

## 4. Rechtsprechung

### Ausgewählte Entscheidungen zur direkten Demokratie

*Fabian Wittreck*

#### I. Verfassungsgerichte der Länder

##### 1. *Hamburgisches Verfassungsgericht, Beschluß v. 4.3.2013 – 7/12 – „Unser Hamburg – unser Netz“ [Leitsätze]*<sup>1</sup>

1. Nach § 26 Abs. 1 Nr. 1 Volksabstimmungsgesetz (VAbstG) ist nur ein Antrag auf Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Durchführung eines Volksbegehrens, insbesondere ob eine zustande gekommene Volksinitiative die Grenzen des Art. 50 Abs. 1 Satz 2 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (HV) wahrt oder mit sonstigem höherrangigem Recht vereinbar ist, statthaft. Ein späterer Antrag auf Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Durchführung eines Volksentscheids, um dessen Vereinbarkeit mit der Verfassung oder sonstigem höherrangigen Recht überprüfen zu lassen, ist hingegen weder in § 26 noch in § 27 VAbstG vorgesehen.
2. Die Zulässigkeit eines solchen Antrags ergibt sich auch nicht „verfassungsunmittelbar“ aus Art. 50 Abs. 6 Satz 1 HV und Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV. Diese Verfassungsvorschriften eröffnen unmittelbar kein Recht, das Verfassungsgericht gegen einen bevorstehenden Volksentscheid anzufragen.

---

1 Die Entscheidung ist mit Gründen dokumentiert in HmbJVBl 2013, S. 58–71; NordÖR 2013, S. 200–206; vgl. ferner (nur Leitsätze) DÖV 2013, S. 440; NVwZ-RR 2013, S. 541 sowie die Anmerkungen von *M.R. Otto*, Zur Anrufung des Hamburgischen Verfassungsgerichts bei Streitigkeiten über Volksbegehren und Volksentscheide – Bemerkungen zu HVerfG, Beschl. vom 4. März 2013, in: NordÖR 2013, S. 290–294 und *T. Steffen*, Zur Anrufung des Hamburgischen Verfassungsgerichts bei Streitigkeiten über Volksbegehren und Volksentscheide – Bemerkungen zu HVerfG, Beschl. vom 4. März 2013 –, in: NordÖR 2013, S. 294–296.

Anmerkung:

Die Entscheidung ist die erste, in der das Hamburgische Verfassungsgericht eingehend zu den Vorschriften seiner Referenzverfassung Stellung nimmt, die seine eigene Rolle im Volksgesetzgebungsverfahren näher regeln. Obwohl diese Bestimmungen (Art. 50 Abs. 6 Satz 1 und Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HambVerf.) im bundesweiten Landesrechtsvergleich singulär weit gefaßt sind, versagt sich das Gericht dem Vorstoß der im Vorfeld überstimmten Parlamentsminderheit, sie zur Grundlage eines Feststellungsantrags zu nehmen, wonach ein konkreter Volksentscheid eingedenk rechtlicher Mängel nicht durchzuführen sei. Zwingend ist diese Form der Selbstbeschränkung angesichts des Wortlauts wie des rechtsvergleichenden Befundes keineswegs.

2. *Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil v. 10.4.2013 – 22/11 – „Für gerechte und bezahlbare Kommunalabgaben“ [Leitsätze]*<sup>2</sup>
1. Im Volksgesetzgebungsverfahren muss der Bürger bereits mit dem Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens über die zur Abstimmung gestellten Regelungen sowie deren Bedeutung und Tragweite angemessen unterrichtet werden. Die Begründung des Gesetzentwurfs ist so zu formulieren, dass die Gefahr einer Verfälschung des Abstimmungsergebnisses ausgeschlossen ist. Enthält sie irreführende oder unrichtige Behauptungen, ist das Gebot der Sachlichkeit nicht gewahrt.
2. Der Abgabenvorbehalt des Art. 82 Abs. 2 ThürVerf steht dem Erlass, der Änderung und der Aufhebung von Normen entgegen, die das Recht der Kommunen zur Erhebung von Abgaben regeln. Er umfasst auch Volksbegehren, die darauf gerichtet sind, eine Abgabepflicht zu beseitigen oder die auf die Leistungspflichtigen überwälzbaren Kosten zu begrenzen. Ebenso schließt eine etwaige Aufkommensneutralität der beabsichtigten Rechtsänderungen einen Verstoß gegen den Abgabenvorbehalt nicht aus (Bestätigung und Fortführung von ThürVerfGH, Urteil vom 5. Dezember 2007 VerfGH 47/06 , = LVerfGE 18, 609 ff.).

