem Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens als auch mit dem Antrag auf Durchführung eines Volksentscheids überarbeiten. Über das Ergebnis einer Volksinitiative bzw. eines Volksentscheids können die Initiatoren zudem insoweit frei verfügen, als sie auf Durchführungsanträge für die jeweils nächsten Stufen verzichten oder solche Anträge nach §§ 8 Abs. 1, 19a Abs. 1 HVAbstG zurücknehmen können (zur Verfügungsmacht der Initiatoren siehe etwa HVerfG, Urt. v. 14.12.2011, 3/10, HmbJVBl 2012, 26, juris, Rn. 141).

Verfolgen die Initiatoren mit dem Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens den Erlass eines Gesetzes in einer gegenüber dem ursprünglichen Entwurf überarbeiteten Fassung, so ist nur diese überarbeitete Fassung vom insoweit maßgeblichen Willen der den Antrag stellenden Initiatoren umfasst. Auf prozessualer Ebene kann daher auch die Feststellung, das Volksbegehren sei nicht durchzuführen, da die überarbeitete Fassung einer Vorlage gegen die Verfassung verstoße, nicht etwa dazu führen, dass die ursprüngliche – von den Initiatoren aufgegebenen – Fassung wiederauflebte und nun zu prüfen wäre.

2. Der Gesetzentwurf in der Fassung vom 24. März 2016 enthält einen nach Art. 50 Abs. 1 HV tauglichen Gegenstand eines Volksbegehrens.

Dass auch Änderungen der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg Gegenstand eines Volksbegehrens sein können, ergibt sich mittelbar aus Art. 50 Abs. 3 Satz 11 HV. Die Vorschrift betrifft den in Art. 50 Abs. 3 HV geregelten Fall, dass die Bürgerschaft nach einem erfolgreichen Volksbegehren (d.h. nach Unterstützung des Volksbegehrens durch mindestens ein Zwanzigstel der Wahlberechtigten, Art. 50 Abs. 2 Satz 8 HV) weder das vom Volksbegehren eingebrachte Gesetz verabschiedet noch einen Beschluss gefasst hat, der der anderen Vorlage vollständig entspricht, und der Senat auf Antrag der Volksinitiatoren einen Volksentscheid durchführt (Art. 50 Abs. 3 Satz 3, 5 HV). Wenn nun Art. 50 Abs. 3 Satz 11 HV bestimmt, dass Verfassungsänderungen einer Mehrheit von zwei Dritteln der Abstimmenden und von mindestens zwei Dritteln der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen bedürfen, ergibt sich hieraus, dass auch Verfassungsänderungen Gegenstand eines Volksentscheides und somit eines vorhergehenden Volksbegehrens sein können.

3. Die Verfahrensvoraussetzungen sind eingehalten.

Der Antragsteller hat das Zustandekommen der Volksinitiative (Art. 50 Abs. 1 Satz 3 HV) festgestellt. Die Bürgerschaft hat – nachdem sie sich mit dem Anliegen der Volksinitiative befasst (Art. 50 Abs. 2 Satz 1 HV) und den Volksinitiatoren Gelegenheit gegeben hat, das Anliegen in einem Ausschuss zu erläutern (Art. 50 Abs. 2 Satz 3 HV) – nicht innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften das von der Volksinitiative beantragte Gesetz verabschiedet. Die Beteiligten zu 3 haben daraufhin binnen der Frist des § 6 Abs. 1 Satz 2 HVAbstG einen wirksamen Antrag auf Durchführung des Volksbegehrens gestellt.

4. Die überarbeitete Vorlage wahrt entgegen der Auffassung des Antragstellers die Grenzen einer zulässigen Überarbeitung.

a) Nach Art. 50 Abs. 2 Satz 4 HV können die Volksinitiatoren, sofern die Bürgerschaft nicht innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften das von der Volksinitiative beantragte Gesetz verabschiedet oder einen Beschluss gefasst hat, der der anderen Vorlage vollständig entspricht, die Durchführung eines Volksbegehrens beantragen. Sie können den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage hierzu gemäß Art. 50 Abs. 2 Satz 5 HV (in der Fassung des Elften Gesetzes zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 16.12.2008, HmbGVBl. S. 431) in überarbeiteter Form einreichen. Nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers (vgl. Bü-Drs. 19/1476, S. 4) sollte die neu in Verfassungsrang erhobene Möglichkeit zur Überarbeitung nicht nur redaktio-

nelle Änderungen erfassen, sondern auch der Ausräumung von Widersprüchen und Unklarheiten dienen und den Initiatoren die Möglichkeit geben, auf veränderte Sach- und Rechtslagen, die sich im Laufe des Verfahrens ergeben, zu reagieren, um Inhalt und Ziel des Anliegens zu sichern. Der Grundcharakter und die nach allgemeinem Verständnis angestrebten Ziele oder Teilziele der Volksinitiative dürfen dagegen nicht verändert werden.

Die Regelung des Art. 50 Abs. 2 Satz 4 HV wird auf der Ebene des einfachen Rechts flankiert durch die nach dem Willen des Gesetzgebers lediglich klarstellende Vorschrift (dazu Bü-Drs. 20/4525, S. 16 rechte Spalte) in § 6 Abs. 1 Satz 4 HVAbstG (in der ab dem 17. Oktober 2012 geltenden Fassung). Danach dürfen im Falle einer Überarbeitung Grundcharakter, Zulässigkeit und Zielsetzung des Anliegens nicht verändert werden.

b) Bei den danach maßgeblichen Kriterien „Zulässigkeit“, „Grundcharakter“ und „Zielsetzung“, anhand derer zu messen ist, ob die Überarbeitung die Grenzen des Zulässigen wahrt, handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe.

Hierbei statuiert der Begriff der Zulässigkeit des Anliegens im Ergebnis nur das, was ohnehin schon gilt: Er ist – worauf auch der Antragsteller zutreffend hinweist – so zu verstehen, dass die Überarbeitung den Gegenstand der Vorlage nicht so stark verändern darf, dass er nicht mehr Gegenstand eines Volksbegehrens sein kann. Einer vertieften Auseinandersetzung mit diesem Kriterium bedarf es im vorliegenden Fall nicht. Wie oben unter B.I.2. dargestellt, enthält die überarbeitete Vorlage einen nach Art. 50 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 Satz 11 HV zulässigen Gegenstand eines Volksbegehrens.

Die Bezugnahme auf den Grundcharakter des Anliegens beschränkt die Überprüfung darauf, ob das Anliegen in seinen wesentlichen Zügen dem der Volksinitiative entspricht. Schon vor der Erhebung der Überarbeitungsmöglichkeit in den Rang von Verfassungsrecht durch das Elfte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg hat das Hamburgische Verfassungsgericht für den Fall eines teilunzulässigen Volksbegehrens entschieden, dass das Volksbegehren in Bezug auf den verbleibenden Teil durchzuführen sei, ohne dass hypothetisch danach gefragt werden müsse, ob dieser Teil für sich genommen das Unterschriftenquorum erreicht hätte. Eine Nichtdurchführung hat es nur in den Fällen für angezeigt gehalten, in denen das Quorum für den verbleibenden Teil offensichtlich nicht erreicht worden wäre (HVerfG, Urt. v. 22.4.2005, 5/04, NordÖR 2005, 524, juris, Rn. 118 bis 123). Auch im Rahmen der Überarbeitung kommt es nur darauf an, dass die neue Fassung die wesentlichen

Grundzüge des ursprünglichen Entwurfs beibehält, die im Vergleich zum geltenden Recht sowie ggf. zu konkurrierenden Vorlagen ihren spezifischen Gehalt bilden. Für die Durchführung eines Volksbegehrens mit diesem Gehalt besteht eine hinreichende Legitimation durch die Volksinitiative.

Der Begriff der Zielsetzung eines Anliegens entspricht bei Vorlagen, die sich auf Rechtsänderungen richten, dem Normzweck, den die gewünschte Regelung verfolgt. Die Zielsetzung ist bei Gesetzesvorlagen nicht als auf die Schaffung eines bestimmten Zustandes im Sinne der Verwirklichung eines konkreten Sachverhalts zu verstehen, sondern als Einführung eines neuen Rechtsgedankens in das Recht oder als Modifikation eines bereits im bestehenden Recht verwirklichten Rechtsgedankens. Keine Frage der Zielsetzung, sondern der Umsetzung des gesetzten Ziels ist demgegenüber die konkrete Regelungstechnik, derer sich eine Vorlage bedient. Grundsätzlich der Überarbeitung zugänglich sind daher Wortlaut, Systematik und Wirkungsmechanismen der in den Vorlagen enthaltenen Vorschriften. Sie sind im Rahmen einer Prüfung an Art. 50 Abs. 2 Satz 5 HV auch nicht auf ihre Vereinbarkeit mit den Zielsetzungen der Vorlagen zu prüfen, denn Aufgabe des Hamburgischen Verfassungsgerichts ist es nicht, die Interessen einer Volksinitiative besser zu verstehen als diese selbst es tut.

c) Bei Anwendung dieser Grundsätze begegnen weder die Änderungen rein redaktioneller Natur (aa)) noch die inhaltlichen Änderungen (bb)) Bedenken.

aa) Dies gilt für die Änderungen in Art. 4 HV und Art. 6 HV, die vor dem Hintergrund einer Bündelung der Regelungen zu fakultativen Referenden in Art. 51a in der Fassung der überarbeiteten Vorlage erfolgt sind.

Da auch die überarbeitete Fassung Volksinitiative und Volksbegehren kennt, stellt sich die Änderung des Art. 48 Abs. 1 der ursprünglichen Vorlage ebenfalls als redaktionell dar. Dem in Art. 50a Abs. 1 Satz 4 der ursprünglichen Vorlage klammerdefinierten Referendumsbegehren entspricht inhaltlich die „Gegenvorlage“ in Art. 50a Abs. 2 des überarbeiteten Entwurfs, sodass auch diese Änderung nur redaktioneller Natur ist.

Die Teilnichtigkeitsklausel in Art. 48 Abs. 2 der ursprünglichen Vorlage findet sich in der überarbeiteten Fassung in der Regelung zur Überprüfung von Volksentscheiden (Art. 50 Abs. 13). Auch hinsichtlich der Berechnung der Quoren in Art. 50 Abs. 8 und 9 des Gesetzentwurfs weichen beide Fassungen nur auf den ersten Blick voneinander ab. Nach wie vor soll das Zustimmungsquorum für Entscheidungen über einfache Gesetze und

andere Vorlagen unter Zugrundelegung des Prozentsatzes derjenigen Wahlberechtigten berechnet werden, die durch die Zahl der Abgeordneten repräsentiert sind, die mindestens hinter einem entsprechenden Beschluss der Bürgerschaft stehen müssen.

Der Inhalt von Art. 50 Abs. 12 der ursprünglichen Vorlage findet sich in Art. 51a Abs. 1 der überarbeiteten Fassung wieder. Der Inhalt von Art. 50 Abs. 13 der ursprünglichen Vorlage entspricht im Wesentlichen Art. 51a Abs. 3 und 4 der überarbeiteten Vorlage. Dasselbe gilt für das Verhältnis von Art. 50 Abs. 14 bis 17 der ursprünglichen Vorlage zu Art. 50 Abs. 11, 12, 14 und 15 der überarbeiteten Vorlage.

Art. 50a Abs. 1 der ursprünglichen Vorlage entspricht Art. 50a Abs. 1 und 2 der überarbeiteten Fassung. Auch der Regelungsgehalt in Art. 50a Abs. 2 der ursprünglichen Vorlage findet sich im Wesentlichen in Art. 50a Abs. 3 bis 6 der überarbeiteten Fassung wieder. Dasselbe gilt für die Kollisionsregelungen (Art. 50a Abs. 3 der ursprünglichen Vorlage/Art. 50a Abs. 7 bis 9 der überarbeiteten Fassung) und Art. 50a Abs. 4 der ursprünglichen Fassung. Der wesentliche Inhalt entspricht dem neuen Art. 50a Abs. 10. Der Inhalt von Art. 51 Abs. 4 der ursprünglichen Vorlage ist in der überarbeiteten Fassung im Wesentlichen unverändert nach Art. 51a Abs. 4 migriert.

bb) Auch die inhaltlichen Änderungen halten einer Überprüfung an Art. 50 Abs. 2 Satz 5 HV Stand. Sie lassen den Grundcharakter und die Zielsetzung gegenüber der ursprünglichen Vorlage, wie sie von den Initiatoren verfolgt worden sind, unverändert und halten sich in den Grenzen von Art. 50 Abs. 2 Satz 5 HV. Die überarbeitete Fassung verfolgt ebenso wie die ursprüngliche Vorlage das Ziel, die Rolle des Volkes bei der politischen Willensbildung möglichst weitgehend zu stärken, indem die Regelungen der verschiedenen Spielarten der Volksgesetzgebung entsprechend verändert werden. Im Einzelnen:

(1) Hinsichtlich Satz 1 der Präambel kehrt die überarbeitete Fassung zum geltenden Wortlaut der Verfassung zurück, nachdem zuvor noch gefordert worden war, der Senat solle die Verfassung ohne Hinweis auf den Beschluss der Bürgerschaft verkünden. Unschädlich ist das schon deswegen, weil der Präambel kein wesentlicher verfassungsrechtlicher Gehalt entnommen werden kann.

(2) Die in der Aufgabe der in der ursprünglichen Vorlage enthaltenen „Sperrklausel für Sperrklauseln“ liegende inhaltliche Änderung begegnet gleichfalls keinen Bedenken. Nach Art. 6 Abs. 4 Satz 2 der ursprünglichen Vorlage sollten Sperrklauseln fünf vom Hundert der für alle Wahlvorschlä-

ge abgegebenen gültigen Stimmen, die bei der Mandatsverteilung für die Bürgerschaft zu berücksichtigen sind, nicht überschreiten dürfen. Da diese Regelung am Grundcharakter der ursprünglichen Vorlage nicht teilhatte und ein anderes Ziel verfolgte als die übrigen Vorschriften, liegt in ihrer Streichung eine zulässige Überarbeitung.

(3) Auch die inhaltlichen Änderungen in Art. 48 der überarbeiteten Vorlage halten sich in den aufgezeigten Grenzen. Art. 48 Abs. 2 der überarbeiteten Fassung entspricht weitgehend dem Abs. 3 der ursprünglichen Vorlage. Allerdings ist – worauf der Antragsteller zutreffend hinweist – die zunächst in Art. 48 Abs. 3 Satz 2 enthaltene Regelung, wonach auch Beschlüsse der Bürgerschaft über andere Vorlagen den Senat binden, nicht in die überarbeitete Fassung übernommen worden. Hierdurch wollten die Initiatoren offenbar verfassungsrechtlichen Bedenken vor dem Hintergrund des Gewaltenteilungsgrundsatzes Rechnung tragen. Da die Zielsetzung der Regelung eine Stärkung von Volksentscheid und Referendum ist, berührt es sie nicht, wenn die Rechte der Bürgerschaft gegenüber der ursprünglichen Fassung geschwächt werden. Die jetzt in Art. 48 Abs. 2 Satz 3 und 4 der überarbeiteten Fassung enthaltene Regelung („Die Bindung kann durch einen Beschluss der Bürgerschaft beseitigt werden. Der Beschluss ist im Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt zu verkünden.“) fand sich so in der ursprünglichen Vorlage nicht. Die gegenwärtig in Art. 50 Abs. 4a Satz 2 HV geregelte Reaktionsmöglichkeit der Bürgerschaft auf andere Vorlagen war im ursprünglichen Entwurf in Art. 50 Abs. 12 Satz 1 enthalten. Soweit der überarbeitete Entwurf zusätzlich die Verpflichtung enthält, Änderungsbeschlüsse im Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt zu veröffentlichen, ändert diese der Transparenz parlamentarischen Handelns dienende Regelung am Grundcharakter des Entwurfs nichts.

(4) Auch die Änderung in Art. 50 Abs. 1 hält sich innerhalb der Grenzen einer zulässigen Überarbeitung. Der Wortlaut der Vorschläge zur Änderung von Art. 50 Abs. 1 weicht in der ursprünglichen und der überarbeiteten Vorlage allerdings stark voneinander ab: Die ursprüngliche Fassung lautete:

„Das Volk kann zu allen Gegenständen der politischen Willensbildung, zu denen auch die Bürgerschaft Beschlüsse fassen kann, Gesetze ändern oder aufheben oder andere Vorlagen beantragen (Volksinitiative). Personalentscheidungen, Tarife der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge können nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein.“

Die überarbeitete Fassung lautet:

„Haushaltspläne, Bundesratsinitiativen, Personalentscheidungen, Tarife der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge können nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein.“

An den Vorgaben aus Art. 50 Abs. 2 Satz 5 HV gemessen liegt hier zunächst eine Änderung der Regelungstechnik vor. Satz 1 der ursprünglichen Fassung entsprach dem politischen Credo der Initiatoren („Über alles, worüber die Gewählten entscheiden können, müssen grundsätzlich auch die Wählenden entscheiden können“), während Satz 2 drei Ausnahmetatbestände nannte. An diesem Credo halten die Initiatoren auch in der überarbeiteten Fassung fest. Diese führt nur den um zwei Tatbestände (Bundesratsinitiativen und Haushaltspläne) erweiterten Katalog von Ausnahmen fort. Im Gegenschluss (*argumentum e contrario*) ergibt sich aus Satz 2 der überarbeiteten Vorlage, dass an dem Sinngehalt des alten Satzes 1 festgehalten wird. Denn eine nur die Ausnahmen nennende Vorschrift statuiert damit zugleich die Regel. Entgegen der Auffassung des Antragstellers hat die Initiative also gerade nicht die ursprüngliche Vorlage fallen gelassen. Sie hält im Gegenteil am Regel-Ausnahme-Verhältnis fest, wobei sie den Grundsatz, dass nach „urdemokratischem Selbstverständnis“ die Wählenden über alles entscheiden können sollten, worüber auch die Gewählten entscheiden, für so offensichtlich hält, dass es nicht einmal mehr einer Erwähnung in der Verfassung bedürfen soll.

Angesichts dieser Interpretation der überarbeiteten Fassung, die ihre Stütze in der Begründung findet, folgt aus der Aufnahme zweier weiterer Ausschlussstatbestände entgegen der Auffassung des Antragstellers gerade nicht, dass die Intention der ursprünglichen Vorlage in ihr Gegenteil verkehrt worden wäre: Eine solche Änderung betrifft die Breite der Reform und nicht ihre Tiefe. Sie schließt (im Übrigen ja auch bereits in der ursprünglichen Vorlage) konkrete Regelungsgegenstände vom Geltungsanspruch der Volksinitiative aus, setzt aber zugleich abstrakt und generell deren Wesen als gleichrangige Form der Willensbildung gerade voraus. Abstriche von der Zielsetzung, Volksinitiativen zu möglichst weitreichender Durchsetzung zu verhelfen, liegen hierin nicht, zumal Volksabstimmungen über Haushaltspläne auch in der ursprünglichen Fassung nicht vorgesehen waren. Zudem lässt die Begründung der überarbeiteten Fassung erkennen, dass die Aufnahme der Haushaltspläne eher aus pragmatischen Erwägungen als aufgrund eigener verfassungsrechtlicher Bedenken der Initiatoren

erfolgt ist. Anhaltspunkte für eine Änderung der Zielsetzung ergeben sich insoweit entgegen der Auffassung der Antragsteller nicht.

(5) Bei der Neuaufnahme des Regelungsgehalts von § 6 Abs. 1 Satz 4 HVAbstG in die Verfassung (Art. 50 Abs. 4 und 6 der überarbeiteten Fassung) handelt es sich nicht um eine neue Zielsetzung. Vielmehr passt sich die Regelung in die Zielsetzung der alten und neuen Gesetzesvorlage ein. Es erscheint nur konsequent, gerade nach Erhebung der Überarbeitungsmöglichkeit in den Rang von Verfassungsrecht durch das Elfte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg auch die Grenzen der Überarbeitung in die Verfassung aufzunehmen. Eine Volksinitiative, die sich zu einem „fairen Miteinander“ von parlamentarischer und Volksgesetzgebung bekennt, handelt nicht im Widerspruch zu ihren eigenen Zielen, wenn sie zugleich Beschränkungen der Volksgesetzgebung mit in die Verfassung aufgenommen wissen möchte, zumal wenn diese ihre Wurzel letztlich in der Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts (vgl. hierzu HVerfG, Urt. v. 22.4.2005, 5/04, NordÖR 2005, 524, juris, Rn. 121) haben. Auch die Normierung eines Anspruchs auf Beratung durch den Senat verfolgt – wie sich plausibel auch aus der Begründung ergibt – das Ziel einer möglichst effizienten Überarbeitung von Vorlagen und dient damit den von beiden Entwürfen verfolgten Zielen.

(6) Art. 50 Abs. 10 der ursprünglichen Vorlage sah in Satz 3 eine Alternativabstimmung im Einvernehmen mit den Trägern der Vorlage vor; nach der neuen Fassung soll die Landesabstimmungsleitung im Einvernehmen mit der Bürgerschaft und den Initiativen auch andere Abstimmungsverfahren ermöglichen können. Es handelt sich um eine Ausführungsbestimmung technischer Art, deren Änderung Detailcharakter hat. Grundcharakter und Zielsetzung des Anliegens bleiben hierdurch unberührt. Das Gleiche gilt für den Wegfall der in Art. 50 Abs. 11 der ursprünglichen Vorlage enthaltenen Regelung, die durch die geänderte Fassung der Regelungen zu den Zustimmungsquoren in Art. 50 Abs. 8 und 9 der überarbeiteten Vorlage obsolet geworden ist.

(7) Der Inhalt von Art. 50 Abs. 12 der ursprünglichen Vorlage findet sich in der überarbeiteten Fassung in Art. 51a Abs. 1. Allerdings ist der letzte Satz des alten Entwurfs in der neuen Fassung nicht enthalten. Dieser sah fakultative Referenden auch gegen Beschlüsse der Bürgerschaft vor, durch die Gesetze oder andere Vorlagen geändert werden, mit denen Volksbegehren übernommen worden waren. Das Entfallen dieser Regelung berührt weder Grundcharakter noch Zielsetzung des Anliegens. Es

liegt nahe, dass mit dem Streichen dieser Regelung verfassungsrechtlichen Bedenken Rechnung getragen werden sollte.

(8) Art. 50 Abs. 13 der überarbeiteten Fassung hat nur in Bezug auf die salvatorische Klausel in Satz 2 eine Entsprechung in der ursprünglichen Fassung. Neu ist Satz 1, wonach das Hamburgische Verfassungsgericht auf Antrag des Senats über die Zulässigkeit des Volksbegehrens entscheidet. Da hiermit ganz offensichtlich etwas anderes gemeint ist als die Prüfung über die Durchführung (Art. 50 Abs. 6 HV und auch Art. 50 Abs. 14 der überarbeiteten Fassung), liegt eine inhaltliche Änderung vor. Die Begründung spricht davon, dass die in Abs. 13 geregelte Zulässigkeitsprüfung in die Verfassung aufgenommen werden solle, weil die Verfahrensprüfung durch das Verfassungsgericht ebenfalls in der Verfassung (Abs. 14) normiert sei. Die Zielsetzung dieser Änderung hält sich ebenfalls im Rahmen des ursprünglichen Anliegens. Zwar verleiht die vom Antragsteller gerügte Aufspaltung der verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten der Änderung eine gewisse Reichweite. Sie soll indes ebenfalls der Stärkung der Volksinitiative dienen. Denn offenbar soll bereits in einem frühen Stadium eine (verfassungs-) rechtliche Prüfung ermöglicht werden, die der Initiative im Obsiegensfall zu gesteigerter Legitimität verhelfen kann.

(9) Während der Regelungsgehalt des Art. 50a Abs. 2 der ursprünglichen Vorlage sich im Wesentlichen in Art. 50a Abs. 3 bis 6 der überarbeiteten Vorlage findet, wird die Abstimmungsregel in Art. 50a Abs. 2 Satz 6 der ursprünglichen Vorlage („Die Vorlage ist angenommen, wenn die Mehrheit der gültig Abstimmenden zustimmt.“) nun durch Verweisung auf die Regelung in Art. 50 Abs. 8 der überarbeiteten Fassung ersetzt. Diese Ersetzung einer ursprünglich eigenen Abstimmungsregel durch Verweis im neuen Art. 50a Abs. 8 auf die allgemeine Bestimmung in Art. 50 Abs. 8 ist technischer und nicht inhaltlicher Art.

(10) Art. 51 Abs. 1 der ursprünglichen Fassung sah ein obligatorisches Referendum für die Änderung von Gesetzen zur Durchführung von Wahlen und Abstimmungsgesetzen vor. Die überarbeitete Fassung (dort Art. 51a Abs. 2) ermöglicht lediglich ein fakultatives Referendum. Diese Rückstufung von obligatorisch zu fakultativ steht ebenfalls nicht im Konflikt mit dem Grundcharakter des Anliegens und der Zielsetzung einzelner Normen. Ausgehend von dem politischen Selbstverständnis, auf dem beide Vorlagen beruhen, übt das Volk eine Art Wächteramt über das Handeln der Legislative aus, angesichts dessen es genügt, dass es bei Wahlrechtsänderungen selbst die Initiative zum Referendum ergreifen kann. Eine wesentliche Preisgabe eigener Zielvorstellungen liegt hierin nicht.

Nach alledem kann nicht – auch nicht in einer Gesamtschau – von einer die Grenzen des Art. 50 Abs. 2 Satz 5 HV überschreitenden Änderung des Gesetzentwurfs in der Fassung vom 27. Mai 2015 ausgegangen werden.

II. Gleichwohl erweist sich der Antrag zu 1. in vollem Umfang als begründet.

Das Volksbegehren ist nicht durchzuführen. Zum einen verstößt es gegen das sich aus dem Demokratieprinzip ergebende Koppelungsverbot (dazu unter 1.). Zum anderen sind die mit der Vorlage verfolgten Einzelbegehren jeweils mit unverrückbaren Grundentscheidungen der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg unvereinbar (dazu unter 2.). Dementsprechend kommt auch eine Durchführung in der Weise, dass das Volksbegehren in verschiedene Einzelbegehren aufgeteilt und diese jeweils gesondert zur Abstimmung gestellt werden, nicht in Betracht.

1. Der Durchführung eines einheitlichen Volksbegehrens über den Gesetzentwurf vom 24. März 2016 steht das für die Volksgesetzgebung geltende Koppelungsverbot entgegen.

a) Aus dem Demokratieprinzip folgt, dass Materien, die nicht in einem sachlich-inhaltlichen Zusammenhang stehen, nicht in demselben Volksbegehren miteinander gekoppelt werden dürfen (hierzu und zum Folgenden Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entsch. v. 24.4.2000, Vf. 112-IX-99, VerfGHE BY 53, 23, juris, Rn. 40 ff. m.w.N.). Echte Mitwirkung an einem Volksbegehren setzt voraus, dass der Bürger bei den Einzelakten dieses Gesetzgebungsvorgangs seinen Willen deutlich, unverkürzt und unverfälscht zum Ausdruck bringen kann. Diese Notwendigkeit besteht, da das Volk als solches nicht organisiert ist und demgemäß seinen Willen bei der Volksgesetzgebung nur in Form von Abstimmungen zu Vorlagen äußern kann, die inhaltlich notwendigerweise von wenigen Personen vorbereitet werden müssen. Da das Volk auf die Abstimmung mit „Ja“ oder „Nein“ beschränkt ist, ist es geboten, sachlich und inhaltlich nicht unmittelbar zusammenhängende Materien getrennt zur Abstimmung zu stellen, um eine möglichst differenzierte Willensbildung des Volkes zu ermöglichen. Im Übrigen soll das Koppelungsverbot auch der Gefahr entgegenwirken, dass Regelungen und andere Vorlagen die erforderliche Mehrheit nur im Gefolge der Verbindung mit einem populären und damit zugkräftigen Einzelbegehren erreichen (Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entsch. v. 24.4.2000, Vf. 112-IX-99, VerfGHE BY 53, 23, juris, Rn. 43).

Ob ein in diesem Sinne sachlich-inhaltlicher Zusammenhang besteht, ist nicht anhand der Intention oder des Zusammenhangs einer entworfenen Regelung zu ermitteln, sondern anhand des materiellen Inhalts der Rege-

lung (auch hierzu Bayerischer Verfassungsgerichtshof, *Entsch. v. 24.4.2000, Vf. 112-IX-99, VerfGHE BY 53, 23, juris, Rn. 47*). Indizwirkung kann hierbei haben, ob einzelne Teile der vorgeschlagenen Regelung jeweils für sich einen eigenständigen Entwurf darstellen könnten. Entscheidend sind allerdings nicht formelle Kriterien, sondern der materielle Inhalt der Regelung: Nur 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, kann von einem sachlichen Zusammenhang der Regelungsmaterie gesprochen werden (Bayerischer Verfassungsgerichtshof, *Entsch. v. 24.4.2000, Vf. 112-IX-99, VerfGHE BY 53, 23, juris, Rn. 44*).

Damit ist zugleich klargestellt, dass verschiedene Regelungsmaterien nicht allein deshalb zu einem sachlich zusammenhängenden Gesetzeswerk werden, weil sie einer gemeinsamen Zielsetzung dienen. Auch dann, wenn Motivation und Abänderungstendenz deckungsgleich sind, müssen verschiedene Materien getrennt zur Abstimmung gestellt werden (Bayerischer Verfassungsgerichtshof, *Entsch. v. 24.4.2000, Vf. 112-IX-99, VerfGHE BY 53, 23, juris, Rn. 45*), um dem Volk als Souverän eine differenzierte Willensbildung zu ermöglichen.

b) Der vorliegende Gesetzentwurf fasst insgesamt fünf verschiedene sachlich abgegrenzte Regelungsmaterien zusammen:

1. Neuregelungen über Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide, flankiert durch eine Neuregelung verfassungsgerichtlicher Zuständigkeiten,
2. Ersetzung des Bürgerschaftsreferendums durch ein Parlamentsreferendum,
3. Einführung eines obligatorischen Verfassungsreferendums,
4. Einführung eines fakultativen Wahlrechtsreferendums,
5. Besondere Anforderungen an Form und Inhalt zukünftiger Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften mit Außenwirkung.

Diese sind zwar überwiegend von derselben legislatorischen Intention getragen, stehen aber hinsichtlich ihrer konkreten Wirkungsweisen nicht im für eine einheitliche Abstimmung erforderlichen sachlich-inhaltlichen Zusammenhang:

aa) Der Schwerpunkt des Gesetzentwurfs liegt in einer erheblichen Umgestaltung der Regelungen über Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide. Es handelt sich im Einzelnen um:

- Art. 48 Abs. 1 und 2,
- Art. 50 Abs. 1 bis einschließlich Abs. 12 sowie Abs. 15,
- Art. 51a Abs. 1 und, soweit sie sich auf Abs. 1 beziehen, auch Abs. 3 bis 5.

Hierzu zählen die Regelungen über die im Vergleich zur geltenden Rechtslage abgesenkten Quoren, über verlängerte Fristen, über die Beratungspflicht durch den Senat sowie das Recht, den Rechnungshof anzurufen. Diese Regelungen stehen für sich betrachtet in einem hinreichend sachlich-inhaltlichen Zusammenhang. In einem weiteren, aber immer noch hinreichend engen Zusammenhang hierzu steht die beabsichtigte Neuregelung verfassungsgerichtlicher Zuständigkeit durch Art. 50 Abs. 13 des Gesetzentwurfs. Sie soll zwar im Kern lediglich das in die Verfassung aufnehmen, was auf einfach-rechtlicher Ebene bereits gilt, verfolgt damit allerdings den Zweck einer früheren Klärung bestimmter Fragen durch das Hamburgische Verfassungsgericht.

bb) Die Ersetzung des Bürgerschaftsreferendums durch ein Parlamentsreferendum in Art. 50a des Gesetzentwurfs steht in keinem sachlich-inhaltlichen Zusammenhang zur Umgestaltung der Regelungen über Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide. Zwar zielt auch diese Regelung von ihrer Intention her auf die Erleichterung von Referenden und somit von Äußerungen des politischen Willens des Volkes ab. Dies genügt jedoch zur Herstellung eines sachlich-inhaltlichen Zusammenhangs nicht. Denn die vorgeschlagene Neuregelung betrifft gerade nicht die Rechte des Volkes, gesetzliche Regelungen oder andere Vorlagen zu initiieren, sondern die Rechte der Volksvertretung.

cc) Auch bei der im Gesetzentwurf vorgesehenen Einführung eines obligatorischen Verfassungsreferendums (Art. 51 des Gesetzentwurfs) handelt es sich um ein in sachlich-inhaltlicher Hinsicht eigenständiges Begehren. Ein solches Referendum hat funktional keinen Bezug zur Volksgesetzgebung, sondern ist bei jeder Verfassungsänderung durchzuführen. Soweit die Initiatoren ausweislich der Begründung der Gesetzesvorlage mit dem obligatorischen Verfassungsreferendum auch verhindern wollen, dass der parlamentarische Gesetzgeber mithilfe einer „Flucht in die Verfassung“ durch Volksentscheid beschlossene Gesetze ändert, ändert diese Motivation nichts an dem sachlich eigenständigen Regelungsgehalt.

dd) Dasselbe gilt für die Änderungen der Vorschriften zum fakultativen Wahlrechtsreferendum (Art. 51a Abs. 2 und, soweit sie sich auf Abs. 2 beziehen, auch die Absätze 1 sowie 3 bis 5). Insoweit hilft auch die äußerli-

che Verklammerung mit dem Gegenstand von Art. 51a Abs. 1 nicht weiter. Diese Regelungen knüpfen nicht an Initiativen zur Volksgesetzgebung, sondern an Entscheidungen der Bürgerschaft über die Änderung, Aufhebung oder den Erlass von Wahlgesetzen an.

ee) Weiterhin steht auch die Regelung in Art. 48 Abs. 3 der überarbeiteten Fassung („Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften mit Außenwirkung sind in allgemein verständlicher Sprache abzufassen.“) mit dem übrigen Inhalt der Vorlage in keinem hinreichenden Zusammenhang. Zwar besteht zwischen ihr und dem Rest der Vorlage eine Schnittmenge dergestalt, als sich der Normbefehl auch an die Volksgesetzgebung richtet. Allerdings geht der Anwendungsbereich von Art. 48 Abs. 3 des Gesetzentwurfs weit darüber hinaus und betrifft auch die parlamentarische Gesetzgebung (durch die Bürgerschaft) sowie den Erlass von Rechtsverordnungen (durch den Senat, Art. 53 HV) und von Verwaltungsvorschriften mit Außenwirkung (durch den Senat bzw. nachgeordnete Behörden). Eine qua Verfassung einzufordernde Pflicht zur Abfassung von Normen in allgemein verständlicher Sprache würde sich nach dem Willen der Beteiligten zu 3 letztlich an die Staatsgewalt der Freien und Hansestadt Hamburg insgesamt richten.

2. Der Gesetzentwurf verstößt in Bezug auf alle Einzelmaterien gegen höherrangiges Recht. Daher ist das Volksbegehren auch nach einer Aufteilung in Einzelbegehren nicht durchzuführen.

a) Der Maßstab für eine inhaltliche Prüfung des in erster Linie auf eine Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg abzielenden Gesetzentwurfs ergibt sich aus der Verfassung selbst. Zwar setzt auch Art. 28 Abs. 1 und 3 GG den Änderungen von Landesverfassungen Grenzen, jedoch wachen über deren Einhaltung allein das Bundesverfassungsgericht und nicht auch die Verfassungsgerichte der Länder (*Schöbener* in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Stand Juni 2016, Art. 79 Rn. 42 und 44 m.w.N.).

Eine Verfassung bindet, auch wenn sie – wie die Hamburgische – nicht unter dem Schutz einer ausdrücklichen Ewigkeitsgarantie (vgl. Art. 79 Abs. 3 GG) steht, den verfassungsändernden Gesetzgeber an ihre identitätsstiftenden und -sichernden Grundentscheidungen (grundlegend bereits BVerfG, Urt. v. 18.12.1953, 1 BvL 106/53, BVerfGE 3, 225, juris, Rn. 19 ff.; Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Urt. v. 13.5.2013, 155/11, DVBl 2013, 848, juris, Rn. 20, und Urt. v. 28.7.1994, LVerfGE 2, 43, juris, Rn. 39). Somit sind, obwohl einzelne Bestimmungen der Verfassung nicht in einem Rangverhältnis zueinander stehen (hierzu aus neuester Zeit

BVerfG, Urt. v. 3.5.2016, 2 BvE 4/14, juris, Rn. 111, 112), auch dem verfassungsändernden Gesetzgeber durch die Verfassung selbst Grenzen gesetzt (vgl. *C. Schmitt*, Verfassungslehre 1928, S. 26).

Hierfür ist bei der Prüfung im Einzelfall ein hoher Maßstab anzulegen. Eine Verfassungsänderung ist daher nur dann nicht zulässig, wenn sie den Kernbereich der geltenden Verfassung verletzt. Zum Bestand der identitätsstiftenden und -sichernden Grundentscheidungen der Hamburgischen Verfassung gehört jedenfalls der Regelungsgehalt von Art. 3 HV, der die Freie und Hansestadt Hamburg zu einem demokratischen und sozialen Rechtsstaat erklärt, in dem alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht und nach Maßgabe der Verfassung und der Gesetze ausgeübt wird. Der hamburgische Verfassungsgeber wollte mit Art. 3 HV den durch Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG gezogenen Rahmen wiederholen (vgl. hierzu HVerfG, Urt. v. 8.12.2015, 4/15, NVwZ 2016, 381, juris, Rn. 71). Der Schutz, den Art. 3 HV gegen Verfassungsänderungen gewährt, umfasst nicht nur die sich aus der Norm ergebenden Prinzipien, sondern alle wesentlichen Merkmale freiheitlicher, rechts- und sozialstaatlicher Demokratie (vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Urt. v. 13.4.2000, Vf. 4-IX-00, VerfGHE BY 53, 81, juris, Rn. 114 m.w.N.).

Ein entsprechend hoher Maßstab ist auch an die Feststellung anzulegen, dass eine Verfassungsänderung diesen Grundentscheidungen widerspricht. Schon die Achtung der Judikative vor dem grundsätzlich zur Änderung der Verfassung berechtigten Gesetzgeber zwingt sie zu Zurückhaltung (Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Urt. v. 13.5.2013, 155/11, DVBl 2013, 848, juris, Rn. 20). Einzuschreiten hat das Hamburgische Verfassungsgericht daher nur, wenn sich der Inhalt der Verfassungsänderung und ein als Grundentscheidung der Verfassung identifizierter Rechtssatz der Verfassung in einem Widerspruch befinden, der mit anerkannten Methoden der Verfassungsauslegung nicht aufzulösen ist.

b) An diesen Vorgaben gemessen verstößt die vorgeschlagene Neugestaltung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in zentralen Punkten gegen unverrückbare Grundentscheidungen der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg.

aa) Art. 48 Abs. 1 des Gesetzentwurfs verstößt gegen das Rechtsstaatsprinzip, denn die Regelung würde – träte sie in Kraft – die Legislative von Verfassungswegen zu etwas verpflichten, das sie nicht hinreichend klar bezeichnet und dessen Inhalt sich auch nicht durch Auslegung hinreichend verlässlich ermitteln lässt.

(1) Dem in Art. 3 Abs. 1 HV festgeschriebenen Rechtsstaatsprinzip kommt die Rolle einer identitätsstiftenden und identitätssichernden Grundentscheidung zu. Es dient der Kanalisierung politischer Macht und gründet den modernen Staat auf die Positivität des Rechts (*Gärditz* in Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Stand Juni 2016, Art. 20 [6. Teil] Rn. 2). Es ist somit von zentraler Bedeutung innerhalb des Normengefüges der Verfassung.

Zum Inhalt des Rechtsstaatsprinzips gehört, dass bei der Ausgestaltung von Normen die Grundsätze der Normenklarheit und Justiziabilität zu beachten sind (BVerfG, Beschl. v. 31.5.1988, 1 BvR 520/83, BVerfGE 78, 214, juris, Rn. 35; Beschl. v. 8.3.1983, 2 BvL 27/81, BVerfGE 63, 312, juris, Rn. 38). Es verpflichtet den Gesetzgeber zur Präzision, soweit dies praktisch möglich und mit dem Normzweck vereinbar ist (*Papier/Möller*, AöR 122 [1997], S. 177, 207 f.). 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 (BVerfG, Beschl. v. 8.3.1983, 2 BvL 27/81, BVerfGE 63, 312, juris, Rn. 38). Die hieraus folgenden Anforderungen sind umso höher, je schwerwiegendere Folgen ein Gesetz hat (z.B. BVerfG, Beschl. v. 3.3.2004, 1 BvF 3/92, BVerfGE 110, 33, juris, Rn. 108 ff.; Beschl. v. 9.4. 2003, 1 BvL 1/01, 1 BvR 1749/01, BVerfGE 108, 52, juris, Rn. 61).

(2) Eine Bestimmung der Verfassung, wonach Gesetzesvorlagen oder Vorlagen zu bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung auch „aus der Mitte des Volkes“ eingebracht werden, wird diesen Anforderungen nicht gerecht. Sollte eine solche Bestimmung lediglich als redaktionelle Änderung gegenüber dem gültigen Wortlaut von Art. 48 Abs. 1 HV („durch Volksbegehren“) zu verstehen sein, so brächte sie kein Mehr, sondern ein Weniger an Rechtsklarheit mit sich: Anders als die Bürgerschaft ist das Volk weder ein Verfassungsorgan noch überhaupt ein hinreichend verfasstes Organ, weswegen eine Formulierung, wonach Vorlagen aus seiner Mitte erfolgen könnten, in der Sache nichts aussagt. Erst recht wäre die vorgeschlagene Neuregelung unklar, wenn sie tatsächlich als inhaltliche Änderung gegenüber der bestehenden Rechtslage zu verstehen sein sollte.

bb) Die durch Art. 50 Abs. 1 des Gesetzentwurfs vorgesehene Ausdehnung der Volksgesetzgebung auch auf den Gegenstand der Abgaben verstößt gegen das Prinzip der repräsentativen Demokratie, da sie die Gesamtverantwortung des Parlaments für den Haushalt beseitigen würde.

(1) Indem die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg in Art. 3 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 die Freie und Hansestadt Hamburg zu einem demokratischen Staat erklärt, dessen Staatsgewalt vom Volke ausgeht, trifft sie eine Entscheidung zugunsten der Demokratie. Sie stützt sich auf das Demokratieprinzip, dem als einem Verfassungsgrundsatz zentrale Bedeutung zukommt (HVerfG, Urt. v. 8.12.2015, 4/15, NVwZ 2016, 381, juris, Rn. 70).

Nach der Konzeption der Verfassung wird die Volkswillensbildung grundsätzlich durch das Parlament, nämlich die Bürgerschaft als gewähltes Verfassungsorgan ausgeübt. Daneben sieht die Verfassung anlassbezogen und temporär die Bildung von Volksinitiativen vor, um den Volkswillen einer der in Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV vorgesehenen Entscheidungsformen zuzuführen (HVerfG, Urt. v. 27.4.2007, 3/06, HmbJVBl 2007, 48, NordÖR 2007, 312, juris, Rn. 83). Zwar sind Volkswillensbildung und parlamentarische Willensbildung hinsichtlich der hierbei gefundenen Ergebnisse gleichrangig (HVerfG, Urt. v. 15.12.2004, 6/04, HmbJVBl 2005, 19, NordÖR 2005, 109, juris, Rn. 50 f.), jedoch ist damit dem Volksgesetzgeber im Vergleich zum parlamentarischen Gesetzgeber nicht auch quantitativ und qualitativ der gleiche oder gar einen höherer Stellenwert einzuräumen. Eine substantielle Verlagerung der legislativen Aufgaben vom parlamentarischen Gesetzgeber auf die Volksgesetzgebung ist mit dem Demokratieprinzip, so wie es in der Hamburgischen Verfassung verankert ist, nicht vereinbar.

Die identitätsstiftenden und -sichernden Grundentscheidungen der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg sind stets vor dem Hintergrund des Homogenitätsgebotes in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG zu verstehen, das zwar – wie dargestellt – nicht selbst den einschlägigen Prüfungsmaßstab bildet, das aber zur Auslegung der Verfassung heranzuziehen ist (vgl. HVerfG, Urt. v. 8.12.2015, 4/15 NVwZ 2016, 381, juris, Rn. 73; ausführlich bereits HVerfG, Urt. v. 15.12.2004, 6/04, HmbJVBl 2005, 19, NordÖR 2005, 109, juris, Rn. 50, 51 und 57).

Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG muss die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne des Grundgesetzes entsprechen. Da zu diesen Grundsätzen die in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG verankerte Staatsform der repräsentativen Demokratie gehört, ist das als selbstverständlich vorausgesetzte Übergewicht des parlamentarischen Gesetzgebers nicht in Frage zu stellen (HVerfG, Urt. v. 15.12.2004, 6/04, HmbJVBl 2005, 19, NordÖR 2005, 109, juris, Rn. 57). Denn zwar erkennt auch das Grundge-

setz das Volk in Rahmen landesverfassungsrechtlicher Möglichkeiten zur Herrschaftsausübung durch Abstimmungen als gleichwertig an, es garantiert jedoch zugleich dem Repräsentationsorgan eine substantielle Aufgabenzuweisung im Sinne quantitativ und qualitativ genügender Entscheidungsbefugnisse (HVerfG, Urt. v. 15.12.2004, 6/04, HmbJVBl 2005, 19, NordÖR 2005, 109, juris, Rn. 57).

(2) Zu den konkreten Auswirkungen des Demokratieprinzips gehört der Grundsatz der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Parlaments (zum Begriff aus neuerer Zeit Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 27.8.2015, LVerfG 1/14, NordÖR 2016, 55, juris, Rn. 102). 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 eines Parlaments und dem Zur-Verantwortung-gezogen-werden zerbrechen (*Möstl*, VVDStRL 72 [2012], S. 355, 386 m.w.N.). Dies gilt indes nicht nur für die Feststellung des Haushalts durch das Parlament (ausführlich zu dessen verfassungsrechtlicher Verankerung BVerfG, Urt. v. 28.2.2012, 2 BvE 8/11, BVerfGE 130, 318, juris, Rn. 105). Vielmehr ist es grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat, dass das Parlament dem Volk gegenüber verantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entscheidet (aus neuerer Zeit BVerfG, Urt. v. 18.3.2014, 2 BvE 6/12, 2 BvR 1390/12, 2 BvR 1421/12, 2 BvR 1438/12, 2 BvR 1439/12, 2 BvR 1440/12, 2 BvR 1824/12, BVerfGE 135, 317, juris, Rn. 161 m.w.N.; Urt. v. 28.2.2012, 2 BvE 8/11, BVerfGE 130, 318, juris, Rn. 105). In Gefahr gerät der Zusammenhang zwischen Wahl und Verantwortung demnach nicht nur, wenn dem Parlament die Feststellung des Haushalts entzogen wird. Grundsätzlich tangiert ist die Budgetverantwortung auch durch andere finanzwirksame Plebiszite, die zu einer Vorwegbindung des Haushaltsgesetzgebers führen (*Möstl*, VVDStRL 72 [2012], S. 387). Der Haushaltsvorbehalt erstarkt im Ergebnis zu einem Finanzvorbehalt (vgl. *Isensee*, in: Hillgruber/Waldhoff, 60 Jahre Bonner Grundgesetz, 2010, S. 117, 131), der durch finanzwirksame Plebiszite tangiert, wenn auch nicht notwendig verletzt wird (auf diesen Unterschied weist *Klatt*, *Der Staat* 50 [2011], S. 3, 25 zu Recht hin).

Zwar ist es schwierig, genau zu bestimmen, ab welchem Ausmaß durch die finanziellen Auswirkungen der Volksgesetzgebung unzulässig in die Budgetverantwortung des Parlaments eingegriffen wird (Ansätze bei *Klatt*, a.a.O., *passim*). Doch steht fest, dass eine grundsätzliche Öffnung der Volksgesetzgebung für den Gegenstand der Abgaben ebenso gegen das

Demokratieprinzip verstößt wie eine Einbeziehung auch des Haushaltsplans. Ein Parlament, dem zwar die Gesamtverantwortung für den Haushaltsplan als einem staatsleitenden Hoheitsakt, der in Umfang und Struktur die Gesamtpolitik widerspiegelt (dazu etwa BVerfG, Urt. v. 28.2.2012, 2 BvE 8/11, BVerfGE 130, 318, juris, Rn. 107), obliegt, das bei seinem Vollzug aber die Einschränkungen hinzunehmen hat, die sich aus Volksgesetzgebung im Bereich des Abgabenrechts (zum Begriff Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urt. v. 10.4.2013, 22/11, DVBl 2013, 790, juris, Rn. 56 f.) ergeben, wird im Ergebnis zur Aufgabe seiner Verantwortung gezwungen, ohne dass ein in gleicher Weise legitimierter und damit verantwortlich zu machender „Volksgesetzgeber“ an seine Stelle träte.

cc) Die Quorenregelungen in den Art. 50 Abs. 8 und Art. 50 Abs. 9 des Gesetzentwurfs verstoßen gegen das Demokratieprinzip.

(1) Zu den Anforderungen, die das Demokratieprinzip an das Zustandekommen grundlegender staatlicher Entscheidungen stellt, gehört das Mehrheitsprinzip (BVerfG, Urt. v. 2.3.1977, 2 BvE 1/76, BVerfGE 44, 125, juris, Rn. 51 ff. und 58; Beschl. v. 6.10.1970, 2 BvR 225/70, BVerfGE 29, 154, juris, Rn. 33; Urt. v. 21.5.1952, 2 BvH 2/52, BVerfGE 1, 299, juris, Rn. 63; HVerfG, Urt. v. 8.12.2015, 4/15, NVwZ 2016, 381, juris, Rn. 72). Dies stellt – da Einstimmigkeit in der politischen Realität nicht erzielbar ist – durch Entscheidungen anhand einer Mehrheitsregel den Ausgleich zwischen der wünschenswerten breiten Partizipation einerseits und der für das Funktionieren eines Staatswesens erforderlichen Effektivität andererseits sicher und schafft dadurch Akzeptanz für die gefundene Entscheidung (ausführlich aus neuerer Zeit auch Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 26.5. 2009, 2/09, OVG Mül 52, 280, juris, Rn. 60).

Das Mehrheitsprinzip gilt auch für Entscheidungen, die im Wege eines Volksentscheids bzw. eines Referendums ergehen (vgl. auch HVerfG, Urt. v. 14.12.2011, 3/10, HmbJVBl 2012, 26, juris, Rn. 128, 129). In diesen Fällen erfährt es eine zusätzliche Absicherung durch das Erfordernis eines bestimmten Zustimmungsquorums, dessen grundsätzliches Erfordernis sich aus den grundlegenden Unterschieden zwischen parlamentarischer und Volksgesetzgebung herleitet (vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entsch. v. 17.9.1999, Vf. 12-VIII-98, Vf. 14-VII-98, Vf. 15-VII-98, VerfGHE BY 52, 104, juris, Rn. 103, 104, dort auch Rn. 133 ff. zur Ableitung eines ungeschriebenen Zustimmungsquorums bei Verfassungsänderungen; aus der Literatur etwa Bull, NordÖR 2015, 151, 154).

Diese Unterschiede betreffen zum einen den Gang der Entscheidungsfindung: Da das Volk über die zur Entscheidung gestellte Vorlage nur mit „Ja“ oder „Nein“ abstimmen kann, entfallen hier diejenigen Mechanismen, die im parlamentarischen Verfahren der Änderung oder Optimierung eines Gesetzentwurfs dienen (Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entsch. v. 17.9.1999, Vf. 12-VIII-98, Vf. 14-VII-98, Vf. 15-VII-98, VerfGHE BY 52, 104, juris, Rn. 104).

Zudem steht die Volksgesetzgebung auch Minderheiten offen, die sich von den im Parlament vertretenen politischen Parteien in bestimmten Fragen nicht hinreichend vertreten fühlen. Die Affinität der Volksgesetzgebung zu Partikularinteressen ist grundsätzlich zu billigen (vgl. dazu Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, Urteil vom 14.2.2000, St 1/98, StGHE BR 6, 203, juris, Rn. 90). Um das Spannungsverhältnis zwischen einer möglichen Partikularität der von Initiatoren der Volksgesetzgebung verfolgten Interessen einerseits und dem Anspruch des Gesetzes auf Allgemeinverbindlichkeit andererseits aufzulösen, müssen sich Minderheiten für das Recht, den Souverän zur Entscheidung anzurufen, qualifizieren (Zulassungsquorum, dazu Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, Urteil vom 14.2.2000, St 1/98, StGHE BR 6, 203, juris, Rn. 91).

Vergleichbare Anforderungen sind auch an die eigentliche Entscheidung des Volkes als dem Souverän zu stellen. Das Volk wird nicht schon durch die Initiatoren der Volksgesetzgebung repräsentiert (Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urt. v. 19.9.2001, 4/01, ThürVGRspr 2002, 61, juris, Rn. 151 ff.). Souverän sein muss, wer die vorgelegte Frage beantwortet, nicht wer sie stellt (vgl. *Isensee*, in: Hillgruber/Waldhoff, 60 Jahre Bonner Grundgesetz, 2010, S. 117, 128). Daher muss das Volk zum Ausdruck bringen, dass es die mit der Volksgesetzgebung verfolgten (Partikular-)Interessen befürwortet oder doch jedenfalls billigt. Erst diese Billigung, die letztlich die Mehrheit vor einer gut organisierten Minderheit schützt (vgl. etwa *Klatt*, Der Staat 50 [2011], S. 3, 23 und 28), verleiht dem Gegenstand der Volksgesetzgebung den in einem demokratischen Staat erforderlichen Gemeinwohlbezug. Einem Souverän, der sich hingegen weit überwiegend passiv verhält, kann schon aus Gründen des Mehrheitsprinzips nicht die stillschweigende Zustimmung unterstellt werden (ähnlich auch *Isensee*, in: Hillgruber/Waldhoff, 60 Jahre Bonner Grundgesetz, 2010, S. 117, 128 f.).

Dies gilt umso mehr, als angesichts der geschilderten Anknüpfung an Partikularinteressen leicht der Eindruck entstehen kann, der zur Abstimmung stehende Gegenstand gehe die Mehrheit der Abstimmungsberechtigten ohnehin nichts an.

Eine weiterreichende Trennung zwischen Partikular- und Allgemeininteressen erscheint indes nicht geboten. Denn abgesehen davon, dass eine trennscharfe Unterscheidung zwischen beiden Begriffen erhebliche Schwierigkeiten bereitet, erfasst die Souveränität des verfassungsgemäß handelnden Gesetzgebers auch die Berücksichtigung von Partikularinteressen. Ihnen haftet nicht etwa grundsätzlich der Makel an, im Widerspruch zum Gemeinwohl zu stehen.

Diesen Anforderungen lässt sich schließlich auch nicht mit dem Einwand begegnen, dass Parlamentswahlen unabhängig von der Wahlbeteiligung und somit von Beteiligungs- oder gar Zustimmungsquoren als gültig anerkannt werden (pointiert dazu aus neuerer Zeit *Dreier/Wittreck*, Jb für direkte Demokratie 2009 [2010], S. 11 ff.; auch abgedruckt in *Dreier*, Idee und Gestalt des freiheitlichen Verfassungsstaates, 2014, S. 397, 420). Diese Sichtweise argumentiert damit, dass für Abstimmungen nichts anderes gelten dürfe als für Wahlen, soweit nur die Abstimmungsfrage formgerecht gestellt werde und die Teilnahme allen Stimmberechtigten offen stehe. Jede weitere Einschränkung beruhe auf Spekulationen über den Aussagegehalt des Fernbleibens (*Dreier/Wittreck*, Jb für direkte Demokratie 2009 [2010], S. 11 ff.; auch abgedruckt in *Dreier*, Idee und Gestalt des freiheitlichen Verfassungsstaates, 2014, S. 397, 420). Sie verzerre den Erfolgswert der Stimmen und hebe im schlimmsten Fall sogar das Abstimmungsgeheimnis auf (ausführlich *Jung*, Jb für direkte Demokratie 2009 [2010], S. 40, 43 ff., 59 ff.).

Eine Gleichsetzung von Volksgesetzgebung mit Parlamentswahlen verbietet sich jedoch schon deshalb, weil die aus den Wahlen hervorgehenden Parlamente und Regierungen – anders als die auf punktuelle Gegenstände gerichteten Volksentscheide – die politische Verantwortung für die gesamte Politik der jeweiligen Gebietskörperschaft tragen und daher für die Funktionsfähigkeit des Staates zwingend erforderlich sind; das Funktionieren der politischen Ordnung insgesamt wäre gefährdet, machte man die Wahlen von einem Teilnahmequorum und damit die Wirksamkeit dieses Entscheidungsaktes von denjenigen abhängig, die den Wahlen fernbleiben (Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, Urteil vom 14.2.2000, St 1/98, StGHE BR 6, 203, juris, Rn. 92; ähnlich auch *Bull*, NordÖR 2015, 151, 153 f.).

(2) Unter Zugrundelegung dieser Grundsätze verstößt die im Gesetzentwurf vorgesehene Absenkung der Quoren in struktureller Hinsicht gegen das Demokratieprinzip. Sie unterschreitet das Niveau, ab dem von einer Billigung eines Gegenstandes der Volksgesetzgebung und damit von einer

hinreichenden demokratischen Legitimation ausgegangen werden kann, und ermöglicht Entscheidungen, die zwar nicht gegen die Mehrheit, aber doch an ihr vorbei ergehen.

(a) Eine Argumentation, die für die Höhe der vorgeschlagenen Quoren an die in der Bürgerschaft repräsentierten Wählerstimmen anknüpft, berücksichtigt die spezifischen für Volksgesetzgebungsverfahren geltenden Anforderungen nicht. Sie beruht letztlich auf der mit dem Demokratieprinzip unvereinbaren Annahme, das Parlament repräsentiere nur diejenigen Wahlberechtigten, deren Stimmverhalten sich unmittelbar in der Zusammensetzung des Parlaments niedergeschlagen habe. Das Parlament hat – dies ergibt sich bereits aus Art. 47 Abs. 1 Satz 1 und 2 HV, wonach die Abgeordneten Vertreterinnen und Vertreter des ganzen Volkes und an Aufträge nicht gebunden sind – nicht die Funktion einer (Interessen-)Vertretung derjenigen Wahlberechtigten, die seine Mitglieder gewählt haben. In einer repräsentativen Demokratie bildet das Parlament, das aus den als Vertretern des ganzen Volkes gewählten Abgeordneten besteht, insgesamt die Volksvertretung und nimmt seine Repräsentationsfunktion grundsätzlich in seiner Gesamtheit wahr (vgl. BVerfG, Urt. v. 28.2.2012, 2 BvE 8/11, BVerfGE 130, 318, juris, Rn. 101 f.). Somit verpflichtet bereits das Demokratieprinzip das Parlament dem Gemeinwohl. Daher bleiben aber auch diejenigen Wahlberechtigten, die der Wahl fernbleiben oder deren Stimmen auf Wahlbewerber entfallen, die bei der Sitzverteilung nicht berücksichtigt werden, nicht ohne parlamentarische Vertretung.

(b) Weiterhin können im vorliegenden Fall auch diejenigen Effekte nicht unberücksichtigt bleiben, die sich aus dem Zusammenwirken der vorgeschlagenen Neuregelungen ergeben: Durch die Änderungen in Art. 50 Abs. 4 Satz 1 HV (Verlängerung der Antragsfrist von aktuell einem Monat nach § 6 Abs. 1 Satz 2 HVAbstG auf sechs Monate) und in Art. 50 Abs. 5 Satz 3 HV (Verdoppelung der „regulären“ Eintragsfrist von drei auf sechs Wochen) wären gerade solche Volksbegehren erheblich begünstigt, deren Anliegen für die Öffentlichkeit von untergeordnetem Interesse sind und die sich die notwendige Zustimmung gleichsam erst suchen müssen, zumal die Eintragung auch durch die freie Sammlung möglich ist. Hinzu käme beim nachgehenden Volksentscheid sodann, dass – wovon im Übrigen auch die Beteiligten zu 3 ausgehen – eine Gesetzesänderung bei Zugrundelegung der Wahlbeteiligung bei der letzten Bürgerschaftswahl bereits mit einem Zustimmungsquorum von 13% der Wahlberechtigten erzielt werden könnte und eine Verfassungsänderung ein Quorum von 26% voraussetzte. Hätte eine zukünftige Bürgerschaftswahl eine geringere

Wahlbeteiligung, würden die Zustimmungsquoren noch niedriger liegen. Die Zusammenschau dessen verdeutlicht, dass die von den Beteiligten zu 3 beabsichtigte Neuregelung im Ergebnis dazu führen kann, dass in zukünftigen Volksentscheiden Regelungen Bestandteil des geltenden Rechts oder sogar der geltenden Verfassung werden können, mit denen sich der Volkssouverän zuvor kaum beschäftigt hat. Von einem Volksentscheid im eigentlichen Sinne könnte in dieser Konstellation nicht die Rede sein.

(c) Die Ableitung der Zustimmungsquoren aus der „Zahl der in der Bürgerschaft repräsentierten Wählerinnen und Wähler“ lässt sich im Übrigen auch nicht aus Art. 50 Abs. 3 Satz 10 HV (in der Fassung des Elften Gesetzes zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg) rechtfertigen. Hiernach gilt: Findet der Volksentscheid am Tag der Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag statt, so ist ein Gesetzentwurf oder eine andere Vorlage angenommen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden zustimmt und auf den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage mindestens die Zahl von Stimmen entfällt, die der Mehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht.

In der Begründung der Verfassungsänderung heißt es hierzu (Bü-Drs. 19/1476, S. 3 und 4 f.):

„Für Volksentscheide an Wahltagen werden dagegen dynamische Quoren eingeführt, die sich nach der Beteiligung an der gleichzeitig stattfindenden Wahl richten. Der Grundgedanke ist, dass einem Volksentscheid ebenso viele Hamburgerinnen und Hamburger zustimmen müssen, wie durch eine entsprechende Entscheidung des Parlaments repräsentiert würden.

(...)

Satz 10 definiert die Voraussetzungen für einen Volksentscheid über einfaches Recht oder eine andere Vorlage, der an einem Tag der Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag stattfindet. Ein solcher hat Erfolg, wenn die Mehrheit der Abstimmenden zustimmt und diese Mehrheit der Mehrheit der Hamburger Stimmen entspricht, die durch das gleichzeitig gewählte Parlament repräsentiert wird. Bei der Berechnung des Quorums sind daher nur Stimmen zu berücksichtigen, die Einfluss auf die Sitzverteilung im Parlament haben. Das wären auf der Basis des geltenden Bürgerschaftswahlrechts an einem Tag zur Bürgerschaftswahl nur die gültigen Landeslistenstimmen, die nicht auf Wahlvorschläge entfielen, welche an der 5-Prozent-Hürde scheitern. Hinsichtlich der Wahlen zum Deutschen Bundestag wären derzeit nur die Zweitstimmen maßgeblich.“

Art. 50 Abs. 3 Satz 10 HV erscheint gerade angesichts dieser Begründung nach dem bisher Gesagten nicht unbedenklich. Allerdings lässt sich aus Existenz und Normzweck dieser Bestimmung, über deren Vereinbarkeit

mit unverrückbaren Grundentscheidungen der Verfassung im vorliegenden Verfahren nicht zu befinden ist, nicht darauf schließen, der verfassungsändernde Gesetzgeber habe die dargestellten unverrückbaren Grundentscheidungen für das Mehrheitsprinzip und die repräsentative Demokratie relativiert. Hierzu wäre er auch im Rahmen einer Verfassungsänderung nicht befugt.

dd) Die im Gesetzentwurf vorgesehene Neuregelung verfassungsgerichtlicher Zuständigkeiten (Art. 50 Abs. 13 und 14) verstößt gegen das Rechtsstaatsprinzip in seiner Ausprägung des – seiner Natur nach bereits dargestellten – Gebots der Normenklarheit.

Während Art. 50 Abs. 14 in der Fassung des Gesetzentwurfs im Wesentlichen denselben Inhalt hat wie Art. 50 Abs. 6 HV und es überdies – da Änderungen des HVAbstG und des HVerfGG nicht Teil des Gesetzentwurfs sind – bei der in § 14 Nr. 5 HVerfGG in Verbindung mit § 26 Abs. 1, 1. Alt. Nr. 2, 1. Alt. HVAbstG vorgesehenen Antragsmöglichkeit bleibt, ist völlig unklar, was unter der in Art. 50 Abs. 13 Satz 1 des Gesetzentwurfs zum Maßstab erhobenen „Zulässigkeit des Volksbegehrens“ zu verstehen sein soll. Neben den ohnehin nicht leicht voneinander unterscheidbaren Rechtsschutzmöglichkeiten in Art. 50 Abs. 6 Satz 1, Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV einerseits und in § 14 Nr. 5 HVerfGG in Verbindung mit § 26 HVAbstG andererseits würde ein dritter verfassungsgerichtlicher Rechtsbehelf eröffnet, dessen Statthaftigkeit und Begründetheit sich an dem vagen Begriff der Zulässigkeit orientiert. Dieser Begriff hat auch in der Rechtssprache keine einheitliche Bedeutung und kann je nachdem allgemein das rechtliche Erlaubtsein einer Handlung oder die Erfüllung der Voraussetzungen einer Entscheidung in der Sache bedeuten. Jedenfalls ist das Hamburgische Verfassungsgericht als Organ der Rechtsprechung nicht dazu berufen, die Rechtslage vorausschauend verfassungsrechtlich zu begutachten.

Was die Regelung zur Teilnichtigkeit in Art. 50 Abs. 13 Satz 2 der geänderten Fassung betrifft, so verstößt sie – falls sie einen Regelungsgegenstand haben und nicht rein deklaratorischer Natur sein soll – insoweit gegen das Demokratieprinzip, als bei ihrer strengen Anwendung auch aus dem Zusammenhang gerissene Bruchstücke zur Abstimmung gebracht werden müssten, die aus sich heraus den Grundcharakter und die Zielsetzung des ursprünglichen Anliegens nicht mehr repräsentieren.

c) Art. 50a des Gesetzentwurfs (mit dem das Bürgerschaftsreferendum durch ein Parlamentsreferendum ersetzt werden soll) verstößt gegen das Demokratieprinzip.

Das in Art. 50 Abs. 4b HV (in der ab dem 3.6.2015 geltenden Fassung) geregelte Bürgerschaftsreferendum setzt nach Art. 50 Abs. 4b Satz 2 HV eine Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft voraus. Diese Filterfunktion, die der Durchführung eines Bürgerschaftsreferendums die notwendige demokratische Legitimation verleiht, entfällt in der Vorlage. Erst recht fehlt die erforderliche demokratische Legitimation den Gegenvorlagen, die nach dem Willen der Initiatoren künftig mit einer Unterstützung durch lediglich ein Fünftel der Bürgerschafts-abgeordneten oder 2,5% Prozent der Wahlberechtigten möglich sein sollen. Eine solche Vorschrift höhlt das Mehrheitsprinzip in nicht hinnehmbarer Weise aus.

Die demokratische Legitimation kann sich auch nicht aus der Zustimmung des Volkes zu der angenommenen Vorlage ergeben. Insoweit sollen gemäß Art. 50a Abs. 5 des Entwurfs die Zustimmungsquoren des Art. 50 Abs. 8 des Entwurfs zur Anwendung kommen. Diese Quorenregelungen verstoßen ihrerseits, wie dargestellt, gegen das Demokratieprinzip und sind nicht geeignet sicherzustellen, dass die zur Abstimmung vorgelegten Vorlagen von der in einer Demokratie erforderlichen Mehrheit getragen werden.

Zugleich verstößt die vorgeschlagene Neuregelung gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung, der in Art. 3 HV vorgezeichnet und in den Vorschriften der Verfassung über die Staatsorgane nachvollzogen ist (dazu *David*, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004, Art. 3 Rn. 35 ff.). Art. 50a des Gesetzentwurfs lässt die Voraussetzung einer grundsätzlichen und gesamtstädtischen Bedeutung einer anderen Vorlage als einem Gesetzesvorhaben entfallen und erweitert damit den Katalog möglicher Gegenstände eines Referendums in einer Weise, die geeignet ist, den ebenfalls demokratisch legitimierten Senat in einer nicht hinnehmbaren Weise bei der Wahrnehmung seiner verfassungsmäßigen Aufgaben zu behindern.

d) Das in Art. 51 des Gesetzentwurfs vorgesehene obligatorische Verfassungsreferendum verstößt gegen das Demokratieprinzip, indem es abweichend von der Grundentscheidung der Verfassung zugunsten der repräsentativen Demokratie an verfassungsändernde Gesetze unterschiedliche Maßstäbe anlegt, je nachdem ob diese auf dem Weg der parlamentarischen Gesetzgebung oder der Volksgesetzgebung zustande kommen sollen. Diese Ungleichbehandlung, die weit über die von den Beteiligten zu 3 verstandene Gleichwertigkeit beider Formen der Gesetzgebung hinausgeht, folgt daraus, dass zwar sowohl das geltende Recht als auch der Gesetzent-

wurf eine Verfassungsänderung gegen den Willen der (Mehrheit der) Bürgerschaft, also gleichsam an der Bürgerschaft vorbei, ermöglichen, umgekehrt durch Einführung eines obligatorischen Verfassungsreferendums eine Verfassungsänderung allein durch die Bürgerschaft aber nicht mehr möglich sein soll.

Die Vorlage erschöpft sich indes nicht hierin, sondern sieht weitere Erschwernisse vor: Was den Beschluss der Bürgerschaft, die Verfassung zu ändern, angeht, so weicht Art. 51 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzentwurfs zwar (bis auf die im vorliegenden Zusammenhang eher marginale Einfügung des Worts „mindestens“) nicht vom Wortlaut des geltenden Art. 51 Abs. 2 Satz 2 HV ab, jedoch muss diese Regelung über parlamentarische Quoren in Relation zu dem in Art. 50 Abs. 9 des Gesetzentwurfs normierten „Volksquorum“ betrachtet werden. Zu rechtfertigen ist die Regelung nur ausgehend von der dem Gesetzentwurf zugrundeliegenden Prämisse, das Parlament repräsentiere nur diejenigen Stimmen, mit denen (untechnisch gesprochen) die Parlamentarier auch gewählt worden. Da Abgeordnete – wie oben schon ausgeführt – Vertreter des gesamten Volkes sind und sich nicht nur auf die ihnen gegebenen Stimmen stützen können, ist diese Regelung nicht haltbar. Somit leidet aber auch die gegenüber der geltenden Fassung unveränderte Vorschrift in Art. 51 Abs. 2 Satz 2 im Kontext des gesamten Gesetzentwurfs an denselben Mängeln wie dessen Art. 50 Abs. 9.

Auch Art. 51 Abs. 3 Satz 1 des Gesetzentwurfs führt zu einer erheblichen Benachteiligung parlamentarischer verfassungsändernder Gesetzgebung. Denn dass die dort normierte Mindestfrist zwischen dem Bürgerschaftsbeschluss zur Verfassungsänderung und dem obligatorischen Referendum kürzer ist als die funktionell durchaus vergleichbare Sammelfrist aus Art. 50 Abs. 5 Satz 3 des Gesetzentwurfs, wirkt sich praktisch nicht zugunsten sondern erheblich zulasten des parlamentarischen Gesetzgebers aus, der nun weniger Zeit hat, die Öffentlichkeit von „seiner“ Verfassungsänderung zu überzeugen, als die Initiatoren einer Volksinitiative sie hätten. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass sich nicht alle Verfassungsänderungen in der Öffentlichkeit als notwendig darstellen lassen. Auch Änderungen einer Verfassung können redaktioneller, rein organisatorischer oder auch sonst rein marginaler Natur sein (vgl. *Bull*, NordÖR 2015, 151, 152).

Zugleich liegt – worauf der Antragsteller zutreffend hinweist – in der Bindung jedweder Verfassungsänderung an den Termin der nächsten Bundestags- oder Bürgerschaftswahl ein erhebliches Erschwernis der parlamentarischen Gesetzgebung, das insoweit über den Bereich der verfas-

sungsändernden Gesetzgebung hinausgeht, als der Fall eintreten kann, in dem bedeutenderen Gesetzesvorhaben auf der Ebene des einfachen Rechts zunächst der Weg durch eine eher randständige Verfassungsänderung gebnet werden muss.

Dass auch der Verzicht auf ein Zustimmungsquorum in Art 51 Abs. 4 des Gesetzentwurfs parlamentarisch beschlossene Verfassungsänderungen nur auf den ersten Blick erleichtert, ergibt sich unmittelbar daraus, dass ein Verfassungsreferendum nach Art. 51 Abs. 3 Satz 1 des Gesetzentwurfs zwingend am Tag einer Bürgerschafts- oder Bundestagswahl stattfinden soll, was der Gesetzentwurf im Übrigen für verfassungsändernde Volksentscheide nicht zwingend vorsieht (vgl. Art. 50 Abs. 7 Satz 4 des Gesetzentwurfs).

Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass aus Art. 51 des Gesetzentwurfs insbesondere im Kontext der übrigen avisierten Änderungen eine grundsätzliche Schwächung der repräsentativen Demokratie spricht, die mit den unverrückbaren Grundentscheidungen der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg nicht vereinbar ist.

e) Die Änderungsvorschläge zum fakultativen Wahlrechtsreferendum in Art. 4, Art. 6 und Art. 51a des Gesetzentwurfs verstoßen insoweit gegen unverrückbare Grundentscheidungen der HV, als Art. 51a Abs. 4 des Gesetzentwurfs überhaupt kein Zustimmungsquorum mehr vorsieht, sondern eine reine Mehrheitsentscheidung verlangt. Ausgehend von der Grundkonstellation der Vorschrift – eine von der Bürgerschaft beschlossene Änderung bedarf bei einem entsprechenden Verlangen von zweieinhalb von Hundert der Wahlberechtigten der Bestätigung durch ein Referendum – böte Art. 51a des Gesetzentwurfs auch vergleichsweise kleinen Gruppen die Möglichkeit, durch ein fakultatives Referendum einen Beschluss der Bürgerschaft zu Fall zu bringen, solange nur die Mehrheit nicht an der Abstimmung teilnimmt.

f) Das in Art. 48 Abs. 3 des überarbeiteten Gesetzentwurfs vorgesehene Gebot, Gesetze, Rechtsvorschriften und Verwaltungsvorschriften in allgemein verständlicher Sprache abzufassen, verstößt ebenfalls gegen höher-rangiges Recht.

Die Verpflichtung des Normgebers auf ein für jeden verständliches Sprachniveau ist ihrerseits mit dem Gebot der Normenklarheit unvereinbar. Denn ein Begriff der allgemein verständlichen Sprache lässt sich auch unter Heranziehung der üblichen Auslegungsmethoden für unbestimmte Rechtsbegriffe nicht soweit eingrenzen, dass der Normsetzer dem Gebot Folge leisten könnte. Weiterhin kollidiert ein konstitutiv verstandener Art.

48 Abs. 3 des überarbeiteten Gesetzentwurfs mit der ebenfalls durch Art. 3 Abs. 2 Satz 1 HV geschützten Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers (hierzu aus neuerer Zeit etwa BVerfG, Beschl. v. 15.12.2015, 2 BvL 1/12, NJW 2016, 1295, juris, Rn. 54): Ein Gebot, das nur das Gesetz, Rechtsverordnung oder Verwaltungsvorschrift werden darf, was in allgemein verständlicher Sprache ausgedrückt werden kann, würde dem Normgeber nicht nur semantische, sondern auch inhaltlich weitreichende inhaltliche Schranken setzen, die ihn im Einzelfall an der Regelung komplexer Sachverhalte hindern.

Für eine Auslegung der vorgeschlagenen Regelung dahingehend, dass sie sich nicht auf das Sprachniveau, sondern auf die Klarheit der Normensprache beziehen soll, besteht angesichts des eindeutigen Wortlauts der Gesetzesvorlage („allgemein verständliche“ Normensprache) kein Raum. Zudem gäbe es für eine so verstandene Verfassungsbestimmung keinen Bedarf, da – wie bereits dargestellt – den Gesetzgeber und (soweit sie zur Rechtssetzung ermächtigt ist) die Exekutive schon aufgrund des in Art. 3 Abs. 1 HV festgeschriebenen Rechtsstaatsprinzips (vgl. nur BVerfG, Beschl. v. 31.5.1988, 1 BvR 520/83, BVerfGE 78, 214, juris, Rn. 35; Beschl. v. 8.3.1983, 2 BvL 27/81, BVerfGE 63, 312, juris, Rn. 38) eine Verpflichtung zur Normenklarheit trifft.

III. Gerichtskosten werden nicht erhoben, § 66 Abs. 1 HVerfGG. Eine Anordnung nach § 67 Abs. 3 HVerfGG, die Kosten der Beteiligten zu erstatten, ist nicht geboten.

C.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Anmerkung:

Dem Bundesverfassungsgericht wird gelegentlich nachgesagt, seine Entscheidungen litten darunter, daß sich auf der Richterbank zu viele Angehörige der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer fänden (wahrscheinlich wohnt diesem Vorwurf mehr als ein Körnchen Wahrheit inne). Die vorliegende Entscheidung leidet umgekehrt an einem mit Händen zu greifenden Mangel an verfassungsrechtlichem Sachverstand. Die Mitglieder des Hamburgischen Verfassungsgerichts (der Präsident des OVG so-

wie des FG, die Präsidentin des SG, je ein Richter von OVG und LSozG, eine Richterin am LAG, drei Rechtsanwälte und eine Rechtsanwältin) haben den Sachverhalt vielleicht noch, die von ihnen schriftlich niedergelegten Argumente sowie die Folgen ihres Spruches aber ganz sicher nicht mehr verstanden. Andernfalls hätten sie sich wenigstens ansatzweise damit auseinandergesetzt, daß sie leichter Hand eine Reihe der deutschen Landesverfassungen als verfassungswidriges Verfassungsrecht eingestuft haben. Die Entscheidung, die hier nicht im Detail sezirt zu werden verdient, stellt sich kurz und bündig als katastrophale Fehlentscheidung dar. Sie ist schlicht von der Höhe der Diskussion um die einschlägigen Fragen mindestens ein Jahrzehnt entfernt, in ihrer Argumentation armselig und in der Auswahl der Zitate entweder hilflos oder dolos. Das klingt hart, sei aber plastisch an einem besonders ärgerlichen Beispiel belegt: Das Gericht will seine aus der Luft gegriffene Behauptung, das Demokratieprinzip gebiete auch bei Volksentscheiden über einfache Gesetze ein Zustimmungsquorum, ausgerechnet unter Rückgriff auf den Bayerischen Verfassungsgerichtshof abstützen (oben S. 270). Der mit der Diskussion über direkte Demokratie halbwegs Vertraute staunt: In Bayern gilt bekanntlich – wie in Sachsen – der schlichte Satz „Mehrheit entscheidet“ (Art. 2 Abs. 2 S. 2 BayVerf.), also gerade der Ausschluß eines solchen Quorums, was den Mitgliedern des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes unzweifelhaft bekannt ist. Wenn die Mitglieder des Hamburger Verfassungsgerichts Recht haben sollten, sind beide Bundesländer offenbar i.S.d. Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG keine Demokratien – apart. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof spricht sich an der zitierten Stelle wohlgermerkt für ein Quorum für *verfassungsändernde* Gesetze aus – was für sich genommen kritikwürdig, aber sicher noch vertretbar ist. Wer die Passage als Beleg für ein Quorum für einfache Gesetze heranzieht, begeht – *sit venia verbo* – Roßtäuscherei und stellt die Frage in den Raum, ob Unvermögen oder Vorsatz handlungsleitend ist.

Die Liste grober Schnitzer ließe sich verlängern. So hätte man sich wenigstens den Versuch einer Erklärung gewünscht, warum ausgerechnet die Landesverfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, die in ihrem mehrfach novellierten Art. 50 der direkten Demokratie einen deutschlandweit einzigartigen Spielraum einräumt, durch die bloße Erwähnung von „Demokratie“ in Art. 3 LVerf. einen Vorrang der repräsentativen Spielart begründen sollte. Einen solchen sucht der Leser allerdings vergeblich – das Gericht nimmt Zuflucht beim französischen Begründungsstil, und nimmt die Literatur entweder gar nicht oder nur dann zur Kenntnis, wenn es sich

überhaupt nicht vermeiden läßt (dann werden aber Aussagen insinuiert, die sich so in den Quellen nicht finden). Nicht weniger defizitär ist der Umgang mit der Judikatur. Das Gericht stützt sich auf Entscheidungen anderer Landesverfassungsgerichte aus den Jahren um 2000. Ob diese Judikate eingedenk des jeweiligen Rechtsrahmens übertragbar sind – offenbar eine Frage, die in Zeiten „postfaktischer“ Argumentation unerheblich ist. Daß diese Judikate ferner ganz überwiegend vernichtende Kritik aus der Wissenschaft erfahren haben⁵, mag man noch als akademische Selbstbezüglichkeit verbuchen. Völlig ausgeblendet wird hingegen der doch offenbar relevante Umstand (man muß leider bezweifeln, daß dies dem Gericht auch nur bekannt ist), daß diese zu Recht inkriminierte Rechtsprechung inzwischen politisch überall überwunden worden ist, indem die als angeblich „schlechthin undemokratisch“ verworfenen Reformprojekte im Konsens umgesetzt worden sind. Legt man die „Hamburger Elle“ an, so sind die folgenden Länder der Bundesrepublik keine Demokratien mehr, weil sie Regelungen vorsehen, die nach der Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts schlechthin undemokratisch sind (wobei auch nach mehrmaliger Lektüre unklar bleibt, welchen Maßstab das Gericht denn nun zugrundelegt – die 2016 geltende Landesverfassung, das Grundgesetz [daß dieses in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG „Wahlen und Abstimmungen“ nebeneinander vorsieht, wird nicht einmal erwähnt], die Landesverfassung schlechthin [?] oder in einem zeitlich näher bestimmten Stadium?):

- Bayern, Hessen und Sachsen (alle drei sehen vor, daß im Volkentscheid die Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet: Art. 2 Abs. 2 S. 2 BayVerf.; Art. 124 Abs. 3 S. 2 HessVerf. sowie Art. 72 Abs. 4 S. 2 SächsVerf.)
- Bremen (Art. 70 Abs. 3 S. 2 BremVerf. läßt unter bestimmten Voraussetzungen finanzwirksame Volkentscheide zu).

Und wenn – letzter Hinweis – ein deutsches Verfassungsgericht im Jahre 2016 den Versuch, eine Rechtsfigur zu etablieren, die sich erkennbar aus seiner Referenzverfassung nicht ergibt (nämlich eine Ewigkeitsklausel nach dem Vorbild von Art. 79 Abs. 3 GG), mit einem affirmativen Verweis auf *Carl Schmitts* Verfassungslehre von 1928 begründet, so stockt spätestens hier dem historisch einigermmaßen orientierten Leser ob dieses ge-

5 Zusammenfassend und m.w.N. F. Wittreck, Direkte Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit, in: JöR 53 (2005), S. 111 ff.

schichtvergessenen Rekurses auf einen erklärten Feind der wohlgeremt parlamentarischen Demokratie der Atem.

Eine erste Besprechung der Entscheidung endet mit der Feststellung, sie „überzeuge[n] in rechtspolitischer Hinsicht“⁶. Der Leser dieser zugegeben harschen Zeilen ahnt, daß ihr Verfasser diese Einschätzung beileibe nicht teilen kann. Viel wichtiger (oder schlimmer?) ist, daß sie zwar ausweislich der übrigen Ausführungen als Kompliment gedacht, in der Sache aber vernichtend ist: Ist es Aufgabe eines Verfassungsgerichts, „rechtspolitisch überzeugende“ Lösungen zu finden? Das Hamburgische Verfassungsgericht hat in der Tat Rechtspolitik betrieben – man wollte schlicht und einfach das Ergebnis einer direktdemokratischen Initiative nicht. Seine Aufgabe, einen Sachverhalt verfassungsrechtlich nachvollziehbar zu würdigen, hat das Gericht hingegen denkbar weit verfehlt und seine entsprechende Befugnis letztlich mißbraucht. Die Entscheidung ist Teil einer leider nicht singulären Selbstimmunisierung der Eliten gegenüber dem Volk.

6. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung v. 21.11.2016 – Vf. 15-VIII-14, Vf. 8-VIII-15 – Konsultative Volksbefragung

Leitsätze

1. Die Volksbefragung gemäß Art. 88a LWG ist ein nach gesetzlichen Vorgaben organisierter Urnengang, bei dem alle wahlberechtigten Staatsbürgerinnen und -bürger zur Abstimmung aufgerufen sind. Die Durchführung einer Volksbefragung stellt einen Akt der Staatswillensbildung dar. Dem steht nicht entgegen, dass die Volksbefragung konsultativ ausgestaltet ist und ihr Ergebnis den Landtag und die Staatsregierung nicht bindet.
2. Die Formen der Beteiligung des Volkes an der Staatswillensbildung sind in Art. 7 Abs. 2 BV dem Grundsatz nach abschließend aufgeführt; ohne Änderung der Verfassung können neue plebiszitäre Elemente nicht eingeführt werden.
3. Art. 88a LWG erweitert das Staatsgefüge um ein neues Element der direkten Demokratie, das geeignet ist, das von der Verfassung vorgegebene Kräfteverhältnis der Organe und ihre Gestaltungsspielräume zu

6 *F. Becker*, Anmerkung zu HmbVerfG, Urt. v. 13.10.2016 – HVerfG 2/16, in: NVwZ 2016, S. 1708 (1710).

beeinflussen. Als neuartiges Instrument der unmittelbaren Demokratie, das die geltenden verfassungsrechtlichen Regelungen zur Staatswillensbildung modifiziert, hätte die Einführung von Volksbefragungen einer Verankerung in der Bayerischen Verfassung bedurft.

Tenor

1. Art. 88a des Gesetzes über Landtagswahl, Volksbegehren, Volksentscheid und Volksbefragung (Landeswahlgesetz – LWG) in der Fassung des § 1 Nr. 7 des Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 23. Februar 2015 (GVBl S. 18, BayRS 111-1-I) ist mit Art. 7 Abs. 2 BV unvereinbar und nichtig.
2. Den Antragstellerinnen sind die durch die Verfahren entstandenen notwendigen Auslagen aus der Staatskasse zu erstatten.

Gründe

I.

[1] Gegenstand der Meinungsverschiedenheiten ist die Frage, ob die durch das Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 23. Februar 2015 (GVBl S. 18) eröffnete Möglichkeit, Volksbefragungen durchzuführen, mit der Bayerischen Verfassung zu vereinbaren ist.

[2] Die Bayerische Staatsregierung brachte am 29. April 2014 einen Gesetzentwurf zur Änderung des Landeswahlgesetzes (Einführung von Volksbefragungen) im Bayerischen Landtag ein (LT-Drs. 17/1745). In der Ersten Lesung vom 7. Mai 2014 beschloss das Landtagsplenum, den Gesetzentwurf an den federführenden Ausschuss für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen zu überweisen (Plenarprotokoll 17/16 S. 948/954). Dort fand am 16. Oktober 2014 eine Expertenanhörung statt. Nach weiterer Beratung am 13. November 2014 empfahl der Ausschuss am 5. Februar 2015 die Zustimmung zu dem Entwurf mit der Maßgabe, dass der 1. März 2015 als Datum des Inkrafttretens eingefügt wird (LT-Drs. 17/5145). Am 11. Februar 2015 wurde der Entwurf vom Landtagsplenum in Zweiter Lesung beraten und anschließend beschlossen (Plenarprotokoll 17/37 S. 2906 ff.). Abgeordnete der Antragstellerinnen machten bei den Beratungen sowohl im federführenden Ausschuss als auch im Landtagsplenum

geltend, die Einführung von Volksbefragungen sei in der vorgesehenen Form mit der Bayerischen Verfassung nicht zu vereinbaren. Das Gesetz wurde am 23. Februar 2015 vom Bayerischen Ministerpräsidenten ausgefertigt und in der Nr. 2/2015 des Bayerischen Gesetz- und Verordnungsblatts vom 27. Februar 2015 auf S. 18 f. bekannt gemacht.

[3] Die in das Landeswahlgesetz eingefügte maßgebliche Bestimmung hat folgenden Wortlaut:

Art. 88a Volksbefragung

(1) ¹Über Vorhaben des Staates mit landesweiter Bedeutung wird eine Volksbefragung durchgeführt, wenn Landtag und Staatsregierung dies übereinstimmend beschließen. ²Über die Gesetzgebung findet keine Volksbefragung statt.

(2) Art. 75 Abs. 1, Art. 76 Abs. 1 Sätze 1 und 2, Art. 77 Sätze 1 und 2, Art. 78 und 80 finden entsprechende Anwendung.

(3) Das Ergebnis einer Volksbefragung lässt die dem Landtag und der Staatsregierung nach der Verfassung zustehenden Befugnisse unberührt.

II.

[4] 1. Mit Schriftsatz vom 20. November 2014 beantragt die Antragstellerin zu I:

1. Es wird festgestellt, dass der Gesetzentwurf der Staatsregierung vom 29.04.2014 (LT-Drs. 17/1745) die Verfassung des Freistaates Bayern verletzt.

2. Für den Fall, dass während dieses Verfahrens der unter 1. genannte Gesetzentwurf vom Landtag als Gesetz beschlossen und dieses vom Ministerpräsidenten ausgefertigt sowie bekannt gemacht wird: Es wird festgestellt, dass das Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom ... (GVBl ...) die Verfassung des Freistaates Bayern verletzt und deswegen nichtig ist.

[5] Der Antrag auf Überprüfung durch den Verfassungsgerichtshof könne bereits während des Gesetzgebungsverfahrens gestellt werden. Die am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten müssten nicht warten, bis das Gesetz ausgefertigt und bekannt gemacht worden sei. Vielmehr könne im Rahmen einer vorbeugenden Normenkontrolle bereits vorher entschieden werden, ob die durch einen Gesetzentwurf ins Auge gefasste Regelung mit der Bayerischen Verfassung vereinbar sei. Mit Schriftsatz vom 18. März 2015 weist die Antragstellerin darauf hin, dass der Entwurf zwischenzeitlich vom Landtag als Gesetz beschlossen worden sei. Daher richte sich der Antrag gemäß seiner Nr. 2 nicht mehr gegen den Entwurf, sondern gegen das Gesetz.

[6] Das durch Änderung des Landeswahlgesetzes eingeführte Institut der Volksbefragung sei mit der Bayerischen Verfassung nicht vereinbar.

[7] a) Es verstoße gegen das Prinzip des Verfassungsvorbehalts.

[8] aa) Der Grundsatz des formellen Verfassungsvorbehalts sei verletzt, weil der Gesetzgeber sich einer Regelungsmaterie annehme, derer er sich von Verfassung wegen nicht annehmen dürfe. Thematisch vergleichbare Regelungen seien auf Verfassungsebene bereits abschließend normiert und einer Erweiterung oder Modifizierung durch den einfachen Gesetzgeber nicht zugänglich. Der Verfassungsgeber habe sich bei der Ausgestaltung des Demokratieprinzips grundsätzlich für das repräsentativ-demokratische System entschieden. Zwar sehe die Bayerische Verfassung auch plebiszitäre Elemente vor; jedoch stünden die repräsentativen zu den plebiszitären Elementen in einem Regel-Ausnahme-Verhältnis. Plebiszitäre Willensäußerungen seien nur insoweit möglich, als die Verfassung diese in Art. 18 Abs. 3, Art. 7 Abs. 2 i.V.m. Art. 74 und 75 Abs. 2 BV selbst vorsehe und damit zulasse. Diese Regelungen seien schon wegen ihrer zumindest teilweisen Detailgenauigkeit als abschließend anzusehen und durch den einfachen Gesetzgeber nicht beliebig änderbar oder erweiterbar. Entgegen der Grundentscheidung der Verfassung, dass plebiszitäre Mechanismen (mit Ausnahme der Sondersituation der Verfassungsänderung in Art. 75 Abs. 2 BV) vom Volk selbst („von unten“) in Gang gesetzt werden könnten, ermögliche Art. 88a LWG den Zugriff des Landtags und der Staatsregierung „von oben“ auf das Volk. Neuartige oder zusätzliche unmittelbare Beteiligungen des Volkes bedürften gemäß Art. 75 Abs. 4 BV einer Verankerung im Verfassungstext.

[9] Die Zulassung von Volksbefragungen im Bereich des exekutivischen Handelns bedeute im Übrigen einen viel größeren Bruch mit dem verfassungsrechtlichen Regelungsgefüge als dies im Bereich der Legislative der Fall sei. Denn immerhin kenne die Verfassung die Volksbeteiligung im Zusammenhang mit der Gesetzgebung in den (freilich abschließenden) Art. 74 ff. BV, wohingegen im Bereich der Exekutive und Gubernative Volksbeteiligungen von der Verfassung überhaupt nicht vorgesehen seien.

[10] bb) Aus dem materiellen Gehalt des Verfassungsvorbehalts und dem Prinzip des Vorrangs der Verfassung ergebe sich, dass die inhaltliche Grundkonzeption der Verfassung einer einfachgesetzlichen Regelung institutionell nicht entgegenstehen dürfe. Dies sei bei der Einführung von konsultativen Volksbefragungen oder Volksabstimmungen indes der Fall, da die vom Verfassungsgeber austarierte Kompetenz- und Machtverteilung in substantzieller Weise verändert werde.

[11] (1) Die verfassungsmäßig vorgesehene Rolle des Landtags und des diesen konstituierenden sowie legitimierenden Wahlakts würden entwertet.

[12] Die Verfassung stehe einer einfachgesetzlichen institutionellen Schwächung des Parlaments entgegen, die darin liege, dass es über grundlegende und landesweit bedeutsame Vorhaben trotz eines durch den Wahlakt legitimierten „Wählerauftrags“ nicht selbst entscheide, sondern als Grundlage seiner Entscheidung eine (wenn auch nur konsultative) Volksabstimmung herbeiführe, mithin eine Abstimmung über Punkte, die im Regelfall bereits Gegenstand der periodisch wiederkehrenden Landtagswahlen gewesen seien. Solche Fragen sollten nach den Vorstellungen der Verfassung in einem strukturierten Diskussionsprozess im Parlament erörtert und dort – gegebenenfalls mit fachlicher Unterstützung von Sachverständigen – einem politischen Bewertungs- und Abwägungsprozess unterzogen werden. Da das Volk selbst nicht organisiert sei und unterschiedliche Meinungen kaum bündeln könne, bewirke die Einführung punktueller konsultativer Volksbefragungen „zwischen durch“ auch eine zumindest partielle Relativierung des in der repräsentativen Demokratie vorausgesetzten Rationalitätsreservoirs. Dem lasse sich nicht entgegenhalten, dass nach dem Gesetzentwurf nur Landtag und Staatsregierung gemeinsam eine Volksbefragung initiieren könnten. Ein solcher Einwand übersehe, dass sich die die Staatsregierung stützenden Fraktionen einem entsprechenden Ansinnen der Staatsregierung politisch kaum entziehen könnten.

[13] Auch könne man daraus, dass das Parlament rechtlich an ein entsprechendes Votum des Volkes nicht gebunden sei, nicht schließen, dass damit jegliche Bindungswirkung ausgeschlossen wäre. Die Verfassungswirklichkeit und die faktische Dimension des Staatsorganisationsrechts könnten nicht unberücksichtigt bleiben. Das Ergebnis einer Volksbefragung werde, da es unmittelbares und starkes demokratisches Gewicht habe, nur im Ausnahmefall und unter besonderen Bedingungen vom Parlament ignoriert oder gar in sein Gegenteil verkehrt werden können. Auch durch rechtlich unverbindliche Volksbefragungen werde dem Volk eine Mitwirkung an der Staatswillensbildung eingeräumt. Als oberstes Verfassungsorgan übe das Volk insoweit Staatsgewalt aus. Dies stehe im Widerspruch zur Verfassung, die – außer dem Institut des Volksbegehrens und des Volksentscheids – als legitimatorischen Akt nur die periodisch wiederkehrenden Wahlen vorsehe. Zudem werde die Öffentlichkeit erwarten, dass von der Möglichkeit der konsultativen Volksbefragung Gebrauch ge-

macht werde; dies führe auch zu einer faktischen Schwächung von Parlament und Wahlakt.

[14] (2) Die von der Verfassung konzipierte Stellung des Ministerpräsidenten und der Staatsregierung werde zulasten des Landtags verschoben.

[15] Auf der Basis des Art. 43 Abs. 1 BV könne und müsse sich die Staatsregierung als Gubernative aller den Freistaat Bayern betreffenden Themen politisch-grundsätzlicher Art eigenständig und eigenverantwortlich annehmen. Die Verfassung gehe davon aus, dass sich die Staatsregierung für ihre Gesetzentwürfe und sonstigen wesentlichen (meist auch haushaltswirksamen) Projekte im Parlament jeweils eine Mehrheit sichern müsse. Die Staatsregierung habe de constitutione lata kein Recht, über grundlegende Angelegenheiten der Leitungsfunktion eine Volksabstimmung herbeizuführen und sich damit gegenüber dem Landtag den politischen Vorteil höherer demokratischer Dignität zu verschaffen. Zwar sei es der Staatsregierung unbenommen, sich an Meinungsumfragen zu orientieren oder solche in Auftrag zu geben („Resonanzstudien“). Jedoch habe sie sich dabei auf informelle Meinungsäußerungen zu beschränken, die nicht den Eindruck einer institutionellen Willensbildung vermitteln dürften.

[16] Im Rahmen der Exekutivtätigkeit könne die Durchführung von konsultativen Volksbefragungen zumindest tendenziell die Gefahr hervorrufen, dass sich die Staatsregierung im Fall der Diskrepanz des Ergebnisses der Volksabstimmung zu den einschlägigen rechtlichen Regelungen an das Votum des Volkes gebunden fühle. Besonders augenscheinlich sei dies bei großen Infrastrukturprojekten, an die die Staatsregierung bei der Formulierung des Gesetzentwurfs wohl in erster Linie gedacht habe. Für solche Projekte gelte in der Regel Bundesrecht. Schon kompetenzrechtlich dürfte es ausgeschlossen sein, dass der Landesgesetzgeber insoweit zusätzliche Volksbefragungen vorsehe, die in den Verfahrensvorschriften des einschlägigen Bundesrechts nicht vorgesehen seien. Es sei auch zu befürchten, dass die Exekutive etwa bei der Gesamtabwägung der betroffenen Belange dem Ergebnis einer Volksbefragung ein Gewicht beimesse, für welches das Bundesrecht keine Grundlage biete.

[17] Es könne ein Konflikt zu dem in Art. 51 Abs. 1 BV verankerten Ressortprinzip entstehen. Das Recht der Staatsregierung, Volksbefragungen (mit) zu initiieren, differenziere nicht zwischen der Staatsregierung als Gremium und den ressortverantwortlichen Staatsministern. Soweit die Staatsregierung im Bereich der Ressortverantwortung Volksbefragungen anrege, handle sie rechtswidrig.

[18] (3) Das Prinzip der parlamentarischen Verantwortung der Staatsregierung werde relativiert; dies führe zu einer weiteren Schwächung des Parlaments zugunsten der Staatsregierung.

[19] Der Ministerpräsident und die Staatsminister trügen gemäß Art. 47 Abs. 2, Art. 51 Abs. 1 BV die Verantwortung gegenüber dem Landtag. Seien sie sich bei einer politisch heiklen Frage nicht sicher, ob die von ihnen präferierte Lösung auf Akzeptanz in der Öffentlichkeit oder im Parlament stoße, ermögliche es das Institut der Volksbefragung, negative politische Konsequenzen präventiv abzufedern. Durch die Initiierung einer Volksbefragung seitens der Staatsregierung und die politische Bindung an das Ergebnis der Befragung hätten der Ministerpräsident und die Staatsminister ein politisch gewichtiges, in der Verfassung aber gerade nicht vorgesehenes Instrument zur demokratischen Rechtfertigung ihres Tuns in der Hand. Hierin liege eine deutliche Verschiebung der Machtverhältnisse zugunsten des Ministerpräsidenten und letztlich der gesamten Staatsregierung. Denn das Vorliegen einer das Handeln der Staatsregierung rechtfertigenden Volksabstimmung dürfte faktisch die Bereitschaft des Parlaments mindern, eine zur Rücktrittspflicht gemäß Art. 44 Abs. 3 Sätze 2 und 3 BV führende Situation festzustellen.

[20] Der einfachgesetzlich konzipierten Verschiebung verfassungsmittelbar vorgesehener Kompetenzen und damit Machtstrukturen lasse sich nicht entgegenhalten, dass das Instrument der Volksbefragung nur einen geringen Anwendungsbereich haben werde. Insbesondere sei dieser keineswegs auf Vorhaben der Exekutive, wie beispielsweise solche der Infrastruktur, beschränkt. Zwar sei die Gesetzgebung von der Volksbefragung ausgenommen. Dies gelte aber nicht für Vorhaben des Staates, die noch keinen Eingang in ein Gesetzgebungsverfahren gefunden hätten, die aber zur späteren Realisierung eines Gesetzes bedürften. Zudem seien weder zur Überwachung des Ausschlusses der Gesetzgebung noch im Hinblick auf staatshaushaltsrelevante Fragen gemäß Art. 73 BV (präventive) Kontrollmöglichkeiten vorgesehen.

[21] b) Ferner sei Art. 16a BV verletzt.

[22] Zwar folge aus dieser Verfassungsbestimmung kein originärer Anspruch der Opposition auf die Einführung bestimmter organisationsrechtlicher Maßnahmen zu ihren Gunsten. Wenn der Gesetzgeber jedoch ein neues politisches, machtrelevantes Institut der Willensbildung schaffe, habe er dabei auch die staatsorganisationsrechtliche Grundsatz- und Wertentscheidung des Art. 16a BV zu beachten. Dies sei vorliegend nicht der Fall. Das Instrument der Volksbefragung gerate in der konkreten Ausgestaltung

zum Machtinstrument, das allein der „Aktionseinheit“ von Staatsregierung und Landtagsmehrheit den Zugriff auf das Plebiszit ermögliche. Auch wenn die Volksbefragung keine rechtliche Bindungswirkung entfalte, sei die Opposition institutionell zu beteiligen.

[23] 2. Mit Schriftsatz vom 16. Juni 2015 beantragt die Antragstellerin zu II:

Es wird festgestellt, dass das Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 23. Februar 2015 (GVBl S. 18) in §§ 1 und 2 Abs. 1 gegen die Bayerische Verfassung verstößt und nichtig ist.

[24] a) Diese Bestimmungen griffen in das durch die Bayerische Verfassung geregelte Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive ein.

[25] aa) Die dadurch ermöglichten konsultativen Volksbefragungen seien als Teil der Staatswillensbildung zu verstehen.

[26] Das Bundesverfassungsgericht habe in seiner Entscheidung vom 30. Juli 1958 (BVerfGE 8, 104 ff.) zu den Volksbefragungsgesetzen der Länder Hamburg und Bremen über die atomare Bewaffnung der Bundeswehr die konsultative Volksbefragung von bloßer Statistik, Meinungsforschung, öffentlicher Meinung und von der politischen Willensbildung des Volkes unterschieden. Entscheidend sei, ob die Befragung eine Veranstaltung des gesellschaftlich-politischen oder des staatsorganschaftlichen Bereichs sei. Wenn die wahlberechtigten Bürger sich aufgrund einer gesetzlichen Regelung und genauso wie bei verbindlichen Volksabstimmungen, Volksbegehren und Volksentscheiden äußern sollten, so sei dieses Gesetz die Rechtsgrundlage für eine Teilnahme des Bürgers als Glied des Staatsvolkes an der Bildung des Staatswillens. Dahinter trete im vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fall zurück, dass die Volksbefragung nicht als rechtsverbindlich ausgestaltet gewesen sei.

[27] Die vom Bundesverfassungsgericht für die Überprüfung eines Volksbefragungsgesetzes am Maßstab des Grundgesetzes entwickelten Grundsätze seien auf die Überprüfung des zur Entscheidung gestellten Gesetzes am Maßstab der Bayerischen Verfassung übertragbar. Dieses Gesetz sehe für die Durchführung eine entsprechende Anwendung der Bestimmungen über Volksentscheide vor. Zwar sei die Volksbefragung nach dem angegriffenen Gesetz nicht auf ein bestimmtes Befragungsthema beschränkt, sondern strukturell offen. Da die Überlegungen des Bundesverfassungsgerichts zur Staatswillensbildung aber nicht bei den Inhalten der Volksbefragung ansetzten, sondern beim Verfahren der Willensbildung, könne hieraus kein Unterscheidungskriterium abgeleitet werden. Auch aus

der Unverbindlichkeit ergebe sich keine Abweichung zu dem vom Bundesverfassungsgericht eingenommenen Standpunkt.

[28] Nach den Intentionen der Staatsregierung solle neben den direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten im Bereich der Gesetzgebung die Möglichkeit einer unmittelbaren Beteiligung des Volkes im Bereich der Aufgaben geschaffen werden, die der Staatsregierung als oberster leitender und vollziehender Behörde oblägen. Die Volksbefragung habe nach ihrer Funktion in der Verfassungswirklichkeit, auf die abzustellen sei, mehr Ähnlichkeit mit einem Wahlakt als mit einem Gesetzgebungsakt, der einen ausformulierten Gesetzentwurf zur Grundlage habe. Die Abstimmung stelle sich als Teilhabe an der Entscheidung der Exekutive, als Möglichkeit zur Stellungnahme und damit indirekt als Möglichkeit der Einflussnahme auf die Exekutive in einem Bereich nicht gebundener Verwaltung dar. Das Gesetz statuiere ein Teilhaberecht *sui generis*, mediatisiert durch die Teilhaberechte aller anderen abstimmungsberechtigten Staatsbürger. Auch wenn sich die Teilhabe im Abstimmungsakt erschöpfe, bleibe sie doch Teil der amtlich dokumentierten Willensbildung. Das Teilhaberecht werde dem Bürger eingeräumt und erweitere seinen *status activus*; es eröffne dem Staatsvolk die Handlungsmöglichkeit, sich im Rahmen der Fragestellung zu positionieren und zu artikulieren. Da der Bürger in einem rechtlichen Rahmen seinen Willen kundgebe und dieser Wille als Abstimmungsergebnis festgestellt werde, sei diese Willensbildung auch für den bayerischen Verfassungsraum der Staatswillensbildung zuzurechnen.

[29] bb) Die Qualifizierung der Volksbefragung als Staatswillensbildung führe nicht dazu, dass die angegriffene Regelung unter dem Vorbehalt der Verfassungsänderung stehe.

[30] Der Verfassungsgerichtshof habe bereits entschieden, dass es ohne Änderung der Verfassung nicht zulässig sei, neben dem Volksbegehren eine weitere Form eines dem Volk zustehenden Gesetzesinitiativrechts zu schaffen. Hiervon unterscheide sich die Volksbefragung jedoch in doppelter Hinsicht. Diese sei zum einen nach dem Verfahrensgang beschränkt auf eine vorgegebene Fragestellung, deren Formulierung der Staatsregierung und dem Landtag anheimgegeben sei. Die Staatswillensbildung geschehe nicht initiativ, sondern reaktiv. Zum anderen sei die Volksbefragung inhaltlich auf die Affirmation oder Negation zu Vorhaben der Exekutive beschränkt. Eine vom Parlament initiierte Volksbefragung – ohne rechtliche Bindungswirkung und im Bereich einer Detailentscheidung „mit gutem Grund“ – bewege sich im Rahmen des Gewaltenteilungsprinzips. Die Offenheit der Bayerischen Verfassung für Volksrechte einerseits und die

Möglichkeit des Parlaments, qua Einzelfallgesetzgebung exekutivisch geprägte Entscheidungen zu treffen, andererseits führten dazu, dass jedenfalls eine vom Parlament initiierte Volksbefragung auch ohne Verfassungsänderung zulässig sei. Anders als die Volksgesetzgebung habe die Volksbefragung ungeachtet der praktisch-politischen Wirkung ihres Ergebnisses eine geringere rechtliche Dignität. Sie schaffe kein allgemeinverbindliches Recht, sondern zeige Zustimmung oder Ablehnung; sie bleibe im verfassungsrechtlichen Sinn folgenlos. Bei der Anwendung sei allerdings darauf zu achten, dass es sich um Themen handle, die in die Kompetenz der Staatsregierung fielen.

[31] cc) Das angegriffene Gesetz stärke die Stellung des Ministerpräsidenten über das in der Verfassung vorgesehene Maß hinaus; insoweit greife es sowohl zulasten der Ressortverantwortung der Staatsminister wie auch zulasten des Landtags in deren verfassungsrechtlich garantierte Rechtspositionen ein. Da es durch seine bloße Existenz das verfassungsrechtliche Kompetenzgefüge verschiebe, hätte es nur als verfassungsänderndes Gesetz erlassen werden dürfen.

[32] Ergänzend zu den diesbezüglichen Ausführungen des Bevollmächtigten der Antragstellerin zu I sei Folgendes anzumerken:

[33] Die Volksbefragung könne nur im Einvernehmen zwischen Landtag und Staatsregierung initiiert werden. Negativ betrachtet bedeute dies ein Vetorecht für jedes der beiden beteiligten obersten Staatsorgane. Verfassungspraktisch komme diesem Vetorecht aber nur geringe Bedeutung zu, da der die Staatsregierung führende Ministerpräsident vom Landtag gewählt worden sei und über eine Mehrheit im Landtag verfüge. Die Einführung der Volksbefragung verschiebe die Gewichte weg vom Parlament hin zur „Aktionseinheit“ von Staatsregierung und Landtagsmehrheit. Der Anstoß zur Durchführung einer Volksbefragung werde regelmäßig von der Staatsregierung ausgehen, schon weil es sich um Vorhaben der Exekutive handle. Die Staatsregierung könne und werde sich des Instruments der Volksbefragung zur politischen Durchsetzung ihrer Vorstellungen bedienen. Die Debatte, die bei Vorhaben von landesweiter Bedeutung eigentlich in den Landtag gehöre und die nach der Struktur der Verfassung repräsentativ-demokratisch zu führen wäre, könne durch die Volksbefragung populistisch beendet werden. Diese solle vordringlich dazu dienen, die Legitimationsbasis der Staatsregierung bei der Durchsetzung von Infrastrukturprojekten, die vor Ort umstritten seien, zu verbreitern. Zugleich eröffne das Referendum die Möglichkeit, die Verantwortung für ein Vorhaben auf das Staatsvolk zu verlagern. Völlig unklar bleibe, wie ein einmal artiku-

lierter, wenn auch unverbindlicher Volkswille in das hochkomplexe Abwägungsgeflecht bei der gerichtlichen Überprüfung infrastruktureller Vorhaben eingepasst werden sollte.

[34] Schließlich werde die verfassungsrechtlich vorgegebene Rolle des Ministerpräsidenten, der die Richtlinien der Politik bestimme und die Staatsregierung führe, verändert. Er könne sich über die Ressortverantwortlichkeit hinweg direkt an das Volk wenden. Unabhängig vom Turnus der Wahlen habe er die Möglichkeit, die Volksbefragung als Plebiszit über die eigene Person auszugestalten. Damit könne die Volksbefragung zur Volkswahl des Ministerpräsidenten mutieren. Es gehe nicht um einen Mehrerwerb an Demokratie, sondern um einen Machtzuwinn. Dies sei mit der Bayerischen Verfassung nicht vereinbar.

[35] b) Die angegriffene Regelung verstoße gegen Art. 16a Abs. 2 BV.

[36] Dadurch, dass kein Initiativrecht für Minderheiten vorgesehen sei, werde die „Aktionseinheit“ zwischen der Regierung und der sie tragenden Landtagsfraktion erstmals in einem Gesetz institutionalisiert. Dies stelle einen Präzedenzfall dar, der geeignet sei, die Rechte der Opposition zentral zu schwächen. Wenn und solange ein Legitimationsinstrument wie die Volksbefragung bestehe, müsse hierzu ein chancengleicher und diskriminierungsfreier Zugang gewährleistet werden. Hieran fehle es, weil an keiner Stelle im Prozess der Volksbefragung Einwirkungs-, Gestaltungs- oder Kontrollrechte der Opposition vorgesehen seien. Gerade weil sich die Volksbefragung auf Vorhaben der Exekutive beziehe, erfordere die im Gewaltenteilungsprinzip angelegte Kontrollfunktion der Legislative gegenüber der Exekutive ein Partizipationsrecht nicht nur der Landtagsmehrheit, sondern auch der Opposition. Dieses Recht könne sinnvollerweise nur durch die Formulierung der Fragestellung und durch die Wahl des Zeitpunkts der Volksbefragung verwirklicht werden.

III.

[37] 1. Die CSU-Fraktion im Bayerischen Landtag (Antragsgegnerin zu 1 in beiden Verfahren) hält die Anträge für unbegründet.

[38] a) Ein Verstoß gegen den Verfassungsvorbehalt sei nicht gegeben. Art. 88a LWG beziehe sich auf Gegenstände in exekutivischer Primärverantwortung. Dementsprechend sei von einem direktdemokratischen Element auszugehen, das sich nicht in die Systematik der Art. 71 ff. BV einordnen lasse. Das Konzept plebiszitärer Willensbildung, wie es in der

Bayerischen Verfassung angelegt sei, werde weder erweitert noch modifiziert. Es handle sich der Sache nach um ein *Aliud* gegenüber den in Art. 18 Abs. 3, Art. 74 und 75 Abs. 2 BV geregelten Entscheidungsbefugnissen, das nur einen geringen Anwendungsbereich eröffne. Angesichts des konsultativen Charakters der Volksbefragung erscheine es sachgerecht, dieses Instrument weniger als einen Akt der Staatswillensbildung als vielmehr als einen Beitrag zur Staatswillensbildung zu verstehen. Die abschließende Wirkung der Regelungen in Art. 71 ff. BV werde daher nicht ausgelöst.

[39] b) Im Gegensatz zu dezisiven direktdemokratischen Elementen hätten konsultative Volksbefragungen keine relevante Verschiebung im staatsorganisatorischen Gefüge zur Folge. Maßgeblich sei, dass das konsultative Referendum den Verfassungsorganen auch die Entscheidung gestatte, sich inhaltlich anders zu entscheiden. Die Gleichsetzung möglicher politischer Wirkungen mit einer rechtlichen Bindung überzeuge schon im Ansatz nicht. Anders als für den Bereich der Gesetzgebung vermöge exekutives Handeln keine dauerhafte Bindungswirkung gegenüber anderen Verfassungsorganen zu entfalten. Der Landtag werde in seinen verfassungsrechtlich radizierten Befugnissen nicht betroffen. Insbesondere führe das gewählte Regelungskonzept zu keiner Minderung seiner Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten, wie schon das Erfordernis eines Parlamentsbeschlusses vor der Durchführung einer Volksbefragung zeige. Unangetastet bleibe auch die Verantwortlichkeit des Ministerpräsidenten und der Staatsminister.

[40] c) Die Rechte der parlamentarischen Opposition würden nicht beeinträchtigt. Soweit Art. 16a BV die parlamentarische Opposition als grundlegenden Bestandteil der parlamentarischen Demokratie bezeichne, enthalte dies zwar ein Bekenntnis zum Stellenwert der Opposition; die Vorschrift begründe aber keine eigenen neuen Rechte. Der Opposition werde durch die Streitgegenständliche Regelung nichts vorenthalten, worauf sie von Verfassungs wegen einen Anspruch hätte. Aus Art. 16a BV könne nicht abgeleitet werden, dass jedes Mehrheitsrecht auch der Minderheit einzuräumen sei. Vielmehr sähe sich die Einführung entsprechender Initiativrechte ihrerseits z.B. im Hinblick auf die Mehrheitsregelung des Art. 23 BV durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt. Es bestehe zudem die Gefahr, dass die in Art. 5 BV angelegte Grundentscheidung für eine effektive gegenseitige Kontrolle einzelner Verfassungsorgane sowie die Handlungs- und Funktionsfähigkeit der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie beeinträchtigt würden. Da eine

konsultative Volksbefragung nach Art. 88a Abs. 1 Satz 1 LWG einen Beschluss von Landtag und Staatsregierung voraussetze, bestehe auch die Möglichkeit zur Artikulation oppositioneller Positionen im Rahmen der entsprechenden parlamentarischen Debatte.

[41] 2. Die Bayerische Staatsregierung (Antragsgegnerin zu 2 in beiden Verfahren) äußert Bedenken gegen die Zulässigkeit des Antrags der Antragstellerin zu I und hält beide Anträge für unbegründet.

[42] a) Zweifelhaft sei, ob der Antrag der Antragstellerin zu I im Zeitpunkt seiner Einreichung überhaupt zulässigerweise habe gestellt werden können. Zuvor hätten lediglich die erste Lesung, eine Sachverständigenanhörung und die Erstberatung im Verfassungsausschuss stattgefunden. In diesem Stadium des Gesetzgebungsverfahrens stehe das Ergebnis der Beratungen möglicherweise noch nicht hinreichend fest, sodass noch kein geeigneter Gegenstand für ein verfassungsgerichtliches Verfahren vorliege.

[43] b) Das vom Landtag mittlerweile beschlossene Gesetz sei verfassungsgemäß.

[44] aa) Konsultative Volksabstimmungen seien auf einfachgesetzlicher Grundlage grundsätzlich zulässig. Die in Art. 88a LWG vorgesehene Volksbefragung sei keine verbindliche Entscheidung über die Ausübung der Staatsgewalt, denn das Ergebnis der Abstimmung binde die staatlichen Organe nicht; vielmehr lasse die Befragung die dem Landtag und der Staatsregierung nach der Verfassung zustehenden Befugnisse ausdrücklich unberührt. Der Ausschluss der rechtlichen Verbindlichkeit sei für die Frage einer möglicherweise erforderlichen Verfassungsänderung zentral. Da die verfassungsrechtlich zugewiesenen und repräsentativ-parlamentarisch legitimierten Befugnisse nicht verändert würden, werde auch ein aus dem Grundsatz der repräsentativ-parlamentarischen Ausgestaltung folgender Verfassungsvorbehalt nicht ausgelöst.

[45] Die Gleichsetzung der möglichen politischen Wirkung einer Volksbefragung mit der rechtlichen Bindungswirkung einer Volksentscheidung überzeuge nicht. Politischer Druck und politische Erwartungshaltungen seien durch politische Verantwortungen aufzufangen, wozu das Verfassungsrecht entsprechende Mechanismen, insbesondere Wahlen, etabliert habe. Auch die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 22. Oktober 2012 über das Volksbegehren zur Abschaffung von Studienbeiträgen sei deutlich vom Grundsatz geprägt, dass für Fragen der unmittelbaren Beteiligung des Volkes an der Ausübung von Staatsgewalt maßgeblich sei, ob und inwieweit rechtliche Bindungen bestünden oder ausgelöst würden.

Danach komme es nicht darauf an, ob möglicherweise politisch-faktische Zwänge ausgelöst würden oder Erwartungen an künftiges Verhalten der Staatsorgane involviert sein könnten. Die einfachgesetzliche Einführung einer unverbindlichen Volksbefragung stehe auch nicht im Widerspruch zu den beiden Urteilen des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1958 zu Volks- und Bürgerbefragungen über Atomwaffen. Diese Befragungen seien als verfassungswidrig verworfen worden, da sie die ausschließliche Zuständigkeit der Bundesorgane beeinträchtigt hätten.

[46] bb) Selbst wenn generelle Bedenken gegen die einfachgesetzliche Einführung der Volksbefragung blieben, könnten diese angesichts der konkreten Ausgestaltung sowie mit Rücksicht auf den landesverfassungsrechtlichen Kontext nicht aufrechterhalten werden.

[47] Den möglichen Bedenken in Hinsicht auf die Organe und das Verfahren der Gesetzgebung sowie insbesondere die Gesetzgebungsbefugnisse des Landtags werde dadurch umfassend Rechnung getragen, dass über die Gesetzgebung eine Volksbefragung nicht stattfinden dürfe. Der Ausschluss der Gesetzgebung sei so zu verstehen, dass er eine verfassungsrechtliche Kollision mit den abschließenden Regelungen in Art. 71 ff. BV ausschließe. Danach könnten Gesetzesvorlagen oder ihre Einbringung sowie Fragen, die sich auf die Änderung oder Aufhebung bestehender Gesetze bezögen, nicht Gegenstand einer Volksbefragung sein. Eine weiter gehende Auslegung des Ausschlussstatbestands in dem Sinn, dass darüber hinaus auch solche Gegenstände von einer Befragung ausgeschlossen sein sollten, die sich im Ergebnis auf die Gesetzgebung auswirken könnten, weil es zu ihrer späteren Umsetzung einer Änderung bestehender Gesetze (Vorrang des Gesetzes) oder einer Regelung durch Gesetz (Vorbehalt des Gesetzes) bedürfe, sei verfassungsrechtlich nicht zwingend. Gegebenenfalls könnten missbräuchliche Umgehungsstrategien als vom Ausschluss der Gesetzgebung erfasst angesehen werden. Eine verfassungskonforme Auslegung dahingehend, dass der Ausschluss auch für Volksbefragungen gelte, die zwar nicht unmittelbar die Art. 71 ff. BV betreffen, die jedoch auf andere Art und Weise nach Inhalt und Umständen Grundlagen für die Gesetzgebung beschaffen sollten, sei in Betracht zu ziehen.

[48] Anders als für den Bereich der Gesetzgebung, in dem das Verfahren und die Willensbildung in Art. 70 ff. BV umfassend und detailliert geregelt würden, enthalte die Bayerische Verfassung für die Exekutive in Art. 54, 55 BV nur wenige Vorgaben, die zudem in erheblichen Teilen nur den Charakter von Grundsätzen hätten. Auch dies spreche dafür, dass die

Verfassung insoweit keinen ab- und ausschließenden Charakter habe. Ein Abgleich mit der strukturverwandten Rechtslage bei der kommunalen Bürgerbefragung lasse ebenfalls darauf schließen, dass die Volksbefragung ohne Änderung der Verfassung eingeführt werden könne.

[49] Weiter sei zu berücksichtigen, dass die Initiative zur Volksbefragung einem übereinstimmenden Beschluss von Parlament und Staatsregierung vorbehalten sei. Damit könne verhindert werden, dass ein möglicherweise bereits gebildeter organschaftlicher Wille des Landtags oder der Staatsregierung überspielt werde. Das Spannungsverhältnis zwischen repräsentativer und direkter Demokratie werde von der Bayerischen Verfassung in Kauf genommen. Aus Art. 88a LWG ergebe sich weder ein unzulässiger Eingriff in die gewaltenteilenden Regelungen der Verfassung noch eine sonst verfassungsrechtlich unzulässige Wegnahme oder Verlagerung von Befugnissen. Die Aufteilung der Zuständigkeiten und Befugnisse zwischen der Staatsregierung als Kollegialorgan sowie dem Ministerpräsidenten und den Ministern werde nicht auf verfassungsrechtlich relevante Weise verändert. Die parlamentarische Kontrolle der Staatsregierung bleibe gewahrt.

[50] cc) Die verfassungsrechtlich geschützten Rechte der parlamentarischen Opposition seien nicht verletzt.

[51] Wegen der Unverbindlichkeit der Volksbefragung sowie wegen des Ausschlusses der Gesetzgebung bleibe die parlamentarische Willensbildung mit sämtlichen vorhandenen Einflussmöglichkeiten der Opposition erhalten. Auch die weiteren parlamentarischen Kontroll- und Einflussmöglichkeiten der Oppositionsfractionen gegenüber der Regierung würden nicht geschmälert. Vielmehr biete die Befragung der Opposition im und außerhalb des Parlaments eine zusätzliche Möglichkeit für eine politische Auseinandersetzung mit der Mehrheit. Aus den Initiativrechten des Volkes im Bereich der Gesetzgebung könne nicht auf ein Initiativrecht der Opposition bei Volksbefragungen geschlossen werden. Weder aus dem Demokratieprinzip noch aus Art. 16a BV ergäben sich Rechte der Opposition, die über die parlamentarischen Kontrollrechte hinausgingen und auf Beteiligungen an exekutivem Verhalten ausgerichtet seien. Ein solches Initiativrecht sei seinerseits verfassungsrechtlich bedenklich, da das in Art. 2 Abs. 2 Satz 2, Art. 23 Abs. 1 BV festgelegte Mehrheitsprinzip und das in Art. 13 Abs. 2 BV verankerte Prinzip der strikten Gleichheit der Abgeordneten erheblich beeinträchtigt würden. Es bestünde die Gefahr, dass das Handeln von Regierung und Parlamentsmehrheit erschwert und die Funktionsfähigkeit der staatlichen Organe im Gewaltengefüge gestört würden.

IV.

[52] Der Bayerische Landtag hält die Anträge für unbegründet.

[53] Die Einführung einer Volksbefragung beinhalte den Gedanken, dass die Bürger ein größeres Mitspracherecht in Form einer möglichen Meinungsäußerung und „Empfehlung“ hätten, aber keine Bindungswirkung bestehe. Eine weitere eindeutige Wirkungsbeschränkung ergebe sich daraus, dass eine solche Volksbeteiligung nur aufgrund gemeinsamer Entscheidung von Staatsregierung und Landtag erfolgen könne und Gesetzesinitiativen auf diesem Weg nicht möglich seien. Die Gewaltenteilung mit den drei Säulen der demokratischen Grundordnung werde damit nicht berührt und schon gar nicht unterlaufen. Die Beteiligungs- und Kontrollbefugnisse der Opposition würden nicht eingeschränkt. Zur Demokratie gehöre, dass die Diskussion in vollem Umfang frei und gleichberechtigt stattfinde, die Entscheidung dann aber entsprechend der Mehrheit der Entscheider erfolge. Es könne nicht angehen, dass die Meinungsbildung der Mehrheit wegen der Regelung zum Minderheitenschutz der Opposition nicht mehr von Bedeutung wäre.

V.

[54] Die Anträge sind zulässig.

[55] 1. Sie haben Meinungsverschiedenheiten gemäß Art. 75 Abs. 3 BV, Art. 49 VfGHG zum Gegenstand.

[56] Nach Art. 75 Abs. 3 BV entscheidet der Verfassungsgerichtshof Meinungsverschiedenheiten darüber, ob durch ein Gesetz die Verfassung geändert wird oder ob ein Antrag auf unzulässige Verfassungsänderung vorliegt. Diese Voraussetzungen sind nach Art. 49 Abs. 1 VfGHG auch dann erfüllt, wenn die Meinungsverschiedenheit darüber besteht, ob durch ein Gesetz die Verfassung verletzt wird (VerfGH vom 12.8.1994 VerfGHE 47, 184/189; vom 19.10.1994 VerfGHE 47, 241/252; vom 17.9.1999 VerfGHE 52, 104/119). Die Meinungsverschiedenheit muss zwischen am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organen oder Teilen davon entstanden und bereits im Lauf des Gesetzgebungsverfahrens im Landtag erkennbar geworden sein (VerfGH vom 21.11.1986 VerfGHE 39, 96/136; VerfGHE 47, 184/189; 47, 241/252 f.; 52, 104/119 f.; vom 21.2.2002 VerfGHE 55, 28/35). Das ist hier der Fall.

[57] a) Der Gesetzentwurf zur Änderung des Landeswahlgesetzes wurde von der Staatsregierung am 29. April 2014 im Landtag eingebracht. In der Plenarsitzung am 11. Februar 2015 wurde das Gesetz vom Landtag mit den Stimmen der Abgeordneten der CSU-Fraktion gegen die Stimmen der Abgeordneten aller Oppositionsfraktionen beschlossen (vgl. LT-Drs. 17/5145 S. 2924 mit Anlage 1). Abgeordnete der Antragstellerinnen vertraten im Gesetzgebungsverfahren die Auffassung, die im Entwurf enthaltene Regelung zur Einführung von Volksbefragungen sei verfassungswidrig.

[58] So führte die der Antragstellerin zu I angehörende Abgeordnete Schulze in den Beratungen des Ausschusses für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen am 16. Oktober 2014 (Protokoll S. 21, 37 f.) und am 13. November 2014 (Protokoll S. 6) u.a. aus, eine einfachgesetzliche Regelung sei nicht ausreichend, da die Volksbefragung in die Grundarchitektur der Demokratie eingreife; die verfassungsrechtliche Stellung des Landtags und der Wahlakt würden strukturell geschwächt, eine Machtverschiebung zugunsten der Staatsregierung bewirkt und unzulässig in die Rechte der Opposition gemäß Art. 16a BV eingriffen. Ausweislich des Plenarprotokolls (17/37 S. 2916) brachte die Abgeordnete auch anlässlich der abschließenden Beratung in der Plenarsitzung am 11. Februar 2015 verfassungsrechtliche Bedenken zum Ausdruck.

[59] Für die Antragstellerin zu II machte der Vorsitzende des Ausschusses für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen, der Abgeordnete Schindler sowohl in der Ausschusssitzung am 13. November 2014 (Protokoll S. 17) als auch in der Plenarsitzung am 11. Februar 2015 (Plenarprotokoll 17/37 S. 2911 f.) geltend, der Gesetzentwurf der Staatsregierung verstoße gegen die Bayerische Verfassung, weil er das Machtgefüge zugunsten der Staatsregierung und zulasten des gesamten Landtags verschiebe; insbesondere missachte der Entwurf die Rechte der Minderheit gemäß Art. 16a BV.

[60] b) Die Antragstellerinnen haben als Fraktionen und damit als Teile des Landtags gemäß Art. 49 Abs. 2 Satz 1 VfGHG am Gesetzgebungsverfahren zur Einführung der Volksbefragung mitgewirkt. Sie können die bereits auf Parlamentsebene von ihren Mitgliedern geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken im Verfahren nach Art. 75 Abs. 3 BV weiterverfolgen (VerfGH vom 27.7.1972 VerfGHE 25, 97/107 f.; VerfGHE 39, 96/136; 47, 184/189; 47, 241/252). Als Antragsgegnerin in beiden Verfahren wurde zum einen zulässigerweise die Mehrheitsfraktion im Landtag benannt, mit deren Stimmen die Neuregelung verabschiedet wurde (vgl. Art. 49 Abs. 2 Satz 3 VfGHG; VerfGHE 47, 241/253; 55, 28/35). Antragsgegnerin

kann zum anderen die von den Antragstellerinnen ebenfalls angeführte Staatsregierung sein, da der Ministerpräsident in ihrem Namen den Gesetzentwurf im Landtag eingebracht und damit das Gesetzgebungsvorhaben gemäß Art. 71 BV initiiert hat (vgl. *Möstl* in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, Art. 75 Rn. 12).

[61] 2. Im Hinblick auf den Zeitpunkt der Verfahrenseinleitung durch die Antragstellerin zu I bestehen keine Zulässigkeitsbedenken.

[62] Grundsätzlich ist es nicht erheblich, wann eine Meinungsverschiedenheit an den Verfassungsgerichtshof herangetragen wird (VerfGH vom 2.12.1949 VerfGHE 2, 181/199; VerfGHE 47, 241/254). Nach herrschender Meinung kann ein Antrag gemäß Art. 75 Abs. 3 BV bereits vor Beschlussfassung, Ausfertigung und Veröffentlichung des Gesetzes beim Verfassungsgerichtshof eingereicht werden (VerfGH vom 21.12.1951 VerfGHE 4, 251/268; *Möstl* in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 75 Rn. 14; *Brechmann* in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 75 Rn. 20; *Pestalozza*, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 1991, § 23 Rn. 48, 51; vgl. auch BVerfG vom 7.3.1953 BVerfGE 2, 143/175 ff.). Andererseits steht der Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens der Stellung eines Antrags auf Entscheidung einer Meinungsverschiedenheit nicht entgegen (VerfGH vom 18.8.1966 VerfGHE 19, 64; vom 30.5.1968 VerfGHE 21, 110/116; *Möstl*, a.a.O., Art. 75 Rn. 14; *Brechmann*, a.a.O., Art. 75 Rn. 23). Da eine Frist nicht vorgesehen ist, kann selbst eine Antragstellung nach Ablauf der Legislaturperiode zulässig sein; allenfalls unter dem Gesichtspunkt der Verwirkung können sich zeitliche Grenzen ergeben (VerfGHE 47, 241/253 f.).

[63] Im Verfahren Vf. 15-VIII-14 hat die Antragstellerin zu I ihren Antrag am 24. November 2014 eingereicht, somit nach der ersten Lesung des Gesetzentwurfs im Landtagsplenum (7. Mai 2014) und der Sachverständigenanhörung (16. Oktober 2014) sowie der Erstberatung im federführenden Ausschuss (13. November 2014), aber noch vor der Endberatung in diesem Ausschuss (5. Februar 2015) und der abschließenden Zweiten Lesung im Landtagsplenum (11. Februar 2015). Die vom Bevollmächtigten der Bayerischen Staatsregierung aufgeworfene Frage, ob im Zeitpunkt der Einreichung des Antrags bereits ein für eine verfassungsgerichtliche Überprüfung hinreichend konkretes Beratungsergebnis im Gesetzgebungsverfahren vorlag, bedarf keiner Vertiefung. Denn es genügt, dass die Antragsberechtigung im Zeitpunkt der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs gegeben ist (VerfGHE 2, 181/200). Dies ist im Hinblick auf das zwischenzeitlich abgeschlossene Gesetzgebungsverfahren zweifellos der Fall.

[64] Zwar wurde aus dem Kreis der Verfahrensbeteiligten angeregt, der Verfassungsgerichtshof möge dessen ungeachtet für die künftige Praxis eine „verbindliche Aussage“ darüber treffen, ab welchem Zeitpunkt ein Antrag auf verfassungsgerichtliche Kontrolle im Verfahren nach Art. 75 Abs. 3 BV gestellt werden darf. Hiervon wird jedoch abgesehen, da eine abschließende Beurteilung nur anhand der Gesamtumstände des jeweiligen Einzelfalls möglich ist und im vorliegenden Verfahren ohnehin keine für künftige Meinungsverschiedenheiten verbindlichen Einschätzungen vorgenommen werden können.

VI.

[65] Die Anträge sind begründet; Art. 88a LWG in der Fassung des § 1 Nr. 7 des Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 23. Februar 2015 (GVBl S. 18) ist mit der Bayerischen Verfassung nicht vereinbar.

[66] 1. Vor einer Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit einer Norm ist diese auszulegen und ihr einfachrechtlicher Anwendungs- und Wirkungsbereich zu ermitteln. Erst nach der Feststellung des konkreten Inhalts der Norm und ihrer systematischen Einordnung kann beurteilt werden, ob die angegriffene Regelung mit der Bayerischen Verfassung vereinbar ist oder nicht (VerfGH vom 30.1.2006 VerfGHE 59, 23/24 m.w.N.). Für die Auslegung einer Rechtsvorschrift maßgebend ist der in ihr zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Normgebers, wie er sich aus ihrem Wortlaut und dem Sinnzusammenhang ergibt. Mittel dazu bilden die grammatikalische, die systematische, die teleologische und schließlich die historische Auslegung, wobei sich diese Methoden nicht gegenseitig ausschließen, sondern ergänzen (VerfGH vom 27.7.2011 VerfGHE 64, 124/134 m.w.N.).

[67] a) Art. 88a Abs. 1 LWG:

[68] Im Hinblick auf Art. 88a Abs. 1 LWG ist insbesondere klärungsbedürftig, auf welche Gegenstände sich eine Volksbefragung beziehen kann. Nach Art. 88a Abs. 1 Satz 1 LWG wird über Vorhaben des Staates mit landesweiter Bedeutung eine Volksbefragung durchgeführt, wenn Landtag und Staatsregierung dies übereinstimmend beschließen. Über die Gesetzgebung findet gemäß Art. 88a Abs. 1 Satz 2 LWG keine Volksbefragung statt.

[69] aa) Unter den Begriff „Vorhaben des Staates“ fallen alle Angelegenheiten, die auf ein staatliches (Regierungs-)Handeln gerichtet sind (LT-

Drs. 17/1745 S. 5). Der Gesetzgeber stellt damit einen Bezug zum Aufgabenspektrum der Staatsregierung her (vgl. LT-Drs. 17/1745 S. 4), die nach Art. 43 Abs. 1 BV die oberste leitende und vollziehende Behörde ist und damit die oberste exekutive Gewalt im Staat ausübt. Die Differenzierung zwischen „leitender“ und „vollziehender“ Behörde verdeutlicht, dass die Staatsregierung neben ihrer Funktion im Rahmen der gesetzesausführenden Verwaltung auch die Aufgabe der Staatsleitung (Gubernative) wahrnimmt (vgl. VerfGH vom 6.6.2011 VerfGHE 64, 70/84 f.). Hierunter ist die Gestaltung des Staatsganzen zu verstehen, die sich vor allem durch das Erfordernis neuer Weichenstellungen und damit verbundener schöpferischer Entscheidungen vom administrativen Gesetzesvollzug unterscheidet (*Lindner* in *Lindner/Möstl/Wolff*, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 43 Rn. 4; *Brechmann* in *Meder/Brechmann*, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 43 Rn. 1).

[70] Die auf landesrechtlicher Regelung beruhenden Volksbefragungen müssen sich – wie auch das Regierungshandeln – im Rahmen der Landeskompetenz halten (*Martini*, DÖV 2015, 981/985). Dies ergibt sich aus der grundgesetzlichen Ordnung, ohne dass es hierzu einer ausdrücklichen Regelung bedarf (vgl. LT-Drs. 17/1745 S. 4).

[71] Abzugrenzen sind die Volksbefragungen von der verfassungsrechtlich in Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 BV verankerten kommunalen Bürgerbeteiligung (*Möstl*, BayVBl 2015, 217/222 f.). Die in Art. 18a GO und Art. 12a LKrO näher ausgestaltete Bürgerbeteiligung umfasst Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zu Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinden und Landkreise, bezieht sich also nicht auf Vorhaben des „Staates“.

[72] bb) Bei der erforderlichen „landesweiten Bedeutung“ der Vorhaben, die nach Art. 88a Abs. 1 Satz 1 LWG Gegenstand einer Volksbefragung sein können, handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der sich mit den üblichen juristischen Methoden auslegen lässt. Anhaltspunkte hierfür liefert u.a. die Gesetzesbegründung, die in diesem Zusammenhang insbesondere Vorhaben zur Herstellung und Sicherung einer für Bayern insgesamt relevanten Infrastruktur nennt (LT-Drs. 17/1745 S. 5). Bedenken unter dem Gesichtspunkt des aus dem Rechtsstaatsgebot (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) folgenden Erfordernisses der Normenbestimmtheit sind daher nicht ersichtlich (vgl. VerfGH vom 28.3.2003 VerfGHE 56, 28/45; VerfGHE 64, 124/134).

[73] cc) Im Hinblick darauf, dass vor allem Volksbefragungen zu Infrastrukturprojekten ermöglicht werden sollen (LT-Drs. 17/1745 S. 5), stellt

sich die Frage nach dem Verhältnis des Art. 88a LWG zu den Vorschriften, die jeweils für die Beurteilung des konkreten Vorhabens in formeller und materieller Hinsicht maßgeblich sind (*Martini*, DÖV 2015, 981/985; *Möstl*, BayVBl 2015, 217/222).

[74] (1) Solche Regelungen können sowohl in Bundes- als auch in Landesgesetzen enthalten sein. In formeller Hinsicht sind insoweit vor allem die Vorgaben verwaltungsrechtlicher Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren von Bedeutung. Materiell-rechtlich kommt eine Vielzahl gesetzlicher Normierungen in Betracht, die der zuständigen Behörde beim Gesetzesvollzug teilweise einen weiten Ermessensspielraum gewähren, bis hin zu strikten Bindungen, die keine oder kaum Gestaltungsspielräume eröffnen. Eine Volksbefragung kann – auch wenn ihr Ergebnis nicht verbindlich ist – in diese Entscheidungsprozesse sowohl formell als auch inhaltlich eingreifen oder sie zumindest beeinflussen. Hierdurch können zudem grundrechtlich geschützte Positionen der in den jeweiligen Verwaltungsverfahren Betroffenen tangiert sein.

[75] Ob sich im Einzelfall Diskrepanzen zwischen dem Inhalt der Fragestellung und den für das Vorhaben einschlägigen gesetzlichen Normen ergeben können, wird maßgeblich von der konkreten Formulierung der dem Volk unterbreiteten Frage abhängen und ließe sich gegebenenfalls nur anhand einer Gesamtschau der jeweiligen Umstände beurteilen. Es ist nicht erkennbar, dass Art. 88a LWG strukturell die Möglichkeit eröffnen würde, vorhandene gesetzliche Normen mittels der Durchführung von Volksbefragungen zu relativieren oder infrage zu stellen. Zwar ist dem Wortlaut des Art. 88a Abs. 1 Satz 1 LWG nicht zu entnehmen, dass in Bezug auf Infrastrukturprojekte das „Ob“ und das „Wie“ eines Vorhabens nur insoweit zur Abstimmung gestellt werden dürfte, als dem Freistaat Bayern eine freie, (auch bundes-)gesetzlich nicht gebundene Entscheidung eröffnet ist. Die Auslegung des Art. 88a LWG nach seinem Sinn und Zweck legt jedoch entsprechende Einschränkungen nahe (vgl. *Schwarz*, Niederschrift über die Expertenanhörung des Ausschusses für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen des Bayerischen Landtags vom 16. Oktober 2014 S. 26; *Lindner*, a.a.O., S. 96; *Thum*, BayVBl 2015, 224/225, 228). Damit ist nicht ausgeschlossen, dass sich im Einzelfall unter dem Gesichtspunkt des Vorrangs der (Bundes-)Gesetze (vgl. Art. 31 GG, Art. 55 Nr. 1 BV) Bedenken gegen die Zulässigkeit einer Volksbefragung ergeben können.

[76] (2) Offenbleibt in diesem Zusammenhang, ob und inwieweit die Durchführung unzulässiger Volksbefragungen verhindert werden soll; eine dem Verfahren bei der Zulassung von Volksbegehren (vgl. Art. 67 BV,

Art. 64 LWG) entsprechende (Vorab-)Prüfung durch den Verfassungsgerichtshof ist nicht vorgesehen (*Haußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 10/2014, 87). Es kommt daher allenfalls die Einleitung eines Organstreitverfahrens nach Art. 64 BV in Betracht, wenn etwa eine Minderheit im Bayerischen Landtag als in der Verfassung mit eigenen Rechten ausgestatteter Teil eines obersten Staatsorgans geltend macht, ihre verfassungsmäßigen Rechte würden durch die (bevorstehende) Durchführung einer Volksbefragung verletzt (*Thum*, BayVBl 2015, 224/231; *Lindner*, Niederschrift über die Expertenanhörung des Ausschusses für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen des Bayerischen Landtags vom 16. Oktober 2014, S. 23; vgl. auch *Grzeszick*, a.a.O., S. 25; *Schwarz*, a.a.O., S. 26; *Heußner*, a.a.O., S. 27).

[77] dd) Auslegungsbedürftig ist auch Art. 88a Abs. 1 Satz 2 LWG, wonach über die Gesetzgebung keine Volksbefragung stattfindet.

[78] (1) Die ausdrückliche Herausnahme der Gesetzgebung als Gegenstand der Volksbefragung betrifft Gesetze, Gesetzesvorlagen und ihre Einbringung sowie sämtliche Akte der Haushaltsgesetzgebung (LT-Drs. 17/1745 S. 4). Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Beteiligung des Volkes an der Landesgesetzgebung abschließend in Art. 7 Abs. 2, Art. 71, 72 Abs. 1, Art. 73, 74, 75 Abs. 2 Satz 2 BV geregelt ist. Der Verfassungsgerichtshof hat hierzu – worauf in der Gesetzesbegründung Bezug genommen wird (LT-Drs. 17/1745 S. 5) – entschieden, dass es ohne Änderung der Bayerischen Verfassung nicht zulässig ist, neben dem Volksbegehren eine weitere Form eines dem Volk zustehenden Gesetzesinitiativrechts zu schaffen (VerfGH vom 14.11.1994 VerfGHE 47, 265 ff.).

[79] (2) Demgegenüber ist der angegriffenen Norm nicht ohne Weiteres zu entnehmen, ob eine Volksbefragung zulässig sein soll, die eine bestimmte Thematik lediglich allgemein aufgreift und unmittelbar weder ein Gesetz noch eine Gesetzesvorlage zum Gegenstand hat, deren Abstimmungsergebnis sich jedoch nur mithilfe einer gesetzlichen Regelung realisieren ließe. Dann bezieht sich zwar die konkrete Abstimmung nicht auf die Gesetzgebung; gleichwohl wäre für eine spätere Umsetzung der Erlass eines Gesetzes unabdingbar. Zu dieser Frage finden sich sowohl in der Niederschrift über die Expertenanhörung des Ausschusses für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen des Bayerischen Landtags vom 16. Oktober

7 So tatsächlich im Original. *Recte* „Heußner“.

2014 als auch in der Literatur unterschiedliche Auffassungen (vgl. *Thum*, BayVBl 2015, 224/227). Teilweise wird der Begriff der Gesetzgebung in Art. 88a Abs. 1 Satz 2 LWG eng im Sinn des Gesetzgebungsverfahrens interpretiert und betont, dass nur formale Gesetzesinitiativen und -vorlagen von der Volksbefragung ausgenommen seien (*Lindner*, Protokoll der Expertenanhörung, S. 14, 18 f.; *Schwarz*, a.a.O., S. 104; *Haußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 10/2014, 4⁸). Die Gegenmeinung geht von einem weiten Verständnis aus und bezieht die Ausschlussklausel auch auf die Fälle, in denen eine Umsetzung zwingend zu Gesetzesänderungen führen müsste (*Grzeszick*, Protokoll der Expertenanhörung, S. 15, 20; *Möstl*, BayVBl 2015, 217/ 222).

[80] b) Art. 88a Abs. 2 LWG:

[81] In Art. 88a Abs. 2 LWG wird eine Reihe von Bestimmungen über die Durchführung von Volksentscheiden für entsprechend anwendbar erklärt.

[82] Mit der Bezugnahme auf Art. 75 Abs. 1 LWG wird geregelt, dass die Staatsregierung den Tag und den Gegenstand der Volksbefragung bekannt zu machen hat. Neben der Bekanntmachung der Fragestellung können danach zu ihrer Erläuterung auch weitere Informationen über das Vorhaben des Staates, zu dem das Volk befragt werden soll, gegeben werden (LT-Drs. 17/1745 S. 5). Für die Gestaltung der Stimmzettel und die Stimmabgabe finden Art. 76 Abs. 1 Sätze 1 und 2 sowie Art. 77 Sätze 1 und 2 LWG, für die Feststellung des Abstimmungsergebnisses findet Art. 78 LWG entsprechende Anwendung.

[83] Für die (nachträgliche) Prüfung der Volksbefragung gilt die bei Volksentscheiden vorgesehene Regelung in Art. 80 LWG entsprechend. Diese Überprüfung obliegt – wie auch bei der Wahlprüfung (Art. 51 bis 55 LWG) – zunächst dem Landtag. Gegen dessen Beschluss kann gemäß Art. 80 Abs. 2 LWG i.V.m. Art. 48 Abs. 2 bis 5 VfGHG die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs beantragt werden. Die Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichtshofs in diesem (nachträglichen) Verfahren dürfte sich auch darauf erstrecken, ob der Volksbefragung ein zulässiger Gegenstand zugrunde lag.

[84] c) Art. 88a Abs. 3 LWG:

[85] Nach Art. 88a Abs. 3 LWG lässt das Ergebnis einer Volksbefragung die dem Landtag und der Staatsregierung nach der Verfassung zuste-

8 Dito.

henden Befugnisse unberührt. Hieraus ergibt sich, dass Volksbefragungen nicht auf die Herbeiführung einer rechtlich verbindlichen Entscheidung gerichtet sind (LT-Drs. 17/1745 S. 4). Es handelt sich vielmehr um konsultative Befragungen, die die Richtung des Volkswillens aufzeigen sollen, ohne den Handlungsspielraum des Landtags und der Staatsregierung rechtlich einzuengen (*Martini*, DÖV 2015, 981/983; *Thum*, BayVBl 2015, 224/225).

[86] d) Die sich im Hinblick auf den Anwendungsbereich des Art. 88a LWG ergebenden Probleme und Fragen (oben a] cc] und dd]) bedürfen keiner weiteren Vertiefung. Denn die angegriffene Regelung ist unabhängig von einer abschließenden Bewertung dieser Gesichtspunkte auch dann mit der Bayerischen Verfassung unvereinbar, wenn ihre Reichweite jeweils eng ausgelegt wird.

[87] 2. Art. 88a LWG ist mit Art. 7 Abs. 2 BV unvereinbar, wonach der Staatsbürger seine Rechte durch Teilnahme an Wahlen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sowie Volksbegehren und Volksentscheiden ausübt. Diese Verfassungsnorm präzisiert im Zusammenhang mit Art. 2 Abs. 2 und Art. 4 BV die Mitwirkungsrechte des Staatsbürgers und ist ein wesentlicher Bestandteil der staatsorganisationsrechtlichen Bestimmungen, die die zentrale Frage der Staatswillensbildung regeln. Ihr kommt Grundrechtscharakter zu, denn sie räumt dem einzelnen Staatsbürger das für ein demokratisches Staatswesen unerlässliche Recht auf Teilhabe an der Staatsgewalt ein (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 4.10.1974 VerfGHE 27, 139/142; vom 29.8.1997 VerfGHE 50, 181/196, 198; vom 25.5.2007 VerfGHE 60, 131/148; vom 12.6.2013 VerfGHE 66, 70/87).

[88] Die Bayerische Verfassung gibt als Staatsform die repräsentative Demokratie vor, die in bestimmten Bereichen durch plebiszitäre Elemente ergänzt wird (a). Volksbefragungen sind Teil der Staatswillensbildung (b). Die Formen der Beteiligung des Volkes an der Staatswillensbildung sind in Art. 7 Abs. 2 BV dem Grundsatz nach abschließend aufgeführt; ohne Änderung der Verfassung können neue plebiszitäre Elemente nicht eingeführt werden (c). Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Nichtigerklärung ist Art. 88a LWG (d).

[89] a) Die Bayerische Verfassung gibt als Staatsform die repräsentative Demokratie vor, die in bestimmten Bereichen durch plebiszitäre Elemente ergänzt wird.

[90] aa) Zu den elementaren Grundsätzen, auf die sich die Bayerische Verfassung stützt, gehört das Prinzip der Demokratie (Art. 2 Abs. 1, Art. 4

BV; VerfGH vom 15.12.1976 VerfGHE 29, 244/264). Die Bayerische Verfassung setzt damit eine Staatsform voraus, die durch die freie Selbstbestimmung aller Bürger geprägt ist. Das Wesen einer Demokratie liegt darin, dass die staatliche Herrschaft durch das Volk legitimiert ist; der Träger der Staatsgewalt ist das Volk (Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BV). Hieraus folgt jedoch nicht, dass jegliches staatliche Handeln unmittelbar vom Volk selbst vorzunehmen ist. Eine derartige „absolute“ unmittelbare Demokratie wäre bei den realen Gegebenheiten staatlichen Lebens, besonders der Bevölkerungszahl, der Pluralität der Gesellschaft, der Vielzahl und Komplexität sowie Häufigkeit der notwendigen Verwaltungs- und Gesetzgebungsentscheidungen, nicht zu verwirklichen. Die Mütter und Väter der Bayerischen Verfassung haben sich daher – dem Vorbild westlicher Demokratien folgend – im Jahr 1946 für eine der grundsätzlichen Konzeption nach repräsentative Demokratie entschieden (vgl. hierzu Mitberichterstatte Dr. Dehler in Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, Bd. II, S. 416), in der das Volk bei der Ausübung der Staatsgewalt durch das Parlament sowie durch die mittelbar oder unmittelbar von diesem bestellten Vollzugsbehörden und Richter repräsentiert wird (Art. 4 BV). Das Parlament bezieht seine demokratische Legitimation durch die periodisch wiederkehrenden Wahlen (VerfGH vom 19.1.1994 VerfGHE 47, 1/13; vom 31.3.2000 VerfGHE 53, 42/61).

[91] bb) Der in der Bayerischen Verfassung angelegte Grundsatz der repräsentativen Demokratie wird ergänzt durch plebiszitäre Elemente (VerfGHE 29, 244/264 f.; 50, 181/204; vgl. auch Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, Bd. I, S. 166 ff. und 171 ff., Bd. II, S. 416 f.). Während die demokratische Ordnung des Grundgesetzes – trotz Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG, wonach die Staatsgewalt vom Volk in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt wird – strikt repräsentativ ausgestaltet ist, also – abgesehen von den in Art. 29 und 118 GG vorgeschriebenen Abstimmungen bei einer Neugliederung des Bundesgebiets – keine unmittelbare Beteiligung des Volkes an der politischen Willensbildung auf Bundesebene vorsieht, bringt die Bayerische Verfassung der unmittelbaren Demokratie eine hohe Wertschätzung entgegen (VerfGHE 52, 104/126; 60, 131/145).

[92] Das Nebeneinander von mittelbarer und unmittelbarer Demokratie kommt in der Bayerischen Verfassung – über den bereits erwähnten Art. 4 BV hinaus – an weiteren Stellen zum Ausdruck (vgl. *Huber*, Einsichten

und Perspektiven 2/13, S. 20 f.). Gemäß Art. 2 Abs. 2 Satz 1 BV tut das Volk seinen Willen durch Wahlen und Abstimmungen kund. Neben die Wahl als Entscheidung über die Zusammensetzung des Bayerischen Landtags als Repräsentativorgan tritt die Abstimmung als unmittelbare politische Entscheidung des Volkes. Art. 5 Abs. 1 BV weist die gesetzgebende Gewalt ausschließlich dem Volk und der Volksvertretung zu. Das in Art. 7 Abs. 2 BV verankerte Grundrecht auf Teilhabe an der Staatsgewalt (VerfGHE 27, 139/142; 50, 181/196, 198; 60, 131/148; 66, 70/87) bestimmt, dass der Staatsbürger seine Rechte durch Teilnahme an Wahlen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sowie Volksbegehren und Volksentscheiden ausübt. Während Bürgerbegehren und Bürgerentscheide die Willensbildung auf der Ebene der Gemeinden und Landkreise betreffen (vgl. Art. 18a GO, Art. 12a LKrO), sind mit Volksbegehren und Volksentscheiden die direkten Mitwirkungsmöglichkeiten auf Landesebene angesprochen.

[93] Dabei ist in der Regel ein erfolgreiches Volksbegehren, das von einer hinreichenden Zahl an Unterstützern getragen wird, Voraussetzung dafür, dass es zu einem Volksentscheid kommt. Dies gilt zum einen für die durch das Volk initiierte Abberufung des Landtags. Gemäß Art. 18 Abs. 3 BV, der freilich bisher in der Praxis nicht angewandt wurde, kann der Landtag auf Antrag von einer Million wahlberechtigter Staatsbürger durch Volksentscheid abberufen werden. Einen wesentlich bedeutsameren Anwendungsfall stellt zum anderen die Volksgesetzgebung dar. Die Gesetzesvorlagen werden nach Art. 71 BV vom Ministerpräsidenten namens der Staatsregierung, aus der Mitte des Landtags oder vom Volk (Volksbegehren) eingebracht. Gemäß Art. 72 Abs. 1 BV werden die Gesetze vom Landtag oder vom Volk (Volksentscheid) beschlossen. Ein aus dem Volk heraus initiiertes Gesetzentwurf kann auf eine Änderung sowohl des einfachen Rechts als auch der Verfassung selbst gerichtet sein (VerfGHE 52, 104/125 ff.). Nähere Regelungen u. a. zu den erforderlichen Unterstützerterschriften eines Volksbegehrens und zur Durchführung des Volksentscheids enthält Art. 74 BV. Schließlich sieht die Bayerische Verfassung noch einen Fall des Volksentscheids vor, dem kein Volksbegehren vorausgeht; Beschlüsse des Landtags auf Änderung der Verfassung müssen dem Volk nach Art. 75 Abs. 2 BV zur Entscheidung vorgelegt werden.

[94] b) Die Durchführung einer Volksbefragung nach Art. 88a LWG stellt einen Akt der Staatswillensbildung dar.

[95] aa) Sie ist abzugrenzen von einer demoskopischen Erhebung. Wie die Meinungsumfrage zielt auch die Volksbefragung auf die Ermittlung ei-

nes Stimmungsbildes in der Wahlbevölkerung. Beiden Instituten ist gemeinsam, dass ihr jeweiliges Ergebnis in keiner Hinsicht rechtsverbindliche Wirkungen entfaltet. Gleichwohl kann die Volksbefragung nicht als bloßes Mittel zur Meinungsforschung eingeordnet werden. Der wesentliche Unterschied besteht darin, dass es sich bei einer Meinungsumfrage um eine nichtamtliche, auf eine bestimmte Anzahl von Bürgerinnen und Bürgern beschränkte repräsentative Erhebung einer privaten Einrichtung im gesellschaftlich-politischen Bereich handelt, auch wenn diese für eine öffentliche Stelle, wie beispielsweise die Staatsregierung, tätig wird (vgl. zu sog. Resonanzstudien VerfGH vom 6.6.2011 VerfGHE 64, 70/83 ff.). Es wird lediglich die Meinung „erforscht“; eine Gewähr dafür, dass das Ergebnis dem tatsächlichen Willen der Staatsbürger entspricht, ist nicht gegeben. Demgegenüber steht bei einer Volksbefragung der amtliche Charakter im Vordergrund (*Martini*, DÖV 2015, 981/982; *Bugiel*, Volkswille und repräsentative Entscheidung, 1991, S. 415 f.; vgl. auch BVerfG vom 30.7.1958 BVerfGE 8, 104/112 ff.). Sie ist ein nach gesetzlichen Vorgaben organisierter Urnengang, bei dem alle wahlberechtigten Staatsbürgerinnen und -bürger zur Abstimmung aufgerufen sind, und mündet in ein amtliches Endergebnis. Auf ihre Durchführung finden gemäß Art. 88a Abs. 2 LWG die für Volksentscheide geltenden Regelungen der Art. 75 Abs. 1, Art. 76 Abs. 1 Sätze 1 und 2, Art. 77 Sätze 1 und 2, Art. 78 und 80 LWG entsprechende Anwendung.

[96] bb) Nach der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 14/1745 S. 4) können Volksbefragungen bei umstrittenen Fragen anders als bloße Demoskopie befriedend wirken und damit den Zusammenhalt in der Gesellschaft fördern; zugleich wird anerkannt, dass das Ergebnis einer Volksbefragung über ein Vorhaben in weit stärkerem Maß als bloße demoskopische Umfragen Bedeutung für die weiteren Entscheidungen über das Vorhaben sowie für seine Rechtfertigung und seine Akzeptanz haben kann. Damit stellt die Teilnahme an einer Volksbefragung auch nach der in der Gesetzesbegründung zum Ausdruck kommenden Einschätzung des Gesetzgebers einen Faktor im Prozess der öffentlichen Meinungsbildung zu einer bestimmten Sachfrage dar, der sich nicht in einer allgemeinen gesellschaftspolitischen Äußerung erschöpft. In der Gesetzesbegründung wird gleichwohl davon ausgegangen, dass Volksbefragungen trotz ihrer politisch faktischen Bedeutung für die Staatsleitung nicht zu den Akten der Staatswillensbildung gehören.

[97] Dieser rechtlichen Einordnung kann nicht gefolgt werden. In zwei Entscheidungen vom 30. Juli 1958 zu Volksbefragungen auf Länder- und

Gemeindeebene über die atomare Bewaffnung der Bundeswehr hat bereits das Bundesverfassungsgericht die Auffassung vertreten, die Teilnahme an konsultativen Volksbefragungen sei als Mitwirkung an der Staatswillensbildung und damit als Teilhabe an der Staatsgewalt zu qualifizieren (BVerfGE 8, 104 ff. und 122 ff.). Es hat hierzu u. a. ausgeführt (BVerfGE 8, 104/114 f.):

In diesem Zusammenhang ist entscheidend, ... dass [sic] die wahlberechtigten Bürger, also das Staatsvolk, sich genauso wie bei Volksabstimmungen, Volksbegehren und Volksentscheiden äußern sollen. Der Aktivbürger soll in derselben Weise und nach denselben Regeln wie bei Wahlen zum Parlament und bei Volksabstimmungen von seinem Stimmrecht Gebrauch machen. Seine Betätigung soll sich unter demselben Schutz vollziehen, den die Rechtsordnung für Wahlen und Abstimmungen des Volkes geschaffen hat: Die Stimmabgabe erfolgt geheim; Die angegriffenen Gesetze schaffen also die Rechtsgrundlage für eine Betätigung des Bürgers im status activus, für eine Teilnahme des Bürgers als Glied des Staatsvolkes bei der Ausübung von Staatsgewalt; nach den Gesetzen soll das Volk als Verfassungsorgan des demokratischen Staates an der Bildung des Staatswillens teilhaben. Dass [sic] es daran nicht in einer rechtsverbindlich ‚entscheidenden‘ Weise teilhat, spricht nicht gegen die dargelegte Qualifikation der Volksbefragung. Verfassungsorgane handeln organ-schaftlich, d.h. sie üben Staatsgewalt aus, nicht nur wenn sie rechtsverbindlich Akte setzen, sondern auch, wenn sie von Befugnissen Gebrauch machen, die nicht unmittelbar verbindliche Wirkungen hervorrufen: ...

[98] Zwar hat sich das Bundesverfassungsgericht nicht zur Frage geäußert, ob konsultative Volksbefragungen einer Regelung in der Verfassung bedürfen und ob sie im Widerspruch zur repräsentativen Ausprägung der demokratischen Ordnung im Grundgesetz stehen (BVerfGE 8, 104/121 f.). Es hat die damals verfahrensgegenständlichen Volksbefragungsgesetze von Hamburg und Bremen für unvereinbar mit dem Grundgesetz und nichtig erklärt, weil sie der Kompetenzordnung des Grundgesetzes widersprachen. Als Vorfrage war jedoch die rechtliche Qualität solcher Volksbefragungen zu klären. Diese Frage wurde eindeutig und überzeugend beantwortet. Auch rechtlich unverbindliche konsultative Volksbefragungen eröffnen danach dem Staatsvolk eine aktive Mitwirkung an der Staatswillensbildung (so auch *Heußner/Pautsch*, NJW 2015, 1225/1227; *Martini*, DÖV 2015, 981/982; *Möstl*, BayVBl 2015, 217/220; *Rommelfanger*, Das konsultative Referendum, 1987, S. 118, 128; *Maurer*, Plebiszitäre Elemente in der repräsentativen Demokratie, 1996, S. 4; *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, 2009, S. 178 ff.; a.A. *Thum*, BayVBl 2015, 224/225; *Schwarz*, Protokoll der Expertenanhörung, S. 17, der von einem „Beitrag zur Staatswillensbildung“ spricht).

[99] c) Die Formen der Beteiligung des Volkes an der Staatswillensbildung sind in Art. 7 Abs. 2 BV dem Grundsatz nach abschließend aufgeführt; ohne Änderung der Verfassung können neue plebiszitäre Elemente nicht eingeführt werden.

[100] aa) Die Stimmen in der Literatur, die der Ansicht sind, die verfahrensgegenständlichen konsultativen Volksbefragungen bedürften einer Verankerung in der Bayerischen Verfassung, stützen diese Einschätzung teilweise auf den Grundsatz des Vorbehalts der Verfassung (*Heußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 10/2014, 1/3; *dies.* NJW 2015, 1225/1226 f.; *Möstl*, BayVBl 2015, 217/219 f.; vgl. auch *Rommelfanger*, Das konsultative Referendum, S. 123 ff.). Dies setzt ein in der Bayerischen Verfassung enthaltenes Postulat voraus, das besagt, dass bestimmte Gegenstände nicht durch den einfachen Gesetzgeber geregelt werden dürfen, sondern dem Verfassungsgeber im speziellen Verfahren der Verfassungsänderung vorbehalten bleiben müssen (vgl. *Kingreen* in *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, Bd. XII, 3. Aufl. 2014, § 263 Rn. 40). Da ein spezieller Vorbehalt der Bayerischen Verfassung insoweit nicht besteht, käme nur ein allgemeiner, nicht ausdrücklich im Text niedergelegter Verfassungsvorbehalt in Betracht. Ob von einem solchen generellen Prinzip auszugehen ist und welche Materien es gegebenenfalls umfasst (vgl. *Kingreen*, a.a.O., § 263 Rn. 41 ff.), kann hier jedoch dahingestellt bleiben. Letztlich ist entscheidend, ob die Einführung konsultativer Volksbefragungen im Bereich der Exekutive mit dem Wortlaut einzelner tangierter Verfassungsnormen und der bestehenden Systematik der Bayerischen Verfassung, aus der Umkehrschlüsse abgeleitet werden können, vereinbar ist. Dieser Maßstab folgt aber nicht aus einem Vorbehalt der Verfassung, sondern betrifft den Grundsatz des Vorrangs der Verfassung (vgl. *Kingreen*, a.a.O., § 263 Rn. 49).

[101] bb) Art. 2 Abs. 2 Satz 1 BV bietet keine Grundlage für die einfachgesetzliche Einführung der verfahrensgegenständlichen konsultativen Volksbefragungen. Zwar sieht diese Vorschrift Abstimmungen als Element der Willensbildung des Volkes vor, ohne eine nähere Präzisierung oder eine Einschränkung auf bestimmte Bereiche vorzunehmen. Es handelt sich dabei aber, wie bereits dargelegt (vgl. oben a] bb]), nur um eine Norm in einer Reihe von Regelungen der Bayerischen Verfassung, die sich mit der plebiszitären Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger befassen. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 BV kann daher nicht isoliert betrachtet werden (*Heußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 10/2014, 1/4). Zudem spricht der verwendete Begriff „Abstimmungen“ – im Gegensatz zu den konsultativen „Befragungen“

gen“ – dafür, dass Plebiszite mit verbindlichen Ergebnissen gemeint sind (vgl. *Maurer*, Plebiszitäre Elemente in der repräsentativen Demokratie, 1996, S. 4; *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, S. 176).

[102] Art. 2 Abs. 2 Satz 1 BV ist insbesondere im Zusammenhang mit Art. 7 Abs. 2 BV zu sehen, der die Teilnahme an Wahlen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sowie Volksbegehren und Volksentscheiden gewährleistet. Diese Vorschrift räumt dem einzelnen Staatsbürger das für ein demokratisches Staatswesen unerlässliche Grundrecht auf Teilhabe an der Staatsgewalt (Art. 4 BV) ein (VerfGHE 27, 139/142; 50, 181/196, 198; 60, 131/148; 66, 70/87) und definiert zugleich die Reichweite dieses Teilhaberechts sowohl für die Einbindung des Bürgers unter dem Aspekt der repräsentativen Demokratie („Wahlen“), als auch im Hinblick auf die direkt-demokratische Beteiligung („Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sowie Volksbegehren und Volksentscheide“). Bezogen auf die Landesebene wird die Teilnahme an Volksbegehren und Volksentscheiden eröffnet, deren in Art. 72 ff. BV näher geregelter Wirkungskreis sich – von der durch das Volk initiierten Abberufung des Landtags (Art. 18 Abs. 3 BV) abgesehen – auf die Gesetzgebung beschränkt. Diese Regelungen indizieren eine grundsätzlich abschließende verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Formen direktdemokratischer Teilhabe des Volkes (*Heußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 10/2014, 1/3; *Martini*, DÖV 2015, 981/983 f.; *Schweiger* in Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 7 Rn. 4).

[103] Davon ist im Hinblick auf die Gesetzgebung auch der Verfassungsgerichtshof bereits in seiner Entscheidung vom 14. November 1994 (VerfGHE 47, 265 ff.) ausgegangen, in der er über die Zulässigkeit eines Volksbegehrens zu befinden hatte, mit dem in das Landeswahlgesetz eine neue Form des Gesetzesinitiativrechts des Volkes aufgenommen werden sollte. Er hat die Auffassung vertreten, die Verfassung regle das Gesetzesinitiativrecht des Volkes durch Einbringung von Gesetzesvorlagen abschließend in Art. 71 und 74 BV. Diese Regelungen könnten durch einfaches Gesetz zwar ergänzt und näher ausgestaltet, nicht aber abgeändert werden. Ohne Änderung der Verfassung sei es nicht zulässig, neben dem Volksbegehren eine weitere Form eines dem Volk zustehenden Gesetzesinitiativrechts zu schaffen (VerfGHE 47, 265/271).

[104] Im Hinblick auf die angegriffene Regelung zu den Volksbefragungen ergibt sich aus den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen eine entsprechende Beurteilung (vgl. *Möstl*, BayVBl 2015, 217/220). Für den Bereich des staatlichen Regierungshandelns im Sinn des Art. 43

Abs. 1 BV, auf den sich Art. 88a LWG bezieht (vgl. oben 1. a] aa)), sieht die Bayerische Verfassung keine unmittelbare Beteiligung des Volkes vor. Im Gegensatz zur gesetzgebenden Gewalt, die nach Art. 5 Abs. 1 BV dem Volk und der Volksvertretung zusteht, liegt die vollziehende Gewalt gemäß Art. 5 Abs. 2 BV in den Händen der Staatsregierung und der nachgeordneten Vollzugsbehörden (vgl. auch VerfGH vom 14.8.1987 VerfGHE 40, 94/103). Art. 88a LWG ist daher im Verhältnis zu den bereits in der Verfassung enthaltenen Ausprägungen der unmittelbaren Demokratie auch nicht etwa als bloßes Minus zu bewerten, sondern als ein Aliud. Er steht im Widerspruch zur bestehenden Systematik der plebiszitären Elemente in der Bayerischen Verfassung, die insbesondere in Art. 7 Abs. 2 BV zum Ausdruck kommt. Als neuartiges Instrument der unmittelbaren Demokratie, das die geltenden verfassungsrechtlichen Regelungen zur Staatswillensbildung modifiziert, hätte die Einführung von Volksbefragungen gemäß Art. 75 Abs. 4 BV einer Verankerung in der Bayerischen Verfassung bedurft.

[105] cc) Zu keiner anderen Beurteilung führt der Einwand der Antragsgegnerinnen, von konsultativen Volksbefragungen könne keine nachhaltige Einwirkung auf das in der Verfassung angelegte Macht- und Kräfteverhältnis ausgehen; zudem habe die angegriffene Regelung nur einen engen Anwendungsbereich. Es erscheint bereits fraglich, ob das Erfordernis, ein neues direktdemokratisches Element als Form der Beteiligung an der Staatswillensbildung (vgl. oben b) in der Verfassung selbst zu regeln, aufgrund dieser Argumentation überhaupt entfallen kann. Jedenfalls sind die Auswirkungen der angegriffenen Regelung nicht so geringfügig, dass ihr eine staatsorganisatorische Relevanz abzusprechen wäre (vgl. *Martini*, DÖV 2015, 981/984).

[106] (1) Die Möglichkeit, gemäß Art. 88a LWG Volksbefragungen durchzuführen, ist geeignet, den politischen Handlungsspielraum der zuständigen Organe faktisch einzuschränken.

[107] Nach Art. 88a Abs. 1 Satz 1 LWG finden solche Befragungen statt, wenn Landtag und Staatsregierung dies übereinstimmend beschließen. Damit liegt es zwar im politischen Ermessen dieser Staatsorgane, ob eine bestimmte Thematik überhaupt an das Volk herangetragen wird. Allein durch die Existenz des Instruments kann jedoch in der Bevölkerung eine Erwartungshaltung geschaffen werden, die Volksbefragungen insbesondere bei kontrovers diskutierten Vorhaben des Staates mit landesweiter Bedeutung, mag deren absolute Zahl auch nur gering sein, zur Regel werden lässt. Wird einer solchen Stimmungslage nicht Rechnung getragen

und keine Volksbefragung durchgeführt, setzen sich die für die Einleitung einer Befragung zuständigen Organe dem Vorwurf aus, den Willen des Volkes als Souverän zu ignorieren. Gut organisierte Interessengruppen mit entsprechendem Einfluss könnten diese Situation nutzen und die Durchführung einer Volksbefragung gleichsam erzwingen, sofern ihr Anliegen nicht auf andere Weise durchzusetzen ist (*Martini*, DÖV 2015, 981/983; a.A. *Thum*, BayVBl 2015, 225 f.). Auswirkungen sowohl auf den Gestaltungsrahmen der Staatsregierung als auch auf die Wahrnehmung der Kontrollrechte und der Budgetverantwortung durch den Landtag sind daher schon allein infolge der Existenz der angegriffenen Regelung nicht auszuschließen.

[108] In noch stärkerem Umfang ergeben sich entsprechende Konsequenzen aus dem Ergebnis einer durchgeführten Volksbefragung. Zwar ist das jeweilige Resultat gemäß Art. 88a Abs. 3 LWG für Landtag und Staatsregierung rechtlich nicht bindend. Gleichwohl erscheint es kaum vorstellbar, dass die zuständigen Organe einem durch das Volk geäußerten Willen nicht folgen. Wer die Bürger in einer wahlrechtsähnlichen Weise an die Urne gerufen hat, wird sich über das dabei bekundete Votum nur schwer hinwegsetzen können (*Martini*, DÖV 2015, 981/983). Dabei stehen nicht die rechtlichen Vorgaben, sondern politische Maßstäbe im Vordergrund, im Rahmen derer der faktische Druck des Volkswillens von wesentlicher Bedeutung ist (vgl. BVerfGE 8, 104/116 f. und Leitsatz 7).

[109] (2) Wird der vom Volk geäußerte Wille durch die Staatsregierung umgesetzt, verbreitert die vorangegangene Befragung die Legitimationsgrundlage der getroffenen Entscheidung und verleiht der Entscheidungsfindung besondere Dignität und Akzeptanz (*Rommelfanger*, Das konsultative Referendum, S. 38 f.; *Martini*, DÖV 2015, 981/982); insoweit wird die Stellung der Staatsregierung gestärkt. Verbunden mit der gemeinsamen Befugnis der Staatsregierung und der Landtagsmehrheit zur Einleitung einer Volksbefragung (Art. 88a Abs. 1 Satz 1 LWG) kann dies die Wahrnehmung der Kontrollrechte und der Budgetverantwortung durch den Landtag beeinflussen. Denn im Rahmen der Umsetzung des geäußerten Volkswillens beispielsweise aus finanziellen Gründen folgende Bedenken könnten in der Öffentlichkeit als Missachtung des Volkes als Souverän angesehen und dadurch im Keim erstickt werden.

[110] (3) Die angegriffene Regelung beschränkt sich damit nicht auf eine bloße Präzisierung oder geringfügige Ergänzung der bestehenden plebiszitären Ordnungsstrukturen der Bayerischen Verfassung. Vielmehr erweitert sie das Staatsgefüge um ein neues Element der direkten Demokra-

tie, das geeignet ist, das von der Verfassung vorgegebene Kräfteverhältnis der Organe und ihre Gestaltungsspielräume zu beeinflussen (vgl. *Heußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 10/2014, 1/8; *dies.*, NJW 2015, 1225/1227; *Martini*, DÖV 2015, 981/984; *Mörtl*, BayVBl 2015, 217/221). Das „primäre Organ“, d.h. das Volk, wird in größerem Umfang an der Staatswillensbildung beteiligt, als es verfassungsmäßig bestimmt ist (vgl. *Rommelfanger*, Das konsultative Referendum, S. 135 f.). Damit verbunden ist eine Stärkung des Gedankens der unmittelbaren Demokratie zulasten des in der Bayerischen Verfassung angelegten Grundsatzes der repräsentativen Demokratie (vgl. oben a] aa)) und damit auch zulasten der Bedeutung der alle fünf Jahre stattfindenden Landtagswahlen (Art. 16 Abs. 1 Satz 1 BV). Diese Verschiebung im fein austarierten staatsorganisationsrechtlichen System bedarf einer Verankerung in der Verfassung selbst (*Heußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 10/2014, 1/8; *dies.*, NJW 2015, 1225/1229; *Martini*, DÖV 2015, 981/984, 991 f.; *Mörtl*, BayVBl 2015, 217/220 f.; vgl. auch *Sommermann* in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl. 2010, Bd. 2, Art. 20 Abs. 2 Rn. 162; a.A. *Thum*, BayVBl 2015, 224 ff.; vgl. auch *Pestalozza*, NJW 1981, 733/735; *Ebsen*, AöR 110, 2/4 ff.; *Bugiel*, Volkswille und repräsentative Entscheidung, 1991, S. 424 f.; *Dreier*, GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 20 Rn. 107).

[111] Eine andere Bewertung ergibt sich auch nicht daraus, dass Volksbefragungen nach Art. 88a LWG nur konsultativen, also keinen rechtlich verbindlichen Charakter haben und die dargestellten Folgen für das Staatsgefüge teilweise auf faktische Wirkungen und Zwänge zurückzuführen sind. Rechtliche Regelungen entfalten ihre Gestaltungskraft durch die Anwendung auf konkrete Fallgestaltungen in der Rechtswirklichkeit. Zwar findet im Rahmen von Normenkontrollverfahren, zu denen auch Meinungsverschiedenheiten gemäß Art. 75 Abs. 3 BV, Art. 49 VfGHG gehören, keine Überprüfung des Vollzugs von Normen statt (vgl. VerfGH vom 11.11.1997 VerfGHE 50, 226/245; vom 9.8.2011 VerfGHE 64, 136/143). Für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit einer im Normenkontrollverfahren auf dem Prüfstand stehenden Vorschrift ist jedoch von maßgeblicher Bedeutung, mit welchen tatsächlichen Konsequenzen die Anwendung dieser Regelung in der Praxis generell, d.h. üblicherweise verbunden ist. Dabei können auf der Ebene der Staatsorganisation in der Verfassungswirklichkeit bestehende politische Zusammenhänge nicht außer Betracht bleiben (VerfGH vom 26.11.2009 VerfGHE 62, 208/221; der Entscheidung VerfGH vom 22.10.2012 VerfGHE 65, 226/241 lag die Zulassung ei-

nes Volksbegehrens und damit keine vergleichbare Konstellation zugrunde).

[112] Gegen die Verfassungswidrigkeit kann schließlich nicht eingewandt werden, Art. 88a Abs. 1 Satz 1 LWG setze mit dem Erfordernis eines übereinstimmenden Beschlusses das Einverständnis der Staatsregierung und des Landtags voraus, also der Organe, deren Tätigkeit durch das Institut der konsultativen Volksbefragung tangiert ist. Denn ein solches Einverständnis kann verfassungsrechtliche Vorgaben zur Staatswillensbildung weder ersetzen noch in irgendeiner Form relativieren (vgl. *Heußner*, Protokoll der Expertenanhörung, S. 23).

[113] d) Die angegriffene Regelung über konsultative Volksbefragungen ist daher bereits wegen ihrer Unvereinbarkeit mit Art. 7 Abs. 2 BV verfassungswidrig und nichtig. Die Feststellung der Nichtigkeit erstreckt sich formal nicht auf den im Gesetz vom 23. Februar 2015 (GVBl S. 18) enthaltenen Änderungsbefehl, da dieser sich mit der Bekanntmachung und dem Inkrafttreten des Änderungsgesetzes erledigt hat. Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Nichtigerklärung ist vielmehr die zur Umsetzung dieses Befehls in das Landeswahlgesetz aufgenommene Vorschrift des Art. 88a LWG. Bei den in § 1 des Gesetzes vom 23. Februar 2015 enthaltenen weiteren Änderungen handelt es sich um redaktionelle Anpassungen des Landeswahlgesetzes, die – ebenso wie die Regelung zum Inkrafttreten in § 2 Abs. 1 des Änderungsgesetzes – als Folge der Nichtigerklärung des Art. 88a LWG gegenstandslos werden.

[114] 3. Ob Art. 88a LWG darüber hinaus gegen Art. 16a BV verstößt (so *Heußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 10/2014, 1/5; a.A. *Thum*, BayVBl 2015, 224/229 f.; *Martini*, DÖV 2015, 981/987), bedarf keiner abschließenden Prüfung.

[115] Das Gebot, parlamentarische Minderheiten zu schützen, sowie deren Recht auf Äußerung ihrer Auffassung und Wahrnehmung ihrer Kontrollfunktion sind Teil des demokratischen Prinzips. Der durch das Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern, Verfassungsreformgesetz – Reform von Landtag und Staatsregierung, vom 20. Februar 1998 (GVBl S. 39) in die Verfassung eingefügte Art. 16a BV hat die Rechte der Opposition festgeschrieben, aber nicht verändert oder erweitert (LT-Drs. 13/9366 S. 6). Ihr Schutz geht nicht dahin, die Minderheit vor Sachentscheidungen der Mehrheit zu bewahren (Art. 2 Abs. 2 Satz 2, Art. 23 Abs. 1 BV), wohl aber soll der Minderheit ermöglicht werden, ihren Standpunkt in den Willensbildungsprozess des Parlaments einzubringen (VerfGH vom 21.2.2002 VerfGHE 55, 28/35 f.). Diese Möglichkeit dürfte

gegeben sein, da Art. 88a Abs. 1 Satz 1 LWG eine Beschlussfassung durch den Landtag voraussetzt; in die vorangehenden Beratungen auf Ausschuss- und auf Plenarebene kann sich die Opposition mit ihrer Sichtweise einbringen. Gegen ein aus der Verfassung ableitbares eigenes Initiativrecht der Opposition spricht auch der Grundsatz der formalen Gleichheit der Abgeordneten und Fraktionen, der in Art. 13 Abs. 2 BV gewährleistet ist (vgl. BVerfG vom 3.5.2016 NVwZ 2016, 922 ff.).

[116] 4. Einer Verankerung konsultativer Volksbefragungen unmittelbar in der Bayerischen Verfassung selbst stünde Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV grundsätzlich nicht entgegen. Wie eine entsprechende Regelung verfassungspolitisch einzuordnen wäre, hat der Verfassungsgerichtshof nicht zu bewerten (vgl. VerfGH vom 17.5.2006 VerfGHE 59, 63/73).

[117] Gemäß Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV sind Änderungen der Verfassung, die den demokratischen Grundgedanken der Verfassung widersprechen, unzulässig. Der Schutzbereich dieser „Ewigkeitsklausel“ darf nicht zu eng gesehen werden. Er beinhaltet nicht nur das Demokratieprinzip selbst, sondern umfasst alle wesentlichen Merkmale freiheitlicher, rechtsstaatlicher Demokratie (VerfGHE 52, 104/122 ff.; 53, 42/60; VerfGH vom 13.4.2000 VerfGHE 53, 81/94; vom 10.10.2001 VerfGHE 54, 109/159 f.; VerfGHE 55, 28/41).

[118] Dafür lassen sich bereits aus der Entstehungsgeschichte Anhaltspunkte entnehmen. Überlegungen, die Vorschrift dahin zu konkretisieren, dass es um die Abwehr totalitärer Bestrebungen und einer Wiederkehr der Diktatur gehe, blieben im Verfassungsausschuss ohne Unterstützung (Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, Bd. I, S. 189 ff.). Nawiasky warnte in den Beratungen vor einer Einzelaufzählung der geschützten Verfassungsgrundsätze mit dem Hinweis, „es wäre ein ganzer Katalog von Sachen aufzunehmen und trotzdem würde noch manches vergessen“ (a.a.O., S. 189). Hoegner, auf dessen Antrag die Aufnahme der „Ewigkeitsklausel“ in den Verfassungstext zurückgeht, sprach davon, in seinem Antrag seien „sämtliche Grundgedanken der Verfassung“ enthalten (a.a.O., S. 192). Auch später hat er eine weite Auslegung des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV befürwortet und die Auffassung vertreten, es seien darunter „mindestens“ zu verstehen die Bestimmungen über die Volkssouveränität, die Teilung der Gewalten, die Selbstverwaltung der Gemeinden, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, das Gesetzgebungsrecht des Landtags, das Budgetrecht der Volksvertretung, das Verbot von Ausnahmerichtern, die Unabhängigkeit der Richter, das Verbot der Einschrän-

kung von Grundrechten und die Vorschriften über die hergebrachten Menschenrechte wie persönliche Freiheit, Gewissens- und Glaubensfreiheit, Meinungsfreiheit und Pressefreiheit, Vereinsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Gleichheit der Staatsbürger vor dem Gesetz, Petitionsrecht und Recht der Verfassungsbeschwerde (*Hoegner*, Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechts, 1949, S. 67).

[119] Ob dem in allen Punkten gefolgt werden kann, muss der Verfassungsgerichtshof auch in den vorliegenden Verfahren nicht entscheiden. Wie das Bundesverfassungsgericht (BVerfG vom 15.12.1970 BVerfGE 30, 1/25; vom 3.3.2004 BVerfGE 109, 279/310) zur Auslegung des Art. 79 Abs. 3 GG wiederholt festgestellt hat, ist die „Ewigkeitsklausel“ aber zum anderen eine Ausnahmenvorschrift; bei ihrer Anwendung muss die Gefahr „normativer Zementierungen“ gesehen werden, die zu einer Verkrustung des Verfassungsgefüges führen können (*Herdegen* in Maunz/Dürig, GG, Art. 79 Rn. 80). Ehard hat in den Beratungen des Verfassungsausschusses ebenfalls auf diesen Gesichtspunkt hingewiesen (Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, Bd. I, S. 189 f.).

[120] Jedenfalls wird durch Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV einerseits nicht nur das Demokratieprinzip als solches erfasst; gemeint sind – wie dies zudem der Wortlaut nahelegt – auch die wesentlichen Merkmale freiheitlicher, rechtsstaatlicher Demokratie. Es soll dabei kein abstraktes demokratisches Ideal geschützt, sondern dessen konkrete Ausprägung in der Bayerischen Verfassung auf Dauer gesichert werden. Die Grundprinzipien der demokratischen Ordnung Bayerns sind damit dem Zugriff auch des verfassungsändernden Gesetzgebers entzogen. Insofern hat die „Ewigkeitsklausel“ der Bayerischen Verfassung identitätsschützenden Charakter. Es geht aber andererseits nach dem Sinn und Zweck des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV nicht um die Bewahrung von Eigenarten der Bayerischen Verfassung als solche, sondern um den Schutz von Kerninhalten dieser Verfassung und damit ihrer Substanz (VerfGHE 52, 104/122 ff.; vgl. auch *Möstl* in *Lindner/Möstl/Wolff*, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 75 Rn. 8).

[121] aa) Zu den Grundgedanken der Bayerischen Verfassung im Sinn des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV zählt neben der Entscheidung für die parlamentarische Demokratie auch das Bestehen plebiszitärer Elemente (VerfGHE 52, 104/133). Wie bereits dargelegt (vgl. oben 2. a)], gibt die Bayerische Verfassung als Staatsform die repräsentative Demokratie vor, die in bestimmten Bereichen durch plebiszitäre Elemente ergänzt wird. Die Ausgestaltung des demokratischen Gedankens in der Bayerischen

Verfassung, die eine hohe Wertschätzung für die unmittelbare Demokratie zum Ausdruck bringt, wird durch Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV in ihren Grundlagen geschützt. Das bedeutet, dass nicht jeder bereits in der Verfassung enthaltene Aspekt der unmittelbaren Demokratie diesen Bestandschutz genießt. Es besagt ferner, dass auch neue plebiszitäre Elemente in die Verfassung aufgenommen werden können. Dabei ist aber zu bedenken, dass die Bayerische Verfassung eine funktionierende Demokratie gewährleisten will, die grundsätzlich repräsentativ ausgestaltet ist. Dies setzt eine ausgewogene Aufteilung der Gesetzgebungs- und Exekutivgewalt zwischen Volk, Parlament und Staatsregierung voraus. Unzulässig sind Verfassungsänderungen, die die Funktionsfähigkeit der demokratisch legitimierten Repräsentativorgane, die für die Verwirklichung freiheitlich-rechtsstaatlicher Demokratie unverzichtbar sind, maßgeblich beeinträchtigen oder die Gefahr solcher Beeinträchtigungen mit sich bringen (VerfGHE 53, 42/63).

[122] Auch eine unmittelbar in die Verfassung inkorporierte Regelung mit dem angegriffenen Inhalt würde das Staatsgefüge, wie bereits dargelegt (vgl. oben 2. c) cc)), um ein neues Element der direkten Demokratie ergänzen, das geeignet ist, das derzeit nach der Verfassung bestehende Kräfteverhältnis der Organe und ihre Gestaltungsspielräume zu beeinflussen. Die Beteiligung des Volkes an der Staatswillensbildung würde erweitert. Damit verbunden wäre eine Stärkung des Gedankens der unmittelbaren Demokratie zulasten des in der Bayerischen Verfassung angelegten Grundsatzes der repräsentativen Demokratie und damit auch zulasten der Bedeutung der alle fünf Jahre stattfindenden Landtagswahlen. Diese Konsequenzen haben allerdings nicht die Qualität von die Schwelle des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV überschreitenden Beeinträchtigungen, die die Funktionsfähigkeit der repräsentativen Demokratie maßgeblich infrage stellen könnten (vgl. zu Art. 79 Abs. 3 GG *Rommelfanger*, Das konsultative Referendum, S. 121; a.A. *Krause* in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 35 Rn. 23 ff., der konsultative Volksbefragungen als mit den Prinzipien der Volkssouveränität und des Rechtsstaats unvereinbar erachtet).

[123] bb) Das Budgetrecht des Parlaments unterliegt ebenfalls dem Schutz des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV. Es ist eines der wesentlichen Instrumente der Regierungskontrolle, die die rechtsstaatliche Demokratie entscheidend prägt. Im demokratischen Staat mit einer pluralistischen Gesellschaft muss die Aufgabe gelöst werden, die Interessen einzelner Gruppen mit dem Gemeinwohlinteresse auszugleichen. Der soziale Ausgleich in

der Gesellschaft muss gewährleistet werden, indem die divergierenden wirtschaftlichen Interessen der Bürger mit Blick auf das Gemeinwohl aufeinander abgestimmt und koordiniert werden. Diese Aufgabe kann nur von einer einzigen, von der Mehrheit des Volkes getragenen und damit demokratisch legitimierten Institution, die dem Volk verantwortlich ist, nämlich vom Parlament, erfüllt werden. Das Parlament ist nach dem repräsentativen System vom Volk zur umfassenden Haushaltsplanung und der notwendigen Prioritätensetzung beauftragt. Nur das Parlament hat alle Staatseinnahmen und -ausgaben im Blick und nur das Parlament kann deshalb nach verantwortungsbewusster Einschätzung der Gesamtsituation entscheiden, wo das Schwergewicht des finanziellen Engagements des Staates liegen soll und in welcher Abstufung andere Bereiche demgegenüber zurücktreten müssen (VerfGHE 53, 42/64 f.; 65, 226/239).

[124] Zwar sind, wie bereits dargelegt (vgl. oben 2. c] cc)), Fallgestaltungen denkbar, in denen sich aus der Durchführung konsultativer Volksbefragungen Auswirkungen auch für die Budgetverantwortung des Parlaments ergeben. Wird jedoch die Haushaltsgesetzgebung ausgenommen (vgl. Art. 88a Abs. 1 Satz 2 LWG), dürften allenfalls mittelbare finanzwirksame Folgen in Betracht kommen, die zudem im Zeitpunkt der jeweiligen Volksbefragung oftmals noch nicht abschließend spezifiziert sein werden und denen gegebenenfalls durch die Art und Weise, wie der Volkswille letztlich umgesetzt wird, Rechnung getragen werden kann. Geht man von einem derartigen Rahmen aus, wird dies den Schluss auf eine gemäß Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV relevante systembedingte Beeinträchtigung des Budgetrechts allein durch die Existenz einer verfassungsrechtlichen Regelung zur Durchführung konsultativer Volksbefragungen nicht ohne Weiteres zulassen.

VII.

[125] Die Verfahren sind kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Den Antragstellerinnen sind die durch die Verfahren entstandenen notwendigen Auslagen aus der Staatskasse zu erstatten (Art. 27 Abs. 5 VfGHG).