

-

Pressemitteilung

-

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 6. Mai 2005

über die Vorlage des Bayerischen Staatsministeriums des Innern,
betreffend den **Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens** über den „Entwurf eines
Gesetzes zur Änderung des Bayerischen Abgeordnetengesetzes“

I.

Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrensgesetzentwurfs zur Änderung des Bayerischen Abgeordnetengesetzes gegeben sind.

Das angestrebte Gesetz sieht Änderungen des Bayerischen Abgeordnetengesetzes vor, so unter anderem die Unvereinbarkeit (Inkompatibilität) bestimmter Tätigkeiten (Aufsichtsrat eines Erwerbsunternehmens, nichtberufliche Beratungsdienstleistungen, Vorstand eines staatlich bezuschussten Vereins oder Verbands) mit dem Abgeordnetenmandat. Außerdem ist vorgesehen eine Neuregelung des Zeitpunkts der Festlegung der Abgeordnetenbezüge, die Umwandlung der bisher nachweisfreien Aufwandspauschale in eine Kostenerstattung gegen Nachweis sowie das Entfallen der staatlichen Altersentschädigung, der Erwerbsunfähigkeitsentschädigung, der Versorgungsabfindung, der Hinterbliebenenversorgung und der Zuschüsse zu den Kosten in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen. Bezüglich der Altersentschädigung und der Hinterbliebenenversorgung sind Übergangsregelungen getroffen.

II.

1. Das **Staatsministerium des Innern** ist der Auffassung, die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens seien nicht gegeben:

Die Inkompatibilitätsregelung greife ohne erforderliche Ermächtigung in der Verfassung in die verfassungsrechtlich geschützte Rechtsstellung des Abgeordneten ein und begegne wegen ihrer Geltung bereits für die laufende Legislaturperiode Bedenken im Hinblick auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes.

Es sei fraglich, ob nach einer Streichung der Alters- und Hinterbliebenenversorgung sowie der Erwerbsunfähigkeitsentschädigung und der Zuschüsse zu den Kosten in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen das Erfordernis einer angemessenen Entschädigung der Abgeordneten gemäß Art. 31 BV noch gewahrt sei.

Ein Wegfall dieser Leistungen sei jedenfalls mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht vereinbar, weil die Leistungen bereits in der laufenden Legislaturperiode nicht mehr gewährt werden sollten. Nach dem Gesetzentwurf würden in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise bestimmten Abgeordneten erworbene Anwartschaftsrechte entzogen.

Eine teilweise Zulassung des Volksbegehrens sei nicht möglich.

2. Der **Beauftragte des Volksbegehrens** hält die Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens für gegeben.

Eine spezielle verfassungsrechtliche Ermächtigung für die Einführung von Inkompatibilitätsregelungen sei nicht erforderlich. Durch die betreffende Regelung solle bereits der Anschein von Interessenkollisionen vermieden und die Unabhängigkeit der Abgeordneten gesichert sowie das Vertrauen in die Demokratie gestärkt werden.

Versorgungsansprüche von Abgeordneten seien vom Verfassungsrecht nicht garantiert. Es gebe auch keine verfassungsrechtliche Gewährleistung der Höhe der Abgeordnetenentschädigung. Die Bezahlung der Abgeordneten sei auf alle Fälle so hoch, dass die Abgeordneten selbst für ihr Alter und für Krankheitsfälle vorsorgen könnten. Im Übrigen sei es jedem Abgeordneten unbenommen, sein Mandat aufzugeben, wenn er meine, er könne sich mit der Entschädigung keine Altersversorgung aufbauen. Ein Abgeordneter habe keinen Vertrauensschutz dahingehend, dass sich die Rechtslage während einer Legislaturperiode nicht ändere.

Angesichts einer von den Unterzeichnern des Volksbegehrens abgegebenen Erklärung sei erforderlichenfalls auch eine Teilzulassung des Volksbegehrens möglich.