---

2 Die Entscheidung ist mit den Gründen dokumentiert in LKV 2013, S. 220–222, KommJur 2013, S. 183–185 sowie DVBl. 2013, S. 790–792; vgl. ferner (nur Leitsätze) Gemeindehaushalt 2013, S. 139 sowie DÖV 2013, S. 568.

Anmerkung:

Eine von ihm selbst beobachtete „Bestätigung und Fortführung“ der Rechtsprechung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs zum Abgabenvorbehalt läßt Böses ahnen. Und in der Tat versagt sich das Gericht der in der übrigen einschlägigen Rechtsprechung zu beobachtenden Öffnung des bislang durchweg möglichst rigide verstandenen Finanzvorbehalts. Vielmehr erstreckt es das Verbot auch auf solche Vorhaben, die aufkommensneutral lediglich die Struktur der kommunalen Abgaben verändern wollen (u.a. durch Einführung einer neuen Abgabenart). Zugleich scheidet das Volksbegehren an den – insofern durchaus nachvollziehbar – präzisierten Anforderungen an eine sachgerechte und transparente Begründung.

3. *Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Urteil v. 13.5.2013 – 32/12 – Volksbegehren über die Verbesserung des Berliner S-Bahn-Verkehrs*<sup>3</sup>
1. Die Wiedereinführung einer Vorabprüfung insbesondere von Volksgesetzentwürfen auf Verstöße gegen höherrangiges Recht nach § 12 Abs 2 Abstimmungsgesetz (in der Fassung des Gesetzes vom 8. Juli 2010, GVBl. 359) ist verfassungsgemäß. Bei der Prüfung der materiellen Zulässigkeit des Antrags auf Einleitung eines Volksbegehrens nach Art. 62 Abs 1 S 1 VvB und § 11 Abs. 1 S. 1, § 12 Abs. 2 Abstimmungsgesetz sind danach insbesondere die Bestimmungen des Grundgesetzes über die Gesetzgebungskompetenzen einschließlich des Grundsatzes des bundes- und länderfreundlichen Verhaltens heranzuziehen.
2. Mit dem Grundsatz des bundes- und länderfreundlichen Verhaltens ist es unvereinbar, wenn das Land Berlin durch Gesetz einseitig die Pflicht zur Offenlegung aller Verträge, Beschlüsse und Nebenabreden im Zusammenhang mit dem Abschluss von Verkehrsverträgen sowie inhaltliche Mindestanforderungen an Verkehrsverträge vorschreibt, die zugleich wegen des bestehenden Verkehrsverbunds das Land Brandenburg betreffen.
3. Sind wesentliche Teile eines Volksgesetzentwurfs materiell unzulässig, können auch die verbleibenden Teile des Gesetzentwurfs nicht als

---

3 Die Leitsätze sind dokumentiert in DVBl. 2013, S. 851–852 sowie DÖV 2013, S. 650.

Volksbegehren zugelassen werden. Die Teilzulässigkeit eines Volksbegehrens kommt daher nur ausnahmsweise in Betracht, wenn lediglich unwesentliche Bestimmungen entfallen und kein Zweifel daran besteht, dass die verbleibenden Teile als Gegenstand des Volksbegehrens in gleicher Weise wie der gesamte Gesetzentwurf auf dem objektivierten Willen der Unterstützer beruhen.

Der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens über die Verbesserung des S-Bahn-Verkehrs ist unzulässig.

Das Verfahren ist gerichtskostenfrei.

Auslagen werden nicht erstattet.

### Gründe

#### I.

Das Vorlageverfahren betrifft die Zulässigkeit des Antrags auf Einleitung eines Volksbegehrens über die Verbesserung des S-Bahn-Verkehrs.

