

Pressemitteilung

-

zur Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 13. April 2000
im Verfahren Volksbegehren "Mehr Demokratie in Bayern: Schutz des Bürgerentscheids"

I.

Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob ein Volksbegehren zulässig ist, das die Regelungen über Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf kommunaler Ebene in der Verfassung sowie in der Gemeinde- und in der Landkreisordnung unter anderem wie folgt ändern will:

- Während der Sammlung von Unterschriften für ein Bürgerbegehren soll den Kommunalorganen für einen ausreichenden Zeitraum untersagt sein, Entscheidungen zu treffen, die dem Begehren entgegenstehen (Schutzwirkung);
- für einen erfolgreichen Bürgerentscheid sollen keine Mindestzahlen von Stimmen (Quoren) notwendig sein;
- die Gemeinde- und Landkreisorgane sollen ein Jahr an Bürgerentscheide gebunden sein;
- Bürgerentscheide sollen mit Wahlen und Abstimmungen zusammengelegt werden;
- das freie Sammeln von Unterschriften soll durch Aufnahme in die Verfassung gesichert werden;
- für mehrere sachlich zusammenhängende Bürgerbegehren sollen die Unterschriften auf einer einzigen Liste gesammelt werden können.

Das Bayerische Staatsministerium des Innern hält das Volksbegehren für unzulässig. Die vorgesehene Schutzwirkung sei unvereinbar mit dem in Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV gewährleisteten Wesensgehalt der Selbstverwaltung. Die Kommunalorgane würden an Entscheidungen gehindert, obwohl noch nicht feststehe, ob die für ein Bürgerbegehren erforderlichen Unterschriften überhaupt zusammenkämen. Ebenso verstoße es gegen die Grundgedanken der Bayerischen Verfassung, wenn ein Bürgerentscheid die gewählten Kommunalorgane für ein Jahr binde. Durch die Zusammenlegung von Bürgerentscheiden mit Wahlen und Abstimmungen würde der Grundsatz der Chancengleichheit verletzt. Ferner sei es verfassungswidrig, die Sammlung von Unterschriften für mehrere sachlich zusammenhängende Bürgerbegehren auf einer einzigen Unterschriftenliste zuzulassen. Der Gesetzentwurf des Volksbegehrens gehe teilweise von einer nicht (mehr) zutreffenden Rechtslage aus, weil er insbesondere die Gesetzesänderungen vom 26. März 1999 nicht beachte.

Die Betreiber des Volksbegehrens halten die Auffassung des Innenministeriums für unzutreffend. Die vorgesehene Schutzwirkung führe in der Praxis zu keiner ernsthaften Behinderung der Funktionsfähigkeit von Kommunalorganen, so dass der Kerngehalt der Selbstverwaltung nicht beeinträchtigt werde. Die einjährige Bindungswirkung verstoße - auch

wenn man das Fehlen eines Zustimmungsquorums berücksichtigt - nicht gegen die Verfassung, weil dies dem Art. 2 Abs. 2 BV (Mehrheit entscheidet) entspreche. Die Zusammenlegung von Bürgerentscheiden mit Wahlen verstoße nicht gegen die Chancengleichheit, weil eine Verwirrung der Abstimmenden nicht zu befürchten sei und alle Parteien durch die vorgesehene Regelung formal gleichbehandelt würden. Das verfassungsrechtliche Koppelungsverbot sei nicht verletzt, weil nur sachlich zusammenhängende Bürgerbegehren in einer Unterschriftenliste zusammengefasst werden könnten.

II.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat entschieden, dass das Volksbegehren unzulässig ist.

Zusammenfassung der Entscheidung:

Der Bürger muss auf allen Stufen eines Volksgesetzgebungsverfahrens aus dem Gesetzentwurf und dessen Begründung die Abstimmungsfrage und deren Bedeutung entnehmen können. Dies verlangen Art. 74 Abs. 2 BV und die verfassungsrechtlich garantierte Abstimmungsfreiheit. Der Gesetzentwurf des Volksbegehrens genügt diesen Anforderungen nicht; er enthält zahlreiche Fehler, weil er das Parlamentsgesetz zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vom 26. März 1999 weitgehend nicht berücksichtigt und daher entsprechende Mängel aufweist. Diese Mängel konnten nicht mehr geheilt werden. Da bei der Sammlung der Unterschriften auf die Gesetzesänderung nicht Bedacht genommen worden ist, liegt auch keine ordnungsgemäße Unterschriftensammlung vor.

Im übrigen liegen Verstöße gegen die demokratischen Grundgedanken der Verfassung und gegen das Rechtsstaatsprinzip vor.

Der Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts gehört - auch soweit es um den Schutz der Funktionsfähigkeit der kommunalen Organe geht - zu den demokratischen Grundgedanken der Verfassung im Sinn des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV. Auch der verfassungsändernde Gesetzgeber darf diesen Kernbereich nicht aushöhlen.

Die vorgeschlagene verfassungsrechtliche Schutzwirkung des Bürgerbegehrens verletzt die demokratischen Grundgedanken der Verfassung. Wenn die Verfassung, wie vorgeschlagen, es zuließe, dass bereits "für einen ausreichenden Zeitraum während der Sammlung" der Unterschriften und "von der Einreichung des Bürgerbegehrens bis zum Bürgerentscheid" keine dem Begehren entgegenstehenden Entscheidungen getroffen oder vollzogen werden dürfen, könnte diese Schutzwirkung schon in der Anfangsphase der Unterschriftensammlung beginnen und bis zum Abschluß andauern. Das könnte die Vertretungsorgane der Kommunen in ihrer Tätigkeit lähmen. Die Grenzen, die für den Bereich der Selbstverwaltung auch für den verfassungsändernden Gesetzgeber bestehen, sind überschritten, weil die geplante Norm kleinen Minderheiten schon beim Sammeln der Stimmen für ein Bürgerbegehren Möglichkeiten der Mitbestimmung eröffnet, obwohl - wenn nur ein Bruchteil der nach einfachem Recht

erforderlichen Unterschriften vorliegt - noch keine Sicherheit besteht, dass das Bürgerbegehren zu einem Bürgerentscheid führt.

Dass im Volksbegehren kein Quorum und gleichzeitig eine Bindungswirkung für den Bürgerentscheid vorgesehen ist, verstößt gegen Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV. Dies hätte eine Aushöhlung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane zur Folge. Die Grenze des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV ist überschritten, wenn die nicht unerhebliche Bestandskraft von einem Jahr von beliebig kleinen Minderheiten herbeigeführt werden könnte.

Eine Regelung, die es erlaubt, für mehrere Bürgerbegehren auf einer einzigen Unterschriftenliste Unterschriften zu sammeln und diese sodann für das Erreichen der vorgeschriebenen Einleitungsquoren zu berücksichtigen, widerspricht - auch bei sachlichem Zusammenhang der Begehren - dem im Rechtsstaatsprinzip enthaltenen Gebot der Normenklarheit. Es würde unklar bleiben, ob die Voraussetzungen für die Erfüllung der Einleitungsquoren für die einzelnen Bürgerbegehren erfüllt sind.

Zu der Entscheidung im Einzelnen:

-

I.

Nach Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV sind Anträge auf Verfassungsänderungen, die den demokratischen Grundgedanken der Verfassung widersprechen, unzulässig.

1. Der Schutzbereich dieser "Ewigkeitsklausel" umfasst nicht nur das Demokratieprinzip selbst, sondern alle wesentlichen Merkmale freiheitlicher, rechtsstaatlicher Demokratie in der Ausprägung, die sie in der Bayerischen Verfassung gefunden haben. Insbesondere gehören dazu auch Kernbereich und Wesensgehalt des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden und Landkreise.

a) Dafür lassen sich bereits aus der Entstehungsgeschichte Anhaltspunkte entnehmen. Der Schutz von Kernbereich und Wesensgehalt des Selbstverwaltungsrechts folgt vor allem daraus, dass nach Art. 11 Abs. 4 BV die Selbstverwaltung der Gemeinden dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben dient.

b) Rechtsänderungen, die dadurch in Kernbereich und Wesensgehalt des Selbstverwaltungsrechts eingreifen, dass sie die Funktionsfähigkeit der Vertretungsorgane von Gemeinden und Landkreisen aushöhlen, sind nicht nur dem einfachen, sondern auch dem verfassungsändernden Gesetzgeber untersagt.

Nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs darf der (einfache) Gesetzgeber die Schranken des Selbstverwaltungsrechts nicht in einer Weise setzen, dass es ausgehöhlt wird. Sein Kernbereich und sein Wesensgehalt sind unantastbar. Zum Selbstverwaltungsrecht gehört auch, dass die verfassungsmäßigen Organe der Gemeinde oder des Landkreises funktionsfähig und in der Lage bleiben müssen, eigenständig und selbstverantwortlich über die Angelegenheiten der Gemeinde oder des Landkreises zu entscheiden und auf veränderte Umstände oder neue Entwicklungen zu reagieren. Der Schutz der Handlungsfähigkeit der durch Wahlen von den Bürgern mit dieser Aufgabe betrauten Vertretungs- und Ausführungsorgane

durch das Selbstverwaltungsrecht verlangt die Sicherstellung der normalen, vollen Funktion.

Die vom Verfassungsgerichtshof hierzu entwickelten Maßstäbe sind - da sie grundlegend auf den Tatbestand der Aushöhlung abstellen - auch für den verfassungsändernden Gesetzgeber verbindlich. Wenn verfassungsändernde Vorschriften die Funktionsfähigkeit der Vertretungsorgane von Gemeinden oder Landkreisen aushöhlen können und wenn auf diese Weise die Gefahr einer Lähmung der Verwaltungstätigkeiten dieser Körperschaften besteht, so liegt ein nach Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV unzulässiger Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht vor.

2. Unter Berücksichtigung dieser allgemeinen Grundsätze verstoßen folgende Regelungen des Gesetzentwurfs gegen Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV:

a) Die vorgesehene Einführung eines neuen Verfassungsartikels (Art. 12a Abs. 3 BV-E = Entwurf), der die Schutzwirkung des Bürgerbegehrens regelt, verletzt Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV. Ob dies auch für die einfachrechtlichen Ausführungsbestimmungen gilt, kann offen bleiben.

aa) Durch Art. 12a Abs. 3 BV-E soll eine Schutzwirkung bereits "für einen ausreichenden Zeitraum während der Sammlung" der Unterschriften und "von der Einreichung des Bürgerbegehrens bis zum Bürgerentscheid" erreicht werden. Schutzwirkung bedeutet, dass für einen bestimmten Zeitraum vor Durchführung des Bürgerentscheids die Gemeinde- oder Landkreisorgane grundsätzlich keine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung treffen oder vollziehen dürfen. Zweck der Regelung ist es vor allem, das Bürgerbegehren vor der Schaffung vollendeter Tatsachen zu bewahren und das Kostenrisiko zu minimieren. Eine solche Schutzwirkung sieht das geltende Recht von der Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens an bis zur Durchführung des Bürgerentscheids vor. Das vorliegende Volksbegehren würde aber mit dem offenen Wortlaut des Art. 12a Abs. 3 BV-E eine einfachrechtliche Ausgestaltung dahingehend zulassen, dass die Schutzwirkung schon in der Anfangsphase der Unterschriftensammlung beginnt und bis zum Abschluss der Sammlung andauern kann, deren Dauer in der vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung nicht begrenzt ist. Wenn dann das Bürgerbegehren unverzüglich eingereicht wird, bestünde eine durchgehende Schutzwirkung von der Vorlage eines Teils der gesammelten Unterschriften, den der einfache Gesetzgeber beliebig niedrig ansetzen könnte, bis zur Durchführung des Bürgerentscheids und gegebenenfalls bis zum Abschluss eines Rechtsstreits. Mit dieser Offenheit des Tatbestands zeigt Art. 12a Abs. 3 BV-E dem Regelungsspielraum des einfachen Gesetzgebers keine ausreichenden Grenzen auf. Die im Volksbegehren zur Ausfüllung dieser Verfassungsnorm vorgeschlagene einfachrechtliche Regelung stellt nur eine von vielen denkbaren Möglichkeiten dar, diese weitreichende Verfassungsnorm einfachrechtlich auszufüllen. Art. 12a Abs. 3 BV-E schließt es nicht aus, denkbare äußerste Grenzen der Schutzwirkung auszuschöpfen, und erscheint insoweit geradezu uferlos.

Eine weit in das Vorfeld der Zulässigkeitsentscheidung verlagerte Schutzwirkung wäre geeignet, die Verwaltungstätigkeit der Gemeinden und Landkreise auf einzelnen Tätigkeitsfeldern zu lähmen. Für eine bestimmte Angelegenheit, aber auch für ganze Tätigkeitsgebiete kann dies einen faktischen Stillstand der Verwaltungstätigkeit bedeuten. Besonders anfällig erscheinen insoweit Entscheidungsvorgänge, die sich über längere Zeiträume erstrecken und zahlreiche Folgeentscheidungen einschließen. Zu denken ist hier etwa an Grundsatzentscheidungen auf der kommunalen Ebene, die eine Weichenstellung für den nachfolgenden Vollzug zum Inhalt

haben und die Grundlage für eine Vielzahl von Verwaltungsakten bilden, oder an Planungsentscheidungen verschiedenster Art, deren Vollzug ebenfalls breite Auswirkungen hat.

bb) Der Vorschlag zur verfassungsrechtlichen Regelung der Schutzwirkung (Art. 12 a Abs. 3 BV-E) überschreitet die Grenzen, die Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV für den Bereich der Selbstverwaltung auch dem verfassungsändernden Gesetzgeber zieht, weil er kleinen Minderheiten schon beim Sammeln der Stimmen für ein Bürgerbegehren Möglichkeiten der Mitbestimmung und der Verhinderung eröffnet, die zu einer Aushöhlung der Selbstverwaltung führen können.

Die Verfassung stellt beim Teilhaberecht des Art. 7 Abs. 2 BV auf die Gesamtheit der Bürger, nicht aber auf Minderheiten, kleine Gruppen oder Einzelpersonen ab. Eine Legitimation ist nur dann als demokratisch anzusehen, wenn sie auf die Gesamtheit der Bürger, d.h. auf das Volk zurückgeht. Die Sammlung eines Teils der erforderlichen Unterschriften, die die Durchführung des Bürgerentscheids aber noch nicht sicherstellt, verleiht keine demokratische Legitimation, die der aus demokratischen Kommunalwahlen hervorgegangenen Legitimation auch nur annähernd vergleichbar wäre. Die Herrschaft oder auch nur ein unproportionaler Einfluss von Minderheiten wäre mit dem Grundsatz einer funktionierenden Demokratie nicht vereinbar. Aus diesen Gründen können vor Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV Verfassungsänderungen keinen Bestand haben, die Minderheiten einen Einfluss auf die Kommunalverwaltung verschaffen, der von ihrer demokratischen Legitimation nicht gedeckt ist.

Die vorgesehene Verfassungsbestimmung würde es dem einfachen Gesetzgeber ermöglichen, die Schutzwirkung des Bürgerbegehrens bereits eintreten zu lassen, wenn noch keine Sicherheit besteht, dass das Bürgerbegehren den notwendigen Erfolg findet und es zu einem Bürgerentscheid kommt. Das Bürgerbegehren ist zu einem solch frühen Zeitpunkt rechtlich noch nicht so verfestigt, dass von dem Status einer absehbaren Zulässigkeit die Rede sein könnte, der eine Durchführungssicherung allenfalls zu rechtfertigen vermöchte. Gleichwohl würde es schon in diesem frühen Stadium zur Blockade der Gemeinden führen. Hinzu kommt, dass das Volksbegehren das freie Sammeln von Unterschriften ausdrücklich ermöglicht. Eine Stimmabgabe, die so weit als möglich frei von Beeinflussungen ist, ist damit nicht sichergestellt. Im Ergebnis bedeutet das, dass verhältnismäßig kleine Minderheiten ohne hinreichende demokratische Legitimation, insbesondere auch nachhaltig agierende Interessengruppen, verhältnismäßig großen Einfluss auf einzelne Entscheidungen oder Tätigkeitsfelder der Gemeinden oder Landkreise gewinnen können. Geringe zeitliche und inhaltliche Anforderungen an den Eintritt und die Dauer der Schutzwirkung, wie sie der offene Wortlaut des vorgeschlagenen Verfassungsartikels Art. 12a Abs. 3 nicht ausschließt, bringen die Gefahr mit sich, dass kleine Minderheiten von der Möglichkeit, das kommunale Geschehen zu blockieren, Gebrauch machen.

b) Auch das im Volksbegehren vorgesehene Fehlen eines Quorums im Zusammenwirken mit der Bindungswirkung des Bürgerentscheids (Art. 12a Abs. 4 und 5 BV-E) und die vorgesehene einfachrechtliche Ausgestaltung können für den Bereich der Selbstverwaltung vor Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV keinen Bestand haben. Diese Vorschriften hätten ebenfalls eine Aushöhlung der Funktionsfähigkeit der Vertretungsorgane von Gemeinden und Landkreisen zur Folge, ohne dass dies durch eine hinreichende demokratische Legitimation des Bürgerentscheids gerechtfertigt wäre.

aa) Es besteht eine Wechselwirkung zwischen demokratischer Legitimation und zulässiger Bindung des Gemeinderats oder Kreistags. Je höher ein (Zustimmungs- oder Beteiligungs-)Quorum angesetzt wird, umso mehr liegt eine Legitimation vor, die der aus allgemeinen Wahlen hervorgegangenen demokratischen Legitimation von Vertretungsorganen angenähert ist. Umso mehr ist es dann auch vertretbar, zum Schutz des aufwändigen Verfahrens der Bürgerbeteiligung eine begrenzte, mit einer Öffnungsklausel für den Fall von Änderungen der Sach- oder Rechtslage versehene Bindungswirkung einzuführen. Bürgerentscheiden, für die - wie hier vorgeschlagen - weder ein Beteiligungs- noch ein Zustimmungsquorum gilt, kann keine hinreichende demokratische Legitimation zuerkannt werden. Dies trifft umso mehr zu, als bei Abstimmungen in Bürgerentscheiden regelmäßig deutlich niedrigere Beteiligungen verzeichnet werden als bei Kommunalwahlen.

bb) Nach dem Entwurf des Volksbegehrens (Art. 12 a Abs. 5 BV-E) soll die Dauer der Bindungswirkung nunmehr nur noch ein Jahr betragen. Dies ist zwar keine extrem lange Bindungswirkung wie die frühere dreijährige Frist. Die Dauer der Bindungswirkung ist - vor dem Hintergrund, dass gleichzeitig der Wegfall eines Quorums verlangt wird - mit einem Jahr aber immer noch als lang anzusehen, namentlich wenn veränderte Umstände oder neue Entwicklungen eine Änderung erfordern, eine entsprechende Öffnungsklausel aber nicht vorgesehen ist. Die Auswirkungen der vorgeschlagenen Regelungen werden dadurch verschärft, dass die Bindungswirkung schon von sehr kleinen Minderheiten oder Interessengruppen herbeigeführt werden könnte. Denn Art. 12 a Abs. 4 BV-E will jegliche Art von Quoren verbieten. Erfahrungsgemäß beteiligen sich an Bürgerentscheiden deutlich weniger Bürger als an allgemeinen Wahlen, besonders dann, wenn sich der Bürgerentscheid auf eine Thematik bezieht, die aus sachlichen oder örtlichen Gründen von eher untergeordnetem Interesse ist. Solchen Bürgerentscheiden, die im Einzelfall von Mehrheiten beschlossen werden können, die aus geringsten Beteiligungen und im Vorfeld aus freien, möglicherweise nicht beeinflussungsfreien Unterschriftensammlungen hervorgehen sowie oftmals nur Sonderinteressen vertreten, soll gleichwohl von Verfassungen wegen eine Bestandskraft von einem Jahr zukommen.

Grundsätzlich ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn Bürgerentscheide - in Grenzen - davor bewahrt werden, dass sie alsbald durch Gemeinderats- oder Kreistagsbeschlüsse wieder aufgehoben werden und die dahinter stehende Sachfrage anders gelöst wird. Bei einer entsprechenden Regelung muss eine angemessene Abwägung zwischen dem Interesse am Bestand des Bürgerentscheids und der Handlungs- und Funktionsfähigkeit der Gemeinden und Landkreise zu Grunde liegen. Die Grenze des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV ist allerdings dann überschritten, wenn die nicht unerhebliche Bestandskraft von einem Jahr von beliebig kleinen Minderheiten herbeigeführt werden könnte, ohne dass eine Öffnungsklausel dem Gemeinderat oder dem Kreistag eine Reaktion auf veränderte Umstände erlaubte. Eine von Verfassungen wegen ermöglichte Herrschaft von Minderheiten ist ein Verstoß gegen die demokratischen Grundgedanken der Verfassung.

II.

Die im Volksbegehren vorgeschlagene Regelung, dass die Unterschriften für mehrere sachlich zusammenhängende Bürgerbegehren auf einer Unterschriftenliste gesammelt werden können, verstößt gegen das Rechtsstaatsprinzip des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV.

1. Ein Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips ist das Gebot der Normenklarheit. Danach dürfen Gesetze nicht "in sich widerspruchsvoll sein". Sowohl im Interesse der Rechtsanwender wie der Rechtsunterworfenen darf die Systematik eines Gesetzes keine gedanklichen Brüche aufweisen.

2. Diese Voraussetzungen sind hier nicht erfüllt. Sowohl der Gesetzestext wie die Begründung des Volksbegehrens lassen nur den Schluss zu, dass mit einer einzigen Unterstützerunterschrift auf der gemeinsamen Unterschriftenliste die Unterschrift zugleich für mehrere - wenn auch sachlich zusammenhängende - Bürgerbegehren geleistet wird.

Das steht im Widerspruch zu den Vorschriften über das Zustandekommen eines Bürgerbegehrens, die ein nach Einwohnerzahlen gestaffeltes Einleitungsquorum enthalten. Wahlrechtliche Vorschriften, zu denen diese Bestimmungen im weitesten Sinn gehören, müssen besonders klar gefasst werden. Dass nach den Vorschlägen des Volksbegehrens ein einzelner Unterstützer für die beiden sachlich zusammenhängenden Bürgerbegehren nur eine einzige Unterschrift auf der gemeinsamen Unterschriftenliste leistet, lässt jedoch eine klare und eindeutige Zuordnung zu einem bestimmten Bürgerbegehren nicht mehr zu. Dabei braucht noch nicht einmal berücksichtigt zu werden, dass - wie das Beispiel für lange und kurze Tunnel in der Begründung des Volksbegehrens belegt - der Begriff des sachlichen Zusammenhangs offenbar in einem sehr weiten Sinn verstanden werden und anscheinend sogar gegenläufige Begehren umfassen können soll. Jedenfalls würde damit eine einzelne Unterschrift gleichzeitig für zwei Bürgerbegehren gewertet werden können, obwohl damit nicht hinreichend sicher ist, ob dies dem Willen des Unterstützers entspricht. Mit einer solchen Regelung verschwimmen die Voraussetzungen für die Erfüllung des Einleitungsquorums. Im Ergebnis würden damit Unterschriften für die Erfüllung des Quorums gutgeschrieben, die nicht eindeutig für das jeweilige Bürgerbegehren geleistet werden und nach der beabsichtigten Gestaltung der Rechtslage auch nicht eindeutig geleistet werden könnten.

III.

Der Gesetzentwurf des Volksbegehrens erfüllt die Anforderungen des Art. 74 Abs. 2 i.V.m. Art. 7 Abs. 2 BV nicht hinreichend.

1. Der Bürger muss auf allen Stufen eines Volksgesetzgebungsverfahrens aus dem Gesetzentwurf und dessen Begründung die Abstimmungsfrage und deren Bedeutung und Tragweite entnehmen können. Dies fordert das Grundrecht auf Teilhabe an der Staatsgewalt gemäß Art. 7 Abs. 2 BV in Gestalt der Abstimmungsfreiheit. Die Entscheidung der Stimmberechtigten über den Gesetzentwurf kann nur dann sachgerecht ausfallen, wenn dieser so ausgestaltet ist, dass sie seinen Inhalt verstehen, seine Auswirkungen überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen können.

Mit diesen Grundsätzen ist es nicht vereinbar, wenn im Gesetzentwurf und seiner Begründung in einer für die Abstimmung relevanten Weise unzutreffende Tatsachen behauptet werden oder die geltende Rechtslage unzutreffend oder unvollständig erläutert wird. Unschädlich mag es zwar sein, wenn Tatsachenmitteilungen und Erläuterungen zur Rechtslage im Sinn des politischen Anliegens des Volksbegehrens "gefärbt" sind. Denn die Darstellung des Anliegens

des Volksbegehrens ist ein Mittel des politischen Meinungskampfes, bei dem sich die Elemente der Tatsachenbehauptung häufig mit Werturteilen über die bisherige Rechtslage mischen. Die Grenze einer sachlich vertretbaren Darstellung des Anliegens des Volksbegehrens ist aber jedenfalls dann überschritten, wenn bei der Erläuterung der konkreten Rechtslage, die abgelöst werden soll, ein wichtiges, bereits in Kraft getretenes Änderungsgesetz überhaupt nicht in den Blick genommen wird und dadurch bei den Stimmberechtigten der Eindruck hervorgerufen wird, dieses Regelungswerk gebe es (noch) nicht.

2. Der Gesetzentwurf des Volksbegehrens weist nach diesen Maßstäben so erhebliche sachliche Mängel auf, dass er die Voraussetzungen des Art. 74 Abs. 2 i.V.m. Art. 7 Abs. 2 BV im Ganzen nicht erfüllt. Diese Mängel beruhen durchwegs darauf, dass der Gesetzentwurf in seinem Inhalt und in seiner Begründung das im Anschluss an die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 29. August 1997 und an den darin erteilten Gesetzgebungsauftrag ergangene Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vom 26. März 1999 weitgehend nicht berücksichtigt hat. Insgesamt handelt es sich um 13 Mängel, die geeignet sind, beim abstimmenden Bürger Fehlvorstellungen hervorzurufen.

So wird in der Begründung des Volksbegehrens z.B. ausgeführt, dass durch das Volksbegehren wieder eine Schutzwirkung eingeführt werden solle. Dabei wird fehlerhaft nicht darauf eingegangen, dass im geltenden Recht ebenfalls eine Schutzwirkung (bislang allgemein als Sperrwirkung bezeichnet) angeordnet ist.

Weiter wird in der Begründung des Volksbegehrens zur Bindungswirkung dargelegt, dass durch die vorgeschlagene Festschreibung einer einjährigen Bindungswirkung diese von bisher drei Jahren auf ein Jahr verkürzt und damit der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rechnung getragen werde. Dabei wird nicht erläutert, dass schon nach der geltenden Rechtslage eine Bindungswirkung von nur einem Jahr besteht. Dass die Bindungswirkung nach geltendem Recht mit einem maßvollen Zustimmungsquorum kombiniert ist, ändert an dieser Sachlage nichts.

Es trifft ferner z.B. nicht zu, dass erst durch den Gesetzentwurf des Volksbegehrens die Stichfrage für den Fall nicht miteinander zu vereinbarender Fragestellungen eingeführt wird, denn auch das geltende Recht kennt diese Stichfrage bereits.

Auf Grund der sachlichen Fehler können sich die Staatsbürger, die nach Art. 74 Abs. 1 und Abs. 5 Satz 1 BV über die Schaffung des Gesetzes zu befinden haben, kein richtiges Bild von der geltenden Rechtslage und von den angestrebten Änderungen verschaffen. Da jeglicher Hinweis auf das Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vom 26. März 1999 fehlt, werden die Bürger bei ihrer Bewertung in die Irre geführt. Es wird für eine Reihe von Gesetzesänderungen geworben, die in Wirklichkeit bereits geltendes Recht sind. Ebenso wenig werden den Staatsbürgern die Unterschiede zwischen dem Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vom 26. März 1999, mit dem der Gesetzgeber dem Gesetzgebungsauftrag des Verfassungsgerichtshofs nachgekommen ist, und den mit dem Volksbegehren angestrebten Änderungen vor Augen geführt. Der Gesetzentwurf erfüllt daher seine Aufklärungs- und Informationspflichten nicht.

3. Diese Mängel konnten von dem Beauftragten des Volksbegehrens durch Nachschieben eines in Text und Begründung berichtigten Gesetzentwurfs nicht geheilt werden.

Durch eine Änderung, Berichtigung oder Ergänzung des Gesetzentwurfs und seiner Begründung darf der sachliche Gegenstand des Volksbegehrens nicht geändert werden. Der Gesetzentwurf und seine Begründung dienen nicht nur dazu, die 25.000 Unterstützerunterschriften zu sammeln, sondern sie bleiben für das gesamte weitere Verfahren des Volksbegehrens und des Volksentscheids maßgeblich. Ein dem Gesetzentwurf und seiner Begründung anhaftender Mangel, der geeignet ist, bei den Stimmberechtigten falsche Vorstellungen über die Abstimmungsfrage hervorzurufen und dadurch die Abstimmungsfreiheit zu beeinträchtigen, betrifft deshalb auch die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid. Ein Gesetzentwurf, der wie hier vor allem mit seiner Begründung den Eindruck erweckt, die geltende Rechtslage gebe es (noch) nicht, kann daher keinesfalls die Grundlage für das weitere Volksgesetzgebungsverfahren bilden.

Würde eine Heilung durch Nachschieben zugelassen, so hätte das zur Folge, dass die Unterstützerunterschriften dem Gegenstand des Volksbegehrens nicht mehr mit der erforderlichen Sicherheit zugerechnet werden könnten, da sie von den Stimmberechtigten möglicherweise auf Grund anderer Vorstellungen geleistet worden sind. Eine inhaltliche Korrektur von Gesetzentwurf und Begründung mit dem Ziel der Berücksichtigung der gegenwärtigen Rechtslage durch die dargestellten weitreichenden Änderungen würde den sachlichen Gegenstand des Verfahrens verändern und die Unterstützerunterschriften als Grundlage des Volksgesetzgebungsverfahrens vom weiteren Verfahren abkoppeln. Dies ist nicht zulässig.

4. Darüber hinaus liegt hier keine ordnungsgemäße Unterschriftensammlung vor.

Der Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens ging am 6. Dezember 1999 beim Staatsministerium des Innern ein. Das Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vom 26. März 1999 ist bereits am 1. April 1999 in Kraft getreten. Dazwischen liegt also ein Zeitraum von über acht Monaten. Hinzu kommt, dass die Rechtslage im Wesentlichen schon seit dem Erscheinen des zugehörigen Gesetzentwurfs absehbar war, der das Datum 7. Dezember 1998 trägt. Das daraus hervorgegangene Parlamentsgesetz vom 26. März 1999 entsprang auch nicht einer kurzfristigen politischen Wettbewerbssituation zwischen Landtag und Volksgesetzgeber, sondern wurde in Erfüllung des Gesetzgebungsauftrags des Verfassungsgerichtshofs in der Entscheidung vom 29. August 1997 erlassen. Es kann nicht hingenommen werden, wenn bei einer so reichlich zur Verfügung stehenden Zeit und den gegebenen Informationsmöglichkeiten die geltende Rechtslage nicht korrekt dargestellt und nicht rechtzeitig eingearbeitet wird. Bei der Volksgesetzgebung verbietet sich wegen der fehlenden Optimierungs- und Korrekturmöglichkeiten ein solch leichtfertiger Umgang mit einem Gesetzentwurf. Beim Vorliegen derartiger inhaltlicher Mängel ist daher eine Verletzung der nach Art. 7 Abs. 2 BV geschützten Abstimmungsfreiheit und in der Folge eine Verfälschung des Abstimmungsergebnisses nicht ausgeschlossen.

Dies gilt vor allem für diejenigen Unterstützerunterschriften nach Art. 64 Abs. 1 Satz 3 LWG, die nach dem 1. April 1999, d.h. nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vom 26. März 1999 gesammelt wurden. Sie waren schon im Zeitpunkt ihrer Leistung auf einer Grundlage gesammelt worden, deren

Fehlerhaftigkeit den Betreibern des Volksbegehrens zurechenbar ist. Denn spätestens ab 1. April 1999 hätten diese erkennen können, dass der Gesetzentwurf und seine Begründung inhaltlich einer nicht unerheblichen Korrektur bedurften und die Stimmberechtigten zur Vermeidung einer falschen Willensbildung darüber informiert werden mussten. Nach den Angaben des Beauftragten des Volksbegehrens in der mündlichen Verhandlung vom 15. März 2000 lagen zum 1. April 1999 von den nach Art. 64 Abs. 1 Satz 3 LWG erforderlichen 25.000 Unterstützerunterschriften erst etwa 18.000 vor. Von den erforderlichen Unterschriften wurde daher ein Teil auf Grund einer formal noch zutreffend dargestellten Rechtslage und ein anderer Teil auf Grund einer fehlerhaft beschriebenen Rechtslage geleistet. Bei diesen zuletzt genannten Unterstützerunterschriften ist nicht auszuschließen, dass sie auf Grund fehlerhafter Informationen im Gesetzentwurf und damit auf Grund falscher Vorstellungen geleistet wurden. Solche Unterstützerunterschriften können keine Basis für das Verfahren der Volksgesetzgebung bilden.

IV.

Bei den sonach unzulässigen Vorschriften handelt es sich um wesentliche Teile des Gesetzentwurfs; sie betreffen die Schutzwirkung des Bürgerbegehrens von Verfassungs wegen, den Ausschluss eines Quorums, die Bindungswirkung und die einheitliche Unterschriftensammlung für sachlich zusammenhängende Bürgerbegehren. Ohne diese Vorschriften wäre das mit dem Volksbegehren verfolgte Anliegen ein Torso, zumal damit wesentliche Eckpunkte der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 29. August 1997 rückgängig gemacht und die wichtigsten Prinzipien des Volksbegehrensgesetzentwurfs in der Verfassung verankert werden sollten. Es kommt hinzu, dass eine größere Zahl der vorgesehenen einfachrechtlichen Regelungen bereits durch das Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vom 26. März 1999 eingeführt wurde und somit geltendes Recht ist. Wenn wesentliche Teile eines Volksbegehrensgesetzentwurfs wegen Verstoßes gegen höherrangiges Recht zu beanstanden sind, können auch die verbleibenden Teile des Gesetzentwurfs nicht als Volksbegehren zugelassen werden. Daneben ist der Volksbegehrensgesetzentwurf nicht zulassungsfähig, weil er die Anforderungen der Art. 74 Abs. 2 i.V.m. Art. 7 Abs. 2 BV nicht erfüllt. Der Gesetzentwurf ist damit insgesamt nicht zulassungsfähig.