III.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat das Volksbegehren mit Entscheidung vom 6. Mai 2005 nicht zugelassen, da wesentliche Bestimmungen des Gesetzentwurfs verfassungswidrig seien.

Durch die Verfassung werde ein bestimmter Abgeordnetenstatus gewährleistet, darunter das passive Wahlrecht, das freie Mandat und das Behinderungsverbot. Diese Rechtsstellung werde durch die im Gesetzentwurf vorgesehenen Tätigkeitsverbote eingeschränkt, ohne dass für die Einschränkung eine Rechtfertigung in der Verfassung gegeben sei.

Die Entschädigung für die Abgeordneten habe sich aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in eine Bezahlung für einen „full-time-job“ gewandelt und umfasse eine Vollalimentation des Abgeordneten und seiner Familie. Durch die

Bestimmungen des Gesetzentwurfs würden aus dem bisherigen, auch in der Leistungshöhe verfassungsgemäßen System wesentliche Bestandteile herausgebrochen, ohne dass hierfür ein adäquater Ausgleich geschaffen würde. Die Entschädigung entspreche damit nicht mehr den vom Bundesverfassungsgericht herausgearbeiteten Kriterien einer angemessenen Abgeordnetenentschädigung.

Da wesentliche Bestimmungen des Gesetzentwurfs verfassungswidrig seien, könne das Volksbegehren auch in seinen verbleibenden Teilen nicht zugelassen werden.

Sondervotum eines Mitglieds des Verfassungsgerichtshofs:

-
Die verbleibenden, nicht verfassungswidrigen Teile des Volksbegehrens seien ihrerseits wesentlich. Die Verfassung enthalte keine Grundlage, eine Zulassung für solche wesentlichen Teile zu untersagen. Ebenso wie in der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs zur Zulassung des Volksbegehrens über den Entwurf eines Bayerischen Abfallwirtschaftsgesetzes vom 27. März 1990 hätte auch hier der verbleibende Teil des Gesetzentwurfs zugelassen werden müssen.

-

-

Zu der Entscheidung im Einzelnen:

-
I. Die vorgesehenen Regelungen über die Unvereinbarkeit bestimmter Tätigkeiten mit einem Abgeordnetenmandat stehen im Widerspruch zu dem in der Verfassung geregelten Grundsatz der freien Wählbarkeit und der Rechtsstellung eines Abgeordneten.

1. Zur Sicherung der repräsentativen, parlamentarischen Demokratie wird verfassungsrechtlich ein bestimmter Abgeordnetenstatus gewährleistet. Im vorliegenden Zusammenhang sind von besonderer Bedeutung das passive Wahlrecht, der Grundsatz des freien Mandats und das Behinderungsverbot. Gewährleistet ist das Recht, sich um ein Mandat zu bewerben, es anzunehmen und auszuüben. Durch den Grundsatz des freien Mandats und durch das Behinderungsverbot, das sich aus dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie ergibt, wird gewährleistet, dass der Abgeordnete sein Mandat während der gesamten Legislaturperiode innehaben und frei von Beschränkungen ausüben kann.

2. In diese Rechtsstellung, die die Verfassung dem Abgeordneten sowie – was das passive Wahlrecht anbelangt – dem Kandidaten um ein Landtagsmandat verbürgt, greifen die im

Gesetzentwurf des Volksbegehrens vorgesehenen Unvereinbarkeiten ein, ohne durch eine ausdrückliche Verfassungsbestimmung oder durch allgemeine verfassungsrechtliche Grundsätze gerechtfertigt zu sein.

a) Ein Bürger, der dem Aufsichtsrat eines Erwerbsunternehmens angehört, ein Unternehmen außerhalb einer Berufstätigkeit berät oder dem Vorstand staatlich bezuschusster Vereine oder Verbände angehört, wäre faktisch in der Annahme und Ausübung eines Landtagsmandats beschränkt; eine bestimmte Gruppe von Bürgern wäre nicht mehr in gleicher Weise wie andere Bürger in der Lage, ein Landtagsmandat anzunehmen oder – wenn eine entsprechende Tätigkeit im Laufe der Legislaturperiode aufgenommen werden soll – ein bereits errungenes Mandat fortzuführen.

Diese Folgen entsprächen nicht dem verfassungsrechtlich verbürgten Status eines Abgeordneten. Der Grundrechtsschutz des gleichen passiven Wahlrechts und der Grundsatz der freien Mandatsausübung stehen grundsätzlich einer Regelung entgegen, durch die für den Gewählten die Annahme oder Ausübung des erlangten Mandats tatsächlich beschränkt oder erschwert wird. Eine derartige Situation entstünde, wenn der Abgeordnete gezwungen würde, sich zwischen Mandat und sonstiger Tätigkeit zu entscheiden.

b) Eine Rechtfertigung für diese Einschränkung ist nicht gegeben. Da der Abgeordnetenstatus durch die Verfassung gewährleistet wird, kommen als rechtfertigende Gründe nur solche in Betracht, die in der Verfassung ausdrücklich enthalten oder in verfassungsrechtlichen Prinzipien angelegt sind.

aa) Eine ausdrückliche Bestimmung, welche die hier in Frage stehende Einschränkung des Abgeordnetenstatus erlauben würde, ist in der Bayerischen Verfassung nicht enthalten.

Art. 14 Abs. 5 BV, wonach „das Nähere“ durch das Landeswahlgesetz bestimmt wird, kommt als rechtfertigende Grundlage nicht in Betracht. Art. 14 Abs. 5 BV überlässt die nähere Ausgestaltung der Grundsätze des Landtagswahlrechts lediglich in allgemeiner Form dem einfachen Landesgesetzgeber. Er enthält keine ausdrückliche Ermächtigung zu Inkompatibilitätsregelungen.

Ebenso wenig ermächtigt Art. 137 Abs. 1 GG, der auch für den Landesgesetzgeber gilt, zu einer Regelung des hier vorgesehenen Inhalts. Nach dieser Norm kann die Wählbarkeit von Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes gesetzlich beschränkt werden. Hierdurch soll die organisatorische Gewaltenteilung gesichert werden; die in Art. 137 Abs. 1 GG genannten Personen aus dem öffentlichen Dienst sollen nicht dem Parlament angehören, dem die Kontrolle über ihre Behörde obliegt. Auch wenn der Begriff „Angestellte des öffentlichen Dienstes“ weit ausgelegt wird, fallen angesichts des Zwecks des Art. 137 Abs. 1 GG unter

diesen Begriff keinesfalls Angestellte, die bei einer juristischen Person des Privatrechts, bei einer Privatgesellschaft oder einer Privatperson beschäftigt sind, die weder rechtlich noch wirtschaftlich von einer Person des öffentlichen Rechts beherrscht wird. Die vorgesehenen Unvereinbarkeiten beziehen sich nicht spezifisch auf Angehörige des öffentlichen Dienstes; sie sollen ganz allgemein anwendbar sein auf Aufsichtsräte (auch) ausschließlich privater Unternehmen, auf Vorstände staatlich bezuschusster Vereine und Verbände sowie auf nicht beruflich erbrachte Beratertätigkeiten. Dadurch ist der personelle Anwendungsbereich des Art. 137 Abs. 1 GG überschritten; die vorgesehene Regelung kann sich deshalb nicht auf diese Norm stützen.

bb) Der Grundsatz der Gewaltenteilung ist keine Rechtfertigung für die vorgesehene Regelung. Die Trennung von Ämtern der Exekutive und Legislative soll verhindern, dass Parlamentsabgeordnete, denen die Kontrolle der Exekutive obliegt, sich – wenn sie gleichzeitig der Exekutive angehören könnten – selbst kontrollieren. Derartige Gefahren sind bei den im Gesetzentwurf genannten Tätigkeiten nicht zu befürchten. Weder die Tätigkeit als Aufsichtsrat eines nicht von der öffentlichen Hand beherrschten erwerbswirtschaftlichen Unternehmens noch Beratungstätigkeiten, die nicht beruflich erbracht werden, sind – da es sich ersichtlich nicht um Tätigkeiten der Exekutive handelt – Gegenstand der parlamentarischen Kontrolle. Das gilt auch für die Tätigkeit von Vorständen in Vereinen und Verbänden, auch wenn diese staatliche Zuschüsse erhalten. Da die Zuschüsse ihre Grundlage im Haushaltsrecht haben müssen, wird das zentrale Recht der Abgeordneten, über das Budget zu bestimmen, nicht berührt.

Art. 49 Abs. 1 GO (Ausschluss eines Gemeinderatsmitglieds von Beratung und Abstimmung im Gemeinderat bei persönlicher Beteiligung) dient der „Sauberkeit“ der Gemeindeverwaltung. Er ist auf die Tätigkeit des Verwaltungsorgans Gemeinderat zugeschnitten und kann schon aus diesem Grund nicht als Vorbild für eine Regelung für Abgeordnete eines Parlaments dienen.

cc) Aus dem Grundsatz des freien Mandats kann nicht abgeleitet werden, dass die vorgeschlagenen Regelungen des Abgeordnetenstatus verfassungsrechtlich zulässig sind, die – wie es in der Begründung zum Gesetzentwurf des Volksbegehrens formuliert ist – eine „Trennung von politischem Mandat und privaten Interessen“ bezwecken. Da es sich hierbei um Einschränkungen einer verfassungsrechtlich gewährleisteten, auch durch Grundrechte geschützten Position handeln würde, müsste die betreffende Regelung dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen.

Das ist beim Gesetzentwurf des Volksbegehrens nicht der Fall. Angesichts der Komplexität, der vielgestaltigen Kraftfelder und Einflussverflechtungen des Wirtschafts- und Soziallebens ist nicht erkennbar, in welcher Weise sachgerechte und berechenbare Unvereinbarkeiten mit einem Abgeordnetenmandat festgelegt werden könnten. Auch ergäben sich Schwierigkeiten im Hinblick auf eine sachgerechte, dem Gleichheitssatz genügende Abgrenzung der von den

Tätigkeitsverboten betroffenen Gruppen und Probleme bei der Kontrolle entsprechender Regelungen. Das Staatsministerium des Innern hat zu Recht darauf hingewiesen, dass es an einer sachgerechten, dem Gleichheitssatz genügenden Abgrenzung der von den Tätigkeitsverboten betroffenen Gruppen fehlt. Es ist nicht zu begründen, inwiefern eine (nichtberufliche) Beratungstätigkeit nur bei der Beratung von Unternehmen untersagt sein soll, nicht dagegen bei der Beratung wirtschaftlich bedeutsamer Einzelpersonen. Zudem könnten auch beruflich ausgeübte Beratungstätigkeiten – die nach dem Gesetzentwurf vom Tätigkeitsverbot ausgenommen sein sollen zu Interessenkollisionen führen. Ähnliches gilt für das Verbot, dem Vorstand eines Vereins oder Verbands anzugehören, sofern dieser staatlich bezuschusst wird. Zum einen gibt es – ähnlich wie bei einer Aufsichtsrats-tätigkeit – auch außerhalb der Vorstandsebene eines Vereins oder Verbands einflussreiche Positionen, bei denen die befürchtete Interessenkollision ebenfalls vorliegen kann; zum anderen ist es nicht ausgeschlossen, dass derartige Interessenkonflikte auch dann auftauchen können, wenn der Abgeordnete entsprechende Funktionen in einem Verein einnimmt, der nicht bezuschusst wird, da Interessenverschränkungen nicht nur dann vorliegen können, wenn es um die Zuteilung von Zuschüssen geht. Nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sowie dem Behinderungsverbot können die vorgeschlagenen Regelungen nach alledem nicht mit dem Grundsatz des freien Mandats gerechtfertigt werden. Es verbleibt der Weg, auf einer anderen Ebene, nämlich durch Offenlegung und Transparenz der neben dem Abgeordnetenmandat ausgeübten Tätigkeiten, Interessenkollisionen entgegenzuwirken. Dies ist durch die Verhaltensregeln für die Mitglieder des Bayerischen Landtags gewährleistet.

II. Die vorgesehene Streichung der Alters- und Hinterbliebenenversorgung sowie der Erwerbsunfähigkeitsentschädigung und der Zuschüsse zu den Kosten in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen steht – soweit nicht die Übergangsregelung eingreift – nicht mit dem Recht der Mitglieder des Landtags im Einklang, eine angemessene Vollalimentation zu erhalten, die eine der Bedeutung des Amtes entsprechende Lebensführung gestattet.

1. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 5.11.1975 ist aus der früheren Aufwandsentschädigung der Abgeordneten nach Art. 48 Abs. 3 GG eine Vollalimentation des Abgeordneten und seiner Familie aus der Staatskasse geworden als Entgelt für die Inanspruchnahme des Abgeordneten durch sein zur Hauptbeschäftigung („full-time-job“) gewordenes Mandat. Der Abgeordnete bezieht aus der Staatskasse ein Einkommen. Die in Art. 48 Abs. 3 GG für die Abgeordneten geforderte „angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung“ muss für sie und ihre Familien während der Dauer ihrer Zugehörigkeit zum Parlament eine ausreichende Existenzgrundlage abgeben können. Sie muss zudem der Bedeutung des Amtes unter Berücksichtigung der damit verbundenen Verantwortung und Belastung und des diesem Amt im Verfassungsgefüge zukommenden Ranges gerecht werden. Die Bemessung des parlamentarischen Einkommens darf die Entscheidungsfreiheit des Abgeordneten nicht gefährden. Die Vollalimentation umfasst herkömmlich neben den Kosten für

die allgemeine Lebensführung auch eine angemessene Alters- und Hinterbliebenenversorgung sowie die Kosten für die Fälle der Erwerbsunfähigkeit, Krankheit und Pflegebedürftigkeit.

2. Der Verfassungsgerichtshof hat 1982 in Anlehnung an diese Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts festgestellt, auch in Bayern sei die Entwicklung dahin gegangen, dass wegen der Wandlung des Abgeordnetenmandats zum so genannten „full-time-job“ aus der früheren Aufwandsentschädigung des Abgeordneten eine Vollalimentation des Abgeordneten und seiner Familie aus der Staatskasse geworden ist.

Im Rahmen der Überprüfung der Regelungen über die Entschädigung und Versorgung der Abgeordneten im seinerzeitigen Abgeordnetengesetz hat der Verfassungsgerichtshof weiter ausgeführt, dass sich der Bayerischen Verfassung kein absoluter Maßstab dafür entnehmen lasse, in welcher Höhe die betreffenden Leistungen an einen Abgeordneten zu bemessen seien. Vielmehr habe der Gesetzgeber insoweit eine gewisse Gestaltungsfreiheit unter Berücksichtigung von Aufgaben und Stellung des Parlaments, der mit dem Mandat verbundenen Verantwortung und Belastung sowie der wirtschaftlichen und haushaltsmäßigen Gesamtsituation des Staates.

Zwar kann der Verfassungsgerichtshof damit grundsätzlich keine aus dem Verfassungsrecht begründbare Aussage darüber treffen, welche exakte Höhe die Abgeordnetenalimentations (mindestens) haben muss. An Hand der oben dargelegten Grundsätze kann er jedoch feststellen, ob ein Regelungssystem als solches oder einzelne Systemänderungen den insoweit zu stellenden verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechen.

Die derzeitige Form der Abgeordnetenentschädigung ist eine Fortschreibung des vom Verfassungsgerichtshof für verfassungsgemäß anerkannten Entschädigungssystems; der Verfassungsgerichtshof hat dabei zum Ausdruck gebracht, dass die Abgeordnetenentschädigung auch in der Zusammensetzung der gewährten Leistungen und damit in der hierdurch erreichten Gesamthöhe verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sei.

An Stelle dieses Systems wären zwar grundsätzlich auch andere Entschädigungssysteme möglich, etwa solche, die die Vorsorge für Alter, Hinterbliebene, Erwerbsunfähigkeit, Krankheit und Pflegebedürftigkeit ausschließlich dem Abgeordneten überlassen. Da die Entschädigung des Abgeordneten aber eine angemessene Vollalimentation des Abgeordneten und seiner Familie sein muss, wäre ein solches System nur dann verfassungsrechtlich zulässig, wenn die Entschädigung so hoch bemessen wäre, dass sie dem Abgeordneten neben den Kosten für die allgemeine Lebensführung eine entsprechende Vorsorge gestattet.

Die im Gesetzentwurf des Volksbegehrens vorgesehenen Regelungen brechen aus dem derzeitigen, verfassungsgemäßen System der Abgeordnetenentschädigung wesentliche

Elemente heraus. Sie streichen – mit gewissen Übergangsregelungen für die Altersentschädigung und Hinterbliebenenversorgung – die Alters- und Hinterbliebenenversorgung, die Erwerbsunfähigkeitsentschädigung sowie die Zuschüsse zu den Kosten in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen. Sie schaffen jedoch keinen Ersatz für die dadurch entstehende Lücke – etwa durch eine gleichzeitige, adäquate Anhebung der derzeitigen Grundentschädigung – und zerstören dadurch die Ausgeglichenheit des Gesamtsystems. Die damit verbleibende Angeordnetenentschädigung würde nicht mehr den vom Bundesverfassungsgericht geforderten Kriterien einer angemessenen Vollalimentation der Abgeordneten und ihrer Familien genügen. Von einer diesen Anforderungen genügenden, angemessenen Entschädigung kann nicht mehr gesprochen werden, wenn die Abgeordneten für ihre Altersentschädigung, Hinterbliebenenversorgung und die Kosten in Krankheits-, Pflege und Geburtsfällen selbst aufkommen müssten, gleichzeitig aber an einer Entschädigung festgehalten würden, die deutlich unter den Leistungen vergleichbarer Besoldungsgruppen für Richter und Beamte läge. Denn diese erhalten – zusätzlich zu ihrem Gehalt, das in der Höhe etwa der Abgeordnetenentschädigung nach Art. 5 BayAbgG entspricht – die genannten Leistungen.

III. Die Verfassungswidrigkeit der genannten vorgesehenen Bestimmungen des Gesetzentwurfs führt dazu, dass die Voraussetzungen für die Zulassung des gesamten Volksbegehrens nicht gegeben sind.

1. a) Eine teilweise Zulassung eines Volksbegehrens kommt nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs der letzten Jahre nur ausnahmsweise in Betracht. Entscheidender Gesichtspunkt ist, dass dem Volksbegehren ein Gesetzentwurf zugrunde liegen muss, der vom Willen der Unterzeichner gedeckt ist. Fällt dieser „gemeinsame Nenner“ dadurch weg, dass ein Teil des Gesetzentwurfs zu beanstanden ist, fehlt es an der übereinstimmenden Aufnahme gerade dieses Gesetzentwurfs in den gemeinsamen Willen der Unterzeichner. Der verbleibende Teil des Gesetzentwurfs stellt in aller Regel etwas wesentlich anderes dar als der Gesetzentwurf, dem die Antragsteller ursprünglich ihre Zustimmung erteilt hatten. Nur wenn die die Unzulässigkeit des Volksbegehrens begründenden Vorschriften lediglich einen unwesentlichen Teil eines einheitlichen Gesetzentwurfs darstellen und von diesem sachlich trennbar sind, könnte ein Volksbegehren mit den verbleibenden Vorschriften ausnahmsweise zugelassen werden. Das vorliegende Verfahren bietet keinen Anhaltspunkt dafür, von dieser Rechtsprechung abzuweichen.

b) Die vom Verfassungsgerichtshof für unzulässig gehaltenen Teile stellen bei objektiver Betrachtung wesentliche Bestandteile des gesamten Gesetzentwurfs dar. Nach ihrem Wegfall verbleibt im Wesentlichen nur noch die Umwandlung der nachweisfreien Kostenpauschale in eine Kostenerstattung gegen Nachweis. Ferner soll erreicht werden, dass das Parlament im letzten Jahr vor einer Wahl die Höhe der Bezüge der Abgeordneten für die gesamte nächste

Wahlperiode festlegt. Ohne die vom Verfassungsgerichtshof für unzulässig erachteten Teile wäre das mit dem Volksbegehren verfolgte Anliegen – verglichen mit dem durch die Unterschriften von mindestens 25.000 Stimmberechtigten gebilligten ursprünglichen Entwurf – nur noch ein Torso. Dabei kommt es nicht darauf an, ob in dem verbleibenden Teil noch Regelungen enthalten sind, die bei objektiver Betrachtung ebenfalls als wesentlich angesehen werden können. Wenn – wie hier – wesentliche Bestimmungen dieses Entwurfs zu beanstanden sind, ist der verbleibende Gesetzentwurf gegenüber dem ursprünglichen Entwurf ein aliud und damit nicht zulassungsfähig.

2. Die „Erklärung der Unterzeichner dieses Volksbegehrens“ ändert an diesem Ergebnis nichts. Maßgebend ist, ob der betreffende Gesetzentwurf objektiv vom Willen der Antragsteller gedeckt ist. Es wäre unzulässig, dass etwa jeder einzelne Antragsteller bei seiner Unterschriftsleistung im Einzelnen im voraus erklärt, wie im Falle der Verfassungswidrigkeit einzelner Bestimmungen des Gesetzentwurfs verfahren werden soll. Der Abstimmende bei einem Volksentscheid ist nur in der Lage, (insgesamt) zuzustimmen oder abzulehnen; es ist ihm hingegen nicht möglich, den Entwurf zu ändern, zu ergänzen oder diesen nur zum Teil anzunehmen. Dementsprechend können die Bürger auch bei den Vorstufen eines Volksentscheids keine differenzierenden Erklärungen abgeben. Diese Auffassung verbietet es, der vorliegend auf den Unterschriftslisten vorgedruckten und damit von allen Unterschriftsleistenden gebilligten Erklärung rechtliche Bedeutung beizumessen. Auch eine einheitlich geäußerte Auffassung zur Teilbarkeit eines Volksbegehrens vermag sich nicht über die nach objektiven Gesichtspunkten vorzunehmende Würdigung des Gesamtentwurfs hinwegzusetzen.

Ein Mitglied des Verfassungsgerichtshofs hat ein **Sondervotum** abgegeben.

Nach dieser Ansicht hätte der verbleibende Teil des Gesetzentwurfs zugelassen werden müssen. Es handle sich insoweit ebenfalls um wesentliche Teile des Entwurfs. Die Verfassung enthalte keine Grundlage, eine Zulassung für solche wesentlichen Teile zu untersagen. Ebenso wie in der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs zur Zulassung des Volksbegehrens über den Entwurf eines Bayerischen Abfallwirtschaftsgesetzes vom 27. März 1990 hätte daher auch hier der verbleibende Teil des Gesetzentwurfs zugelassen werden müssen.

Bayerischer Verfassungsgerichtshof