Die S-Bahn Berlin beruht in ihrer heutigen Form auf dem Einigungsvertrag vom 31. August 1990. Seit 1995 wird sie von der S-Bahn Berlin GmbH betrieben. Diese gehört heute als 100%-ige Tochter der Deutschen Bahn Regio AG zum Konzern Deutsche Bahn AG, deren Anteile wiederum vollständig die Bundesrepublik Deutschland hält. Das Bundesgesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2395) übertrug entsprechend den durch Art. I des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 20. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2089) neu eingefügten Vorschriften der Art. 87e Abs. 1 Satz 2, Art. 106a und Art. 143a Abs. 3 GG zum 1. Januar 1996 die Aufgaben- und Finanzverantwortung für den öffentlichen Schienenpersonennahverkehr der bisherigen Bundeseisenbahnen vom Bund auf die Länder. Berlin setzte die bundesrechtlichen Vorgaben durch das Gesetz über die Aufgaben und die Weiterentwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs im Land Berlin (ÖPNV-Gesetz) vom 27. Juni 1995 (GVBl. S. 390) um. Darin sind die Ziele und Anforderungen für den öffentlichen Personennahverkehr festgelegt und die Aufgabenträgerschaft, die Zuständigkeiten, die Nahverkehrsplanung, die Finanzierung sowie die Bildung eines Verkehrsverbundes für den Personennahverkehr geregelt. In Umsetzung dieses Gesetzes bildete Berlin mit dem Land Brandenburg sowie den brandenburgischen Landkreisen und kreisfreien Städten einen Verkehrsverbund (VBB Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg GmbH). Das Schienennetz der zum Verkehrsverbund gehörenden S-Bahn reicht bis ins Brandenburger Umland. Es umfasst ca. 331 km mit

166 Bahnhöfen, davon liegen rund 75 Kilometer und 34 Bahnhöfe in Brandenburg. Die Länder Berlin und Brandenburg schlossen Ende August 2004 mit der S-Bahn Berlin GmbH den bis zum Jahr 2017 laufenden und mit Vertrag vom 11. Oktober 2010 geänderten „Verkehrsvertrag über die Bedienung der Strecken im S-Bahnverkehr in der Region Berlin/Brandenburg“ (im Folgenden: S-Bahn Verkehrsvertrag), der durch einen weiteren ab Januar 2012 geltenden Verkehrsvertrag (Verkehrsvertrag Mehrleistungspaket) ergänzt wurde.

Träger des Volksbegehrens über die Verbesserung des S-Bahn-Verkehrs ist der „Berliner S-Bahn-Tisch“. Ende Mai 2011 übermittelte er der Senatsverwaltung für Inneres und Sport den Entwurf eines Volksgesetzes. Am 17. Juni 2011 fand ein Beratungsgespräch mit Vertretern des S-Bahn-Tisches über formelle und materielle Fragen des beabsichtigten Volksbegehrens statt, an dem außer der Senatsverwaltung für Inneres auch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und der Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg teilnahmen. Der Träger wurde auf rechtliche Bedenken gegen den Gesetzentwurf hingewiesen. Am 23. Juni 2011 übersandte er der Senatsverwaltung für Inneres die Endfassung der Unterschriftenliste, der ein gegenüber dem ursprünglichen nur geringfügig veränderter Gesetzentwurf mit Begründung beigelegt war. Am nächsten Tag begann die Sammlung der am Ende über 28.000 Unterschriften zum Nachweis der Unterstützung des Antrags auf Einleitung des Volksbegehrens.

Am 23. Dezember 2011 stellten die Vertrauenspersonen des Trägers bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport den Antrag, das Volksbegehren einzuleiten. Folgender Gesetzentwurf war beigelegt:

„Gesetz zur Beendigung des Chaos bei der Berliner S-Bahn“

#### § 1 Offenlegung der Verträge

Alle Verträge, Beschlüsse und Nebenabreden, die im Zusammenhang mit dem Abschluss des jeweils gültigen Verkehrsvertrages zwischen dem Land Berlin und der S-Bahn Berlin geschlossen werden, sind innerhalb von zehn Werktagen nach Unterzeichnung vorbehaltlos auf den Internetseiten des Landes Berlin offen zu legen. Bereits geschlossene Verträge in diesem Bereich sind ebenfalls innerhalb von zehn Werktagen nach Inkrafttreten dieses Gesetzes auf gleiche Weise zu veröffentlichen.

#### § 2 Anforderungen an den Verkehrsvertrag

In jedem neuen Verkehrsvertrag für den S-Bahnverkehr ist sicherzustellen, dass

1. während der Betriebszeit auf jedem S-Bahnhof Aufsichtspersonal anwesend ist,
2. innerhalb des Tarifbereichs AB an jedem Umsteigebahnhof zu anderen U- oder S-Bahn-Linien ein mit Personal besetzter Fahrkartenschalter mindestens 10 Stunden täglich geöffnet ist,

3. die Zahl der in Einsatz befindlichen Wagen und Sitzplatzkapazitäten mindestens wieder auf das Niveau des Jahres 2005 – von vor Ausbruch der S-Bahn-Krise angehoben wird, dabei muss die Zahl der im Einsatz befindlichen Wagen zu den im Fahrplan ausgewiesenen Fahrplankilometern im gleichen Verhältnis stehen wie 2005,
4. die Anzahl der betriebsfähigen und im Einsatz befindlichen Wagen und Sitzplatzkapazitäten täglich um 7.00 Uhr auf der Internet-Seite des Betreibers neben der Soll-Zahl einschließlich einer zwanzigprozentigen Reserve veröffentlicht wird,
5. die Zugbehängung für alle Linien im Detail und auch für die zusätzlichen Zuggruppen in der Hauptverkehrszeit in der Wagenanzahl festgelegt ist,
6. zur Gewährleistung der Zielsetzung der Barrierefreiheit bei Ausfällen von Aufzügen und Fahrtreppen, die über einem vom Land Berlin zu definierenden Durchschnitt liegen, eine Vertragsstrafe seitens des Betreibers an das Land Berlin als Maluszahlung zu leisten ist, soweit diese Einrichtungen sich in S-Bahnhöfen innerhalb des Landes Berlin befinden. Die Definition des oben erwähnten Durchschnitts hat in Zusammenarbeit mit den Fahrgast- und Behindertenverbänden zu erfolgen.

Die Anforderungen aus Satz 1 Nr. 1, 2, 5 und 6 sind innerhalb eines Jahres, die Anforderungen aus Satz 1, Nr. 3 und 4 innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes in den bestehenden Verkehrsvertrag einzuarbeiten und umzusetzen. Über den Stand der Einarbeitung und Umsetzung ist von der federführenden Senatsverwaltung halbjährlich ein Bericht zu veröffentlichen.

### § 3 Tarifliche Entlohnung

In jedem neuen Verkehrsvertrag für den S-Bahnverkehr ist sicherzustellen, dass die Entlohnung und Sozialstandards der beim Leistungserbringer beschäftigten Mitarbeiter, einschließlich der Leiharbeitnehmer, mindestens denen der einschlägigen, repräsentativen Tarifverträge in der jeweils gültigen Fassung entspricht. Die Tarifverträge müssen mit einer tariffähigen Gewerkschaft abgeschlossen sein. Es ist sicherzustellen, dass diese Bedingungen auch auf alle Subunternehmer angewendet werden.

### § 4 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin in Kraft.

Begründung des Gesetzes:

**Rettet unsere S-Bahn! Stoppt Privatisierung und Ausplünderung!**

Die Berliner S-Bahn verkehrte rund 85 Jahre lang zuverlässig – wenn man von den Monaten bei Kriegsende und in einer kurzen Nachkriegszeit absieht.

Doch seit Sommer 2009 herrscht Chaos: Es gab schwere Unfälle. Es gibt ständig Ausfälle. Ganze Linien können zeitweilig nicht bedient werden. Meist fährt die S-Bahn mit stark reduzierten Kapazitäten. Es herrscht der Notfahrplan. Auch mal der Notfahrplan vom Notfahrplan. Darunter leiden Hunderttausende Fahrgäste. Darunter leiden nicht zuletzt die S-Bahn-Beschäftigten. Sie werden mit der berechtigten Empörung der Fahrgäste konfrontiert. Doch sie sind für die Misere nicht verantwortlich. Verantwortlich dafür ist das Spitzenmanagement der Deutschen Bahn AG. Schuld ist

die von der Politik gewollte Orientierung auf Börsengang, hohe Gewinne und eine aggressive Einkaufspolitik im Ausland.

Oben hin, unten pfui: Die Gewinne in den Bahn-Bilanzen entstehen auch durch den Abbau der S-Bahn-Belegschaft, durch Bahnhöfe ohne Aufsichtspersonal, durch die Schließung von Werkstätten, durch ein Fahren auf Verschleiß bei Zügen und Infrastruktur.

Der Träger will mit diesem Volksbegehren die Privatisierung und Zerschlagung der S-Bahn verhindern. Hierzu soll durch:

- politischen Druck,
- die Offenlegung der Verträge und Transparenz (§ 1, § 2 Nr. 4 und 5), damit die Berlinerinnen und Berliner sich über alle Vorgänge informieren können,
- die Einstellung von Aufsichtspersonal (§ 2 Nr. 1 und 2), damit es keine Geisterbahnhöfe gibt und nicht Kameras, sondern lebendige Menschen im Notfall da sind,
- die Bereitstellung von genügend Zügen und eine Reserve an Zügen (§ 2 Nr. 3, 4 und 5), damit nicht ständig Notfallpläne die Regel sind,
- die Gewährleistung von Barrierefreiheit, damit Fahrtreppen und Aufzüge auch wirklich funktionieren (§ 2 Nr. 6), wenn sie gebraucht werden,
- die tarifliche Entlohnung (§ 3), damit es keine Dumpinglöhne bei den Beschäftigten der S-Bahn, bei den Leiharbeitern und den Subunternehmern gibt,

eine Beendigung des S-Bahn Chaos erreicht werden.“

Der Senat von Berlin beschloss am 7. Februar 2012 seinen Standpunkt gegenüber dem Abgeordnetenhaus und entschied, den Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens dem Verfassungsgerichtshof zur Entscheidung vorzulegen, da das Volksbegehren gegen höherrangiges Recht verstoße.

[...]

## II.

1. Die Vorlage der Senatsverwaltung für Inneres und Sport ist zulässig.

Die für das im Jahr 2010 eingeführte Vorlageverfahren gemäß § 55 Abs. 1 VerfGGH und § 17 Abs. 6 des Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Abstimmungsgesetz – AbstG –) vom 17. Juni 1997 (GVBl. S. 304, zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Juli 2010, GVBl. 359) geltenden Verfahrensvoraussetzungen sind erfüllt. Nach § 17 Abs. 6 AbstG hat die für Inneres zuständige Senatsverwaltung den Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens dem Verfassungsgerichtshof zur Entscheidung vorzulegen, wenn das Volksbegehren den Anforderungen des § 10 oder der §§ 13 bis 16, jedoch nicht den Anforderungen der §§ 11 oder 12 AbstG entspricht (Satz 1). Die Vorlage ist zu begründen (Satz 2). Sie ist innerhalb von 15 Tagen nach der Entscheidung des Senats über seinen Standpunkt einzureichen (Satz 3). Dem entspricht die Vorlage der zuständigen Senatsverwaltung für

Inneres und Sport, insbesondere ist sie fristgerecht und mit der erforderlichen Begründung beim Verfassungsgerichtshof eingereicht worden.

2. Auf die Vorlage ist auszusprechen, dass der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens über die Verbesserung des S-Bahn-Verkehrs unzulässig ist, weil die gesetzlichen Anforderungen für die Einleitung nicht erfüllt sind (§ 55 Abs. 2 Satz 1 VerfGHG).

Dabei kann offen bleiben, in welchem Umfang der Verfassungsgerichtshof im Vorlageverfahren zur Nachprüfung befugt und verpflichtet ist (2.1). Der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens erfüllt nicht die im Vorlageverfahren zu prüfenden materiellen Zulässigkeitsvoraussetzungen nach Art. 62 Verfassung von Berlin – VvB –, § 17 Abs. 6 Satz 1 i.V.m. § 11 und § 12 AbstG (2.2). Die vorgesehenen Regelungen in § 1 Gesetzentwurf sowie zumindest teilweise in § 2 Gesetzentwurf wären mit höherrangigem Bundesrecht nicht vereinbar, da sie jedenfalls gegen den Grundsatz des bundes- und länderfreundlichen Verhaltens verstoßen würden und nicht in einer die verfassungsrechtlichen Anforderungen wahren Weise verstanden werden können (2.3). Dies führt zur Unzulässigkeit des Volksbegehrens im Ganzen (2.4).

2.1 Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat dem Verfassungsgerichtshof den mit dem Volksbegehren unterbreiteten Gesetzentwurf vollständig und nicht nur teilweise (vgl. dazu § 18 Abs. 1 Satz 4 AbstG) vorgelegt. Ob auch bei vollständiger Vorlage nur eine auf die mit ihr geltend gemachten Zulässigkeitsbedenken beschränkte Überprüfungs- und Entscheidungskompetenz des Verfassungsgerichtshofs besteht, ist dem Wortlaut der Verfahrensregelung in § 55 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 VerfGHG nicht zu entnehmen (vgl. allgemein für eine unbeschränkte Prüfung im Vorlageverfahren: BayVerfGHE 53, 23 [29], 42 [60]; a.A. BayVerfGHE 29, 244 [251]; 31, 77 [89], 47, 276 [293]; BremStGH, LVerfGE 6, 123 [144]; ThürVerfGH, LVerfGE 12, 405 [423]; ebenso SaarlVerfGH, NVwZ 1988, 245 f. zum Verfahren der Anfechtung der Entscheidung der Landesregierung über die Unzulässigkeit eines Volksbegehrens). Die vorliegende Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat hierzu unter Berufung auf die Gesetzesbegründung die Ansicht vertreten, der Verfassungsgerichtshof sei im Vorlageverfahren nicht nur zur Überprüfung der inhaltlichen oder materiellen Zulässigkeitsvoraussetzungen des Volksbegehrens (vgl. § 17 Abs. 6 Satz 1 i.V.m. § 11 und § 12 AbstG) berufen, sondern darüber hinaus zur umfassenden Kontrolle auch in Bezug auf die von ihr vorab als erfüllt beurteilten formellen Zulässigkeitsvoraussetzungen (vgl. § 17 Abs. 6 Satz 1 i.V.m. § 10 und §§ 13 bis 16 AbstG) berechtigt und verpflichtet. Ob dies zutrifft, bedarf hier keiner abschließenden Prüfung und Entscheidung. Denn der Gesetzentwurf des Volksbegehrens

zur Verbesserung des S-Bahn-Verkehrs erfüllt auch nicht die mit der Vorlage beanstandeten materiellen Zulässigkeitsbedingungen im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin (siehe dazu sogleich 2.3).

Deshalb kommt es letztlich nicht darauf an, ob – wie die beteiligte Senatsverwaltung erstmals in der mündlichen Verhandlung gerügt hat – die Begründung des Gesetzentwurfs irreführend und der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens auch schon deshalb mangels einer ordnungsgemäßen Begründung nach § 14 Satz 2 AbstG (formell) unzulässig ist. Der Verfassungsgerichtshof bemerkt hierzu, dass eine die Unterstützer der Einleitung des Volksbegehrens (und im Erfolgsfalle alle Abstimmungsberechtigten) irreführende oder offenkundig unwahre Angaben enthaltende Begründung zu abstimmungsrelevanten Tatsachen dem formellen Begründungserfordernis des § 14 Satz 2 AbstG nicht gerecht werden. Der Bürger muss auf allen Stufen eines Volksgesetzgebungsverfahrens aus dem Gesetzentwurf und dessen Begründung die Abstimmungsfrage sowie deren Bedeutung und Tragweite nachvollziehen können (vgl. näher BayVerfGHE 53, 81 [105] und jetzt auch ThürVerfGH Urteil vom 10. April 2013 – VerfGH 22/11 –, juris Rn. 46 ff.). Dem dürfte es nicht entsprechen, dass die Begründung des vorgelegten Gesetzentwurfs weder mitteilt, dass über ein Viertel des Streckennetzes der S-Bahn im Land Brandenburg belegen ist, noch auf den gemeinsamen Verkehrsvertrag und auf den Verkehrsverbund mit Brandenburg eingeht. Ebenso könnte es, worauf die beteiligte Senatsverwaltung hingewiesen hat und wie in der mündlichen Verhandlung erörtert wurde, problematisch sein, dass der Sprecher des Trägers öffentliche Stellungnahmen abgegeben hat, die der Begründung des Gesetzentwurfs so nicht entsprechen. Vielmehr sollen danach die vorgesehenen gesetzlichen Regelungen auch oder sogar in erster Linie der Verhinderung einer (weiteren) Privatisierung der S-Bahn dadurch dienen, dass für private Eisenbahnunternehmen nicht oder kaum erfüllbare Bedingungen gestellt werden.

2.2 Gegen die Wiedereinführung einer Vorabprüