

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 24. Februar 2000 über die Vorlage des Bayerischen Staatsministeriums des Innern betreffend den Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens über den "Entwurf des Gesetzes Unabhängige Richterinnen und Richter in Bayern"

Aktenzeichen: Vf. 112-IX-99

Entscheidungssatz:

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens über den "Entwurf des Gesetzes Unabhängige Richterinnen und Richter in Bayern" sind nur gegeben, wenn im weiteren Verfahren die beiden Regelungsgegenstände des Volksbegehrens, Änderung der Art. 68 und 69 der Bayerischen Verfassung einerseits und Änderung des Art. 87 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung andererseits, getrennt behandelt werden. In diesem Fall müssen die nach Art. 64 Abs. 1 Satz 3 des Landeswahlgesetzes erforderlichen Unterschriften nicht erneut eingeholt werden.

Leitsatz:

Aus Art. 7 Abs. 2 BV in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 BV ergibt sich ein Verbot der Koppelung sachlich nicht zusammenhängender Materien in einem Volksbegehren. Das Koppelungsverbot gilt für das gesamte Verfahren eines Volksbegehrens, einschließlich des Sammelns der nach Art. 64 Abs. 1 Satz 3 des Landeswahlgesetzes für den Antrag erforderlichen Unterschriften.

Gründe:

I.

Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens, betreffend die Änderung der Organisation des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs sowie die Einführung eines Richterwahlausschusses gegeben sind.

Am 6. Dezember 1999 wurde beim Bayerischen Staatsministerium des Innern der Antrag gestellt, ein Volksbegehren über den "Entwurf des Gesetzes Unabhängige Richterinnen und Richter in Bayern" zuzulassen. Das Staatsministerium des Innern hat mitgeteilt, es seien mindestens 25.000 gültige Unterschriften eingereicht worden.

Das angestrebte Gesetz sieht Änderungen der Bayerischen Verfassung vor. Der Gesetzentwurf des Volksbegehrens lautet:

"Entwurf des Gesetzes Unabhängige Richterinnen und
Richter in Bayern

§ 1

Die Verfassung des Freistaates Bayern (BayRS 100-1-S), zuletzt geändert durch die Gesetze vom 20. Februar 1998 (GVBl S. 38, 39, 42), wird wie folgt geändert:

1. Art. 68 erhält folgende Fassung:

(1) ¹Der Verfassungsgerichtshof besteht aus einem Senat mit fünf hauptamtlichen Verfassungsrichterinnen oder Verfassungsrichtern. ²Diese bestimmen jeweils für ein Jahr, wer von ihnen den Vorsitz führt.

(2) ¹Die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs müssen die Befähigung zum Richteramt besitzen und zum Landtag wählbar sein. ²Der Verfassungsgerichtshof soll mit mindestens zwei

Richterinnen und mindestens zwei Richtern besetzt werden.
³Mindestens zwei Mitglieder müssen am Tag ihrer Wahl seit fünf Jahren Berufsrichterinnen oder Berufsrichter sein.

(3) ¹Die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs können weder dem Landtag, der Staatsregierung noch einem entsprechenden Organ des Bundes oder eines anderen Landes angehören. ²Sie dürfen kein anderes besoldetes Amt, kein Gewerbe und keinen Beruf ausüben und weder der Leitung noch dem Aufsichtsrat eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens angehören. ³Ferner dürfen sie keine Parteiämter innehaben. ⁴Ehrenamtliche Tätigkeiten sind nur zulässig, wenn dadurch die unparteiliche Ausübung des Richteramts nicht gefährdet wird.

(4) ¹Die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs werden vom Landtag mit Zweidrittelmehrheit seiner Mitgliederzahl gewählt; sie sollen am Tag ihrer Wahl das sechzigste Lebensjahr noch nicht vollendet haben. ²Die Amtszeit beträgt zehn Jahre. ³Eine Wiederwahl ist ausgeschlossen.

(5) ¹Für jedes Mitglied des Verfassungsgerichtshofs wird eine Vertreterin oder ein Vertreter gewählt. ²Die Absätze 2 bis 4 gelten entsprechend. ³Die in Absatz 3 Satz 2 genannten Erwerbstätigkeiten sind zulässig, wenn dadurch die unparteiliche Ausübung des Richteramtes nicht gefährdet wird.

2. Art. 69 erhält folgende Fassung:

¹Die weitere Organisation des Verfassungsgerichtshofs, das Verfahren vor ihm, die Wahl der Richterinnen und Richter und deren Besoldung werden durch Gesetz geregelt. ²Durch Gesetz kann auch bestimmt werden, daß der Verfassungsgerichtshof Kammern zur Entscheidung unaufschiebbarer oder einfach gelagerter Fälle bildet.

3. Art. 87 Absatz 2 erhält folgende Fassung:

(2) ¹Über die Anstellung und Beförderung der Richterinnen und Richter entscheidet das zuständige Staatsministerium gemeinsam mit einem Richterwahlausschuß. ²Der Richterwahlausschuß besteht aus acht Mitgliedern des Landtags, fünf Richterinnen oder Richtern und zwei Angehörigen der rechtsberatenden Berufe. ³Die Mitglieder des Richterwahlausschusses werden vom Landtag für seine Wahldauer mit Zweidrittelmehrheit seiner Mitgliederzahl gewählt. ⁴Der Richterwahlausschuß entscheidet mit der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder.

⁵Das Nähere wird durch Gesetz geregelt.

§ 2

(1) Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

(2) ¹Der Verfassungsgerichtshof in seiner neuen Form nimmt seine Tätigkeit spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten dieses Gesetzes auf. ²Gleichzeitig scheidet die bisherigen Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs aus ihrem Amt; ihre einmalige Wiederwahl ist nicht durch Artikel 68 Absatz 4 Satz 3 ausgeschlossen. ³Die weiteren Übergangsvorschriften werden durch Gesetz geregelt."

Dem Gesetzentwurf ist eine Begründung beigefügt.

II.

Das Staatsministerium des Innern hat mit Schreiben vom 22. Dezember 1999, eingegangen am 23. Dezember 1999, gemäß Art. 65 Abs. 1 Satz 1 des Landeswahlgesetzes (LWG) die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs beantragt, weil es die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens nicht für gegeben hält. Zur Begründung führt es aus:

Der Gesetzentwurf des Volksbegehrens strebe zwei unterschiedliche Ziele an. Zum einen betreffe er die Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofs und die Wahl seiner Mitglieder, zum anderen solle ein Richterwahlausschuß eingeführt werden, der zusammen mit dem zuständigen Staatsministerium über die Anstellung und die Beförderung von Richterinnen und Richtern entscheide. Die Verbindung dieser beiden Materien in einem Volksbegehren verstoße gegen das verfassungsrechtliche Koppelungsverbot, das sich aus dem Demokratieprinzip und dem Gebot der Abstimmungsfreiheit der stimmberechtigten Bürger herleite.

Das spezifische Abstimmungsverfahren der Volksgesetzgebung berge die Gefahr in sich, daß die Abstimmenden ihren tatsächlichen Willen nicht hinreichend deutlich zum Ausdruck bringen könnten, wenn mehrere Materien in einem einzigen Volksbegehren miteinander verbunden würden. Der Bürger, der einer Materie zustimmen wolle, einer anderen hingegen nicht, werde bei einer Koppelung mehrerer Anliegen in demselben Volksbegehren gezwungen, sich auch für den nicht gewollten Teil des Entwurfs auszusprechen, um den anderen (gewünschten) Teil zu erreichen oder beide Teile, auch den befürworteten, abzulehnen. Eine Koppelung unterschiedlicher Regelungsmaterien könnte somit zu einer verfassungswidrigen Verzerrung des Bürgerwillens führen.

Darüber hinaus bilde das Koppelungsverbot eine Schranke gegen die mißbräuchliche Ausübung der Volksgesetzgebung. Wenn ein Volksbegehren mehrere verschiedene Materien miteinander verknüpfe, sei es im Ergebnis leichter, die für den Zulassungsantrag notwendigen Unterschriften ebenso wie die gemäß Art. 74 Abs. 1 BV erforderlichen Unterschriften für ein Volksbegehren zu sammeln. Auch könnte ein entsprechendes Volksbegehren viel eher eine Mehrheit bei einem Volkstentcheid finden. Das Problem sei besonders dann gegeben, wenn durch die Kombination mehrerer Sachfragen in einem Volksbegehren ein besonders öffentlichkeitswirksames Anliegen mit anderen Materien verbunden werde.

Das Koppelungsverbot gehöre als Bestandteil des Demokratieprinzips zu den ungeschriebenen verfassungsrechtlichen Grundsätzen der Bayerischen Verfassung. Zugleich sei es auch Bestandteil des in Art. 7 Abs. 2 BV verankerten Gebots der Abstimmungsfreiheit der Stimmberechtigten; es entspreche den demokratischen Grundgedanken der Verfassung, daß der Wille der Abstimmenden möglichst unverkürzt zum Ausdruck gebracht werden könne.

Aus der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs lasse sich der Schluß ziehen, daß in einem Volksbegehren Materien nur dann miteinander verbunden werden dürften, wenn diese in einem "engen sachlichen Zusammenhang zueinander stünden und der Bürger über sie ohne Aufteilung der Abstimmungsfrage

gen einheitlich abstimmen könne". Im Schrifttum werde überwiegend eine strenge Handhabung des Koppelungsverbots vertreten. Danach sei die Verbindung mehrerer Regelungsmaterien in einem Volksbegehren nur zulässig, wenn sie in einem untrennbaren Sinnzusammenhang stünden und daher der Sache nach nur einheitlich über sie entschieden werden könne.

Bei der Gesamtbewertung sei zu bedenken, daß die in Rede stehenden Verfassungsgüter zueinander ins Verhältnis gesetzt und möglichst zu einem schonenden Ausgleich geführt werden müßten. Einerseits müsse der Wille der Stimmberechtigten, sich für oder gegen ein gesetzgeberisches Begehren auszusprechen, möglichst unverfälscht zum Ausdruck kommen. Andererseits messe die Verfassung der plebiszitären Gesetzgebung einen hohen Wert bei. Bei Abwägung erscheine die Auffassung zutreffend, wonach die Koppelung mehrerer Materien zulässig sei, wenn diese einen hinreichend engen inneren Zusammenhang aufwiesen und zugleich ein gemeinsames Ziel verfolgten. Dieser Maßstab sichere zum einen die Abstimmungsfreiheit der Stimmberechtigten nach Art. 7 Abs. 2 BV durch das Erfordernis eines engen inneren Zusammenhangs und schränke zum anderen die plebiszitäre Gesetzgebung nicht unverhältnismäßig ein. An einem solchen engen inneren Zusammenhang fehle es regelmäßig schon dann, wenn mit einem Volksbegehren mehrere selbständige Hauptziele verfolgt würden, die jeweils für sich genommen aus der Sicht der Stimmberechtigten durchaus getrennt zur Abstimmung gestellt werden könnten. Ein strengerer Maßstab gelte für Volksbegehren, die auf eine Änderung der Verfassung zielten. Dies rechtfertige sich dadurch, daß der Bayerischen Verfassung ein erhöhter Bestandsschutz zukommt, der ihre Stabilität und demokratische Legitimation gewährleistet.

Gemessen an diesen Maßstäben verstoße das beantragte Volksbegehren gegen das Koppelungsverbot. Es bestehe aus zwei selbständigen Regelungen, nämlich zum einen aus Vorschriften über die Änderung der Struktur des Verfassungsgerichtshofs und der Wahl seiner Mitglieder, zum anderen aus der Einführung eines Richterwahlausschusses. Es gehe daher nicht nur um sachlich ganz unterschiedliche Gerichtsbarkeiten - hier um den Verfassungsgerichtshof, dort um die Fachge-

richte - sondern hinsichtlich des Verfassungsgerichtshofs um eine völlig neue Struktur und hinsichtlich der Richterbestellung um unterschiedliche Wahlvorgänge, nämlich die Wahl der Verfassungsrichter durch den Landtag auf der einen Seite und auf der anderen Seite die Mitentscheidung bei der Anstellung und der Beförderung der Richterinnen und Richter durch ein spezielles, vom Landtag gewähltes Gremium. Das Volksbegehren verbinde damit zwei selbständige und sachlich verschiedene Hauptanliegen miteinander, über die die stimmberechtigten Staatsbürger bei einer Abstimmung nicht einheitlich, sondern getrennt und unabhängig voneinander entscheiden sollten, um den Willen der Abstimmenden möglichst unverfälscht zum Ausdruck zu bringen.

An einem engen inneren Zusammenhang der beiden Materien fehle es. Das belege bereits die rechtssystematische Erwägung, daß die Verfassung dem Verfassungsgerichtshof einen eigenen, nämlich den fünften Abschnitt in den Art. 60 bis 69 BV gewidmet habe, während Regelungen über die Rechtspflege einschließlich des Status und der Wahl der Richter im achten Abschnitt der Verfassung in den Art. 84 bis 93 BV enthalten seien. Von größerer Bedeutung sei die erhebliche inhaltliche Verschiedenheit der beiden hier miteinander gekoppelten Materien: Während der Verfassungsgerichtshof zu den obersten Verfassungsorganen gehöre und zur Entscheidung über staatsrechtliche Fragen als oberstes Gericht eingesetzt sei (Art. 60 BV), wäre der Richterwahlausschuß ein vom Parlament gewähltes Kurationsorgan, das allein die Aufgabe besäße, gemeinsam mit dem jeweils zuständigen Fachminister über die Anstellung und Beförderung der Richterinnen und Richter zu entscheiden.

Die beiden unterschiedlichen Regelungsmaterien seien laut Begründung des Volksbegehrens deshalb in einem gemeinsamen Volksbegehren verbunden worden, weil sie beide nach den Vorstellungen der Initiatoren den Zweck verfolgen sollten, die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter zu stärken. Dieses gemeinsame Ziel sei aber viel zu abstrakt und allgemein gehalten, um den für eine Koppelung erforderlichen inneren und dazu noch engen Zusammenhang zwischen diesen völlig selbständigen Regelungsmaterien zu begründen.

III.

1. Der Bayerische Landtag hat sich nicht geäußert.
2. Die Bayerische Staatsregierung schließt sich den Ausführungen des Staatsministeriums des Innern an.
3. Der Beauftragte des Volksbegehrens führt aus:

Ein "Koppelungsverbot" oder das "Prinzip der Einheit der Materie" sei weder in der Bayerischen Verfassung noch im Landeswahlgesetz ausdrücklich geregelt. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof habe die Frage, ob ein "Koppelungsverbot" bestehe, in den zwei Entscheidungen, in denen er sich bisher mit diesem Problem befaßt habe, offengelassen (VerfGH 27, 152 ff.; 29, 244 ff.). Es sei demnach unzutreffend, wenn das Bayerische Staatsministerium des Innern behaupte, ein "Koppelungsverbot" sei in der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs anerkannt.

Die Befürworter eines "Koppelungsverbots" stützten sich in erster Linie auf das Vorbild des Schweizer Staatsrechts. In der Schweizer Verfassung sei jedoch das "Prinzip der Einheit der Materie" ausdrücklich geregelt (Art. 121 Abs. 3 der Schweizer Bundesverfassung), in der Bayerischen Verfassung fehle dagegen eine entsprechende Regelung. Das Prinzip der Einheit der Materie lasse sich aus Art. 74 BV nicht entnehmen. Soweit im Schrifttum ein Koppelungsverbot befürwortet werde, werde dies mit der Gefahr begründet, daß es sonst möglich sei, voneinander völlig unabhängige Gegenstände miteinander zu verbinden, um auf diese Weise den Abstimmenden schwer durchzusetzende Vorhaben schmackhaft zu machen. Um diese Gefahren zu verhindern, reiche es jedoch aus, einen Mißbrauch nur dann anzunehmen, wenn die Zusammenfassung der verschiedenen Gegenstände offensichtlich der Erschleichung des Unterschriftenquorums diene.

Diese Definition der Mißbrauchsgrenze decke sich mit den Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, die darauf abzielten zu verhindern, daß durch die Aufnahme eines populären "Wunschkatalogs" der Wählerwille verfälscht werde. Angesichts dieses Zwecks des "Koppelungsverbots" werde im jeweiligen Einzelfall zu beurteilen sein, ob ein thematischer Zusammenhang bestehe und ob eine Zusammenfassung verschiedener Regelungsgegenstände offensichtlich der Erschleichung eines Unterschriftenquorums diene.

Das streitgegenständliche Volksbegehren widerspreche dem Koppelungsverbot nicht. Sein Ziel sei die Stärkung der Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter in Bayern. Das Volksbegehren setze bei der Besetzung der Gerichte an, da bei der Verleihung eines Richteramts und bei der Beförderung von Richtern Einflüssen möglich seien. Transparenz und Kontrolle bei den Entscheidungen über die Vergabe derartiger Ämter stärkten demnach die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter. Um dieses Ziel zu erreichen, hätten die Initiatoren des Volksbegehrens wegen des Sachzusammenhangs Regelungen für verschiedene Gerichtsbarkeiten treffen müssen. Der inhaltliche, rechtspolitische Zusammenhang zwischen der Schaffung eines politisch unabhängigen Verfassungsgerichtshofs und der Bildung eines Richterwahlausschusses, der über die Anstellung und Beförderung von Richterinnen und Richtern an allen anderen bayerischen Gerichten entscheide, sei offenkundig. Allein deshalb, weil in dem Gesetzentwurf Regelungen für verschiedene Gerichtsbarkeiten getroffen würden, enthalte das Volksbegehren nicht unvereinbare Materien. Die behauptete inhaltliche Verschiedenheit liege nicht vor. Zielsetzung des Volksbegehrens sei die Stärkung der Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter. Dieses Ziel sei nicht abstrakt und allgemein. Im Verfahren "Lernmittelfreiheit" habe der Bayerische Verfassungsgerichtshof die Verbindung von Regelungen zur Lernmittelfreiheit, zur Ausbildungsförderung und zur Schulwegkostenfreiheit in verschiedenen Gesetzen für zulässig erachtet. Bei Anlegung der gleichen Maßstäbe verstoße auch das vorliegende Volksbegehren nicht gegen das "Koppelungsverbot", soweit ein solches überhaupt bestehen sollte. Ein populärer "Wunschkatalog" sei in keiner der den Gegenstand des Volksbegehrens bildenden Regelungen zu sehen. Keiner der Unterzeichner des Volksbe-

gehens oder der Abstimmenden werde bei objektiver Betrachtung durch einen der Bestandteile des Volksbegehrens geködert, dem Volksbegehren insgesamt zuzustimmen.

IV.

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens sind nur gegeben, wenn im weiteren Verfahrensablauf die beiden Teile des Volksbegehrens-Gesetzentwurfs getrennt behandelt werden.

1. Der Verfassungsgerichtshof hat gemäß Art. 67 BV i.V.m. Art. 65 Abs. 1 Satz 1 LWG über die Zulassung des Volksbegehrens zu entscheiden. Von dieser ihm durch die Verfassung und das Gesetz auferlegten Pflicht ist der Verfassungsgerichtshof auch dann nicht befreit, wenn das Volksbegehren, über dessen Zulässigkeit zu entscheiden ist, seine eigene Organisation und Struktur betrifft. Es gibt keine gesetzliche Regelung, die es dem Verfassungsgerichtshof erlauben würde, im vorliegenden Fall von einer Entscheidung Abstand zu nehmen. Wenn der Verfassungsgerichtshof nicht entscheiden würde, bliebe das Schicksal des Volksbegehrens in der Schwebe. Die Folge wäre, daß über das Volksbegehren nicht abgestimmt werden könnte.

In der vorliegenden Sache gibt es keine Rechtsgrundlage für eine etwaige Einschaltung des Bundesverfassungsgerichts. Eine Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts ist insoweit nicht gegeben; Art. 99 GG läßt keine analoge Anwendung zu. Die hier streitgegenständlichen staatsrechtlichen Fragen sind nach bayerischem Landesrecht ausdrücklich dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof zugewiesen. Die Trennung der Verfassungsräume des Bundes und der Länder wird auch vom Bundesverfassungsgericht besonders betont (vgl. BVerfGE 96, 231).

2. Hinsichtlich des Prüfungsgegenstands ist der Verfassungsgerichtshof grundsätzlich auf die vom Staatsministerium des Innern vorgetragene Beanstandungen beschränkt; das ist vorliegend die Frage, ob der Gesetzentwurf mit dem Koppe-

lungsverbot vereinbar ist. Mit seiner Vorlage an den Verfassungsgerichtshof legt das Staatsministerium des Innern den Prüfungsgegenstand für das gerichtliche Verfahren fest. Dies ergibt sich daraus, daß das Überprüfungsverfahren nach Art. 65 Abs. 1 Satz 1 LWG einem Rechtsschutzverfahren angenähert ist und die Antragsteller auf Zulassung des Volksbegehrens eines Rechtsschutzes nur insoweit bedürfen, als das Staatsministerium des Innern den von ihnen vorgelegten Gesetzentwurf beanstandet. Streitgegenstand des Verfahrens ist deshalb die Frage der Zulassung des Antrags auf Herbeiführung eines Volksbegehrens im Hinblick auf einen Verstoß gegen das Koppelungsverbot, nicht hingegen eine (vorweggenommene) allgemeine Kontrolle der vorgeschlagenen Normen (vgl. VerfGH 31, 77/89 f.). Der Verfassungsgerichtshof kann und muß daher weder über die Frage entscheiden, ob die im Gesetzentwurf vorgesehenen materiellen verfassungsändernden Regelungen mit höherrangigen Verfassungsprinzipien in Widerspruch stehen, noch darüber, ob die Begründung des Volksbegehrens den Anforderungen des Art. 74 Abs. 2 i.V.m. Art. 7 Abs. 2 BV genügt, wenn sie z.B. Kostenneutralität behauptet, noch gar darüber, ob die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen sachgerecht, zweckmäßig, sinnvoll und praktikabel sind.

3. Der Gesetzentwurf des Volksbegehrens steht mit dem Koppelungsverbot, das sich aus Art. 7 Abs. 2 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 BV ergibt, nicht im Einklang.

a) Der Verfassungsgerichtshof ist schon bisher von einem Verbot der Koppelung sachlich nicht zusammenhängender Materien bei Volksbegehren ausgegangen. Dieses Verbot solle verhindern, daß der Wille des Volkes durch die Aufnahme eines "Wunschkatalogs" verfälscht werde (vgl. VerfGH 27, 153/160 ff. m.w.N.; 29, 244/253; 47, 265/274; 47, 276/314). Das Verbot der Koppelung sachlich nicht zusammenhängender Materien in einem Volksbegehren folgt aus Art. 7 Abs. 2 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 BV. Nach Art. 7 Abs. 2 BV übt der Staatsbürger seine Rechte unter anderem durch Teilnahme an Volksbegehren und Volksentscheiden aus. Dem Bürger wird hierbei ein echtes Mitwirkungsrecht am Legislativakt gegeben. Echte Mitwirkung am Volksbegehren und am Volksentscheid setzt voraus, daß der Bürger bei den Einzelakten dieses Gesetzgebungsvorgangs seinen Willen unverkürzt

und unverfälscht zum Ausdruck bringen kann (vgl. VerfGH 50, 181/198). Gemäß Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BV ist Träger der Staatsgewalt das Volk. Aus dem in dieser Vorschrift niedergelegten demokratischen Prinzip folgt, daß der Bürger in den Fällen, in denen ihm nach der Verfassung die Ausübung der Staatsgewalt zukommt, die Möglichkeit haben muß, seinen eigenen, autonomen und souveränen Willen zum Ausdruck zu bringen.

Diesen Verfassungsrechten des Bürgers würde es zuwiderlaufen, wenn bei einem Volksbegehren heterogene, sachlich nicht zusammenhängende Materien verknüpft und dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden könnten. Die Auswahl der Themen und die Formulierung des Inhalts der Volksbegehrens-Geszentwürfe liegen in der Hand der Initiatoren des jeweiligen Volksbegehrens und der dahinter stehenden Interessengruppen; einen eigenen, bestimmenden und der Stellung des Volkes als Träger der Staatsgewalt (Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BV) gerecht werdenden Einfluß kann das Volk bei der Themenauswahl und der inhaltlichen Gestaltung der Geszentwürfe eines Volksbegehrens nicht ausüben. Dies ist darin begründet, daß das Volk als solches nicht organisiert ist und demgemäß bei der Volksgesetzgebung seinen Willen nur in Form von Abstimmungen äußern kann, die nur auf Ja oder Nein lauten können und die inhaltlich notwendigerweise von wenigen Personen vorbereitet werden müssen. Bei einer auf Zustimmung oder Ablehnung beschränkten Äußerungsmöglichkeit kann der wahre Wille des Volkes nur dann zutreffend ermittelt werden, wenn die einzelnen Sachfragen getrennt zur Abstimmung gestellt werden. Deshalb ist es unter dem Blickwinkel des demokratischen Prinzips und des Grundrechts des Bürgers auf echte Mitwirkung am Volksgesetzgebungsverfahren erforderlich, daß der Bürger bei den Abstimmungen ein Höchstmaß an Abstimmungsfreiheit hat und seinen Willen so differenziert wie möglich zur Geltung bringen kann. Dies wäre jedenfalls dann nicht zu verwirklichen, wenn der Bürger gezwungen wäre, über mehrere, sachlich nicht zusammenhängende Regelungsvorschläge eines Volksbegehrens "im Paket" abzustimmen.

Bei einer derartigen Verfahrensgestaltung bestünde darüber hinaus die Gefahr der Verfälschung des Abstimmungswillens oder der "Erschleichung" eines bestimmten Abstimmungsergebnisses, z.B., wenn ein sehr populäres, im Interesse der Mehrheit liegendes Anliegen mit einem äußerst unpopulären, im Interesse nur weniger Bürger liegenden zusammengespannt würde. Die Mehrheit der Bürger hätte dann nur die Wahl, den Erfolg des eigentlich nicht gewollten Teils in Kauf zu nehmen, um das angestrebte (populäre) Ziel zu erreichen oder auf das eigentlich Gewollte zu verzichten, wenn sie den anderen Teil des Vorschlags auf keinen Fall anzunehmen bereit ist. Ohne ein Koppelungsverbot wäre der manipulativen Verknüpfung heterogener Gesetzesvorhaben im Volksgesetzgebungsverfahren somit nicht zu begegnen. Das Koppelungsverbot erschwert die Volksgesetzgebung nicht; im Gegenteil, es gewährleistet, daß das Volk selbst unbeeinflusst seinen eigenen, wahren Willen zum Ausdruck bringen kann.

b) Der konkrete Inhalt des Koppelungsverbots ist unter Berücksichtigung dieser Grundsätze sowie der Regelungen der Bayerischen Verfassung über das Volksgesetzgebungsverfahren zu bestimmen. Das Koppelungsverbot besteht für sachlich nicht zusammenhängende Materien (vgl. VerfGH 27, 153/161 f.; 29, 244/253). Ob bei einer Regelung die sachlich zusammenhängende Normierung einer einheitlichen Materie vorliegt, bestimmt sich in erster Linie nach materiellen Kriterien. Wird durch einen Gesetzentwurf nur ein einziges Gesetz geändert oder ein einzelnes klar zu definierendes Rechtsgebiet geregelt, so kann dies zwar ein Indiz dafür sein, daß es sich um eine sachlich zusammenhängende Materie handelt. Auch die Frage, ob es möglich ist, einzelne Teile einer Regelung abzutrennen, ob also jeder dieser Teile für sich einen eigenen, lebensfähigen Entwurf darstellt, kann für die Beurteilung bedeutsam sein. Letztlich maßgebend sind aber nicht derartige formelle Kriterien, sondern der materielle Inhalt der Regelung, der Regelungsgegenstand. 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" (vgl. VerfGH 27, 153/162 mit Hinweisen auf das schweizerische Recht) gegeben ist, kann von einem sachlichen Zusammenhang der Regelungsmaterie gesprochen werden.

Damit ist gleichzeitig geklärt, daß verschiedene Regelungsmaterien nicht allein deshalb zu einem sachlich zusammenhängenden Gesetzeswerk werden, weil sie einer gemeinsamen Zielsetzung dienen oder die Umsetzung eines allgemeinen Programms anstreben. Dies hat der Verfassungsgerichtshof bereits durch den Hinweis auf die Schweizer Rechtslage entschieden, nach der verschiedene Materien auch dann den Gegenstand getrennter Initiativen und Abstimmungsfragen bilden müssen, wenn sie auf derselben Motivation beruhen und dieselbe Abänderungstendenz haben (vgl. VerfGH 27, 153/162). Andernfalls wäre es ohne weiteres möglich, durch eine generell-abstrakte Zielsetzung oder durch weit gespannte Gesetzgebungsabsichten das Koppelungsverbot zu umgehen.

Liegt ein sachlich zusammenhängender Gesetzentwurf vor, verlangt das Koppelungsverbot jedoch nicht, daß dem Bürger die Möglichkeit einer Abstimmung über jede einzelne Bestimmung gegeben werden müßte. Dies folgt zum einen aus Art. 74 Abs. 2 BV, wonach dem Volksbegehren ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf zugrunde liegen muß. Die Verfassung geht also davon aus, daß ein Gesetzentwurf, der eine Sachmaterie regelt und der dementsprechend auch mehrere, die gleiche Materie betreffende Vorschriften umfassen kann, die Grundlage eines Volksbegehrens bilden soll. Zum anderen sind die dargelegten Gefahren der Beeinträchtigung des Abstimmungswillens der Bürger bei einer sachlich zusammenhängenden Materie nicht in gleicher Intensität wie bei nicht zusammenhängenden Gegenständen gegeben. Die Einzelabstimmung bei sachlich zusammenhängenden Gesetzentwürfen würde zudem die Volksgesetzgebung, besonders die Stimmabgabe und -auszählung, ineffektiv und schwer handhabbar machen; auch wäre die Gefahr inkompatibler Abstimmungsergebnisse gegeben.

c) Ob ein Gesetzentwurf, der verschiedene Regelungen enthält, das Koppelungsverbot beachtet, ist jeweils anhand der Umstände des Einzelfalls zu prüfen. Der hier zu prüfende Gesetzentwurf regelt zwei verschiedene Gegenstände, die sachlich nicht miteinander zusammenhängen. Der eine Teil befaßt sich mit der Organi-

sation des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, besonders der Wahl und dem Status der bayerischen Verfassungsrichter. Er will eine Umgestaltung eines Verfassungsorgans erreichen. Der andere Regelungsvorschlag betrifft die Einführung eines Richterwahlausschusses, der gemeinsam mit dem zuständigen Staatsministerium über die Anstellung und Beförderung der Richterinnen und Richter entscheiden soll. Dieser Teil sieht Bestimmungen vor auf dem Gebiet des allgemeinen Richterrechts und soll für die Richterinnen und Richter aller Gerichtszweige gelten, mit Ausnahme der Richter des Verfassungsgerichtshofs, deren Wahl durch den anderen Teil des Volksbegehrens-Gesetzentwurfs gesondert normiert werden soll. Die beiden Teile des Gesetzentwurfs sind ohne Verlust für das Anliegen des Volksbegehrens und ohne daß sie eine inhaltliche Änderung oder Sinnänderung erfahren, trennbar; über sie kann ohne weiteres getrennt abgestimmt werden. Die vorgesehenen Regelungen betreffen zwar alle eine Änderung der Bayerischen Verfassung. Dadurch allein werden sie jedoch nicht zu einer sachlich zusammenhängenden Materie, da eine Verfassung als überwölbende Rechtsordnung naturgemäß eine Vielzahl unterschiedlicher Lebens- und Rechtsbereiche und damit nicht zusammenhängende Materien regelt. Die abstrakte und politische Zielsetzung, die der Volksbegehrens-Gesetzentwurf für sich in Anspruch nimmt, nämlich allgemein die Unabhängigkeit der Richter zu stärken, kann aus den oben genannten Gründen die beiden unterschiedlichen Regelungsvorhaben nicht zu einer sachlich zusammenhängenden Materie machen. Über sie muß daher getrennt abgestimmt werden, damit der Wille der Abstimmenden zum Ausdruck gebracht werden kann. Es ist zudem offensichtlich, daß sich aus der Natur der beiden Regelungsgegenstände nach objektiver Beurteilung aus der Sicht der abstimmenden Bürger grundlegend verschiedene Argumente ergeben können, die jeweils für und gegen die beiden Gegenstände des Volksbegehrens ins Feld geführt werden können. Das Zusammenspannen der beiden sachlich nicht zusammenhängenden Materien "Regelung der Organisation des Verfassungsgerichtshofs" und "Neugestaltung der Ernennung und Beförderung der Richter der Fachgerichtsbarkeiten" verstößt mithin gegen das Koppelungsverbot.

4. Diesem Ergebnis steht nicht entgegen, daß - wie vom Verfassungsgerichtshof bereits entschieden (vgl. VerfGH 27, 153 Leitsatz 3 und S. 161 ff.) - der parlamentarische Gesetzgeber im Fall der Verfassungsänderung nach Art. 75 Abs. 2 BV grundsätzlich auch befugt ist, Änderungen der Verfassung in mehreren Einzelschriften, die gesetzestechnisch gesondert durchgeführt werden könnten, einheitlich vorzunehmen und das Koppelungsverbot nicht auf verfassungsändernde Gesetzesbeschlüsse des Landtags nach Art. 75 Abs. 2 BV anzuwenden ist. Zwar entscheidet auch bei der parlamentarischen Verfassungsänderung im Verfahren nach Art. 75 Abs. 2 BV das Volk durch den (nachgeschalteten) Volksentscheid über den Gesetzesbeschluß des Landtags. Jedoch muß bei der Verfassungsänderung auf der Grundlage eines Parlamentsbeschlusses auf die Besonderheiten der parlamentarischen Gesetzgebung Rücksicht genommen werden. Im Gegensatz zur Volksgesetzgebung, bei der die Gesetzesinitiative und die Ausgestaltung des Inhalts nach der Verfassung grundsätzlich beim Volk selbst liegt, liegen die Gesetzesinitiative und die Entscheidung über den Inhalt und Umfang der Verfassungsänderung im Fall des Art. 75 Abs. 2 BV nicht beim Volk, sondern beim parlamentarischen Gesetzgeber. Die beiden Verfahren zur Änderung der Verfassung - zum einen im Wege der Volksgesetzgebung (Art. 74 BV), zum anderen auf dem parlamentarischen Weg (Art. 75 Abs. 2 BV) - sind hinsichtlich ihrer Voraussetzungen, ihres Ablaufs und hinsichtlich der kompetenziellen Zuordnung zu dem jeweils zur Gesetzgebung berechtigten Organ (Volk oder Parlament) voneinander zu unterscheiden (vgl. hierzu VerfGH BayVBl 1999, 719/720). Durch den Volksentscheid nach Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BV kann der auf den parlamentarischen Erörterungen und dem Konsens der weit überwiegenden Mehrheit der im Parlament vertretenen politischen Kräfte (Zweidrittelmehrheit der Mitgliederzahl; Art. 75 Abs. 2 Satz 1 BV) beruhende Gesetzesvorschlag des Parlaments nicht nachträglich in seinem Inhalt verändert werden. Dies ist auch dadurch begründet, daß parlamentarische Verfassungsänderungen wegen des Erfordernisses der Zweidrittelmehrheit nach Art. 75 Abs. 2 Satz 1 BV in der Regel auf Kompromissen zwischen den im Landtag vertretenen Parteien beruhen. Die Kompromißgrundlage und auch die Kompromißbereitschaft würden beeinträchtigt, wenn der nachgeschaltete Volksentscheid nach Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BV auf Grund einer Entkoppelung der vom Parlament

als Ganzes vorgeschlagenen Regelungsgegenstände zu Ergebnissen führen könnte, die den im Parlament zustande gekommenen Kompromissen nicht entsprechen. Dem Volk wird in Verfahren der parlamentarisch initiierten Verfassungsänderung nach Art. 75 Abs. 2 BV deshalb von der Verfassung nur die Entscheidung darüber eingeräumt, ob es der vom Landtag beabsichtigten Verfassungsänderung, so wie sie ihm durch den Gesetzesbeschluß unterbreitet wird, zustimmen will oder nicht. Gegenstand des Volksentscheids kann hier nur der parlamentarische Gesetzesbeschluß als Ganzes sein (vgl. VerfGH 27, 153/161).

5. Wegen der Bedeutung für die Ermittlung des wahren Abstimmungswillens der Bürger ergreift das Koppelungsverbot alle Stufen eines Volksbegehrens. Deshalb hätten schon die nach Art. 64 Abs. 1 Satz 3 LWG erforderlichen Unterschriften von 25.000 Stimmberechtigten für das vorliegende Volksbegehren getrennt nach den beiden Regelungsgegenständen - Änderung der Art. 68 und 69 BV einerseits und Änderung des Art. 87 Abs. 2 BV andererseits - gesammelt werden müssen.

Es ist jedoch zu berücksichtigen, daß der Verfassungsgerichtshof in der vorliegenden Entscheidung den Inhalt des Koppelungsverbots im Vergleich zu seiner insoweit bereits vorliegenden Rechtsprechung präzisiert hat. In der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 15. Dezember 1976 (VerfGH 29, 244 ff.), in der eine Koppelung von Regelungen über die Lernmittelfreiheit, über die Sicherung der Ausbildungsförderung und über die Schulwegkostenfreiheit als sachlich zusammenhängende Regelung angesehen worden ist, hatte kein Anlaß bestanden, die Grenzen des Koppelungsverbots näher festzustellen. Bei dieser Sachlage erscheint es dem Verfassungsgerichtshof - bezogen auf den vorliegenden Fall - aus Gründen des Vertrauensschutzes nicht angemessen, die Betreiber des Volksbegehrens darauf zu verweisen, die erforderlichen 25.000 Unterschriften nochmals und zwar getrennt zu sammeln. Allerdings müssen wegen des Koppelungsverbots beim weiteren Fortgang des Volksbegehrens (Eintragung in die Eintragungslisten zur Feststellung, ob ein Zehntel der stimmberechtigten Staatsbürger gemäß Art. 74 Abs. 1 BV, Art. 66 LWG das Begehren nach Schaffung eines Gesetzes stellt und gegebenenfalls Durchführung des Volksentscheids gemäß Art. 75 ff. LWG)

die beiden Teile des vorliegenden Volksbegehrens getrennt behandelt werden. Das Bayerische Staatsministerium des Innern hat zwar vorgetragen, daß eine solche Teilung praktischen Schwierigkeiten in der Durchführung begegne. Diese Schwierigkeiten erscheinen jedoch - in Abstimmung mit dem Beauftragten des Volksbegehrens - nicht unüberwindbar. Dies gilt auch für die Zuordnung der Inkrafttretensvorschrift nach § 2 des Entwurfs des Volksbegehrens.

V.

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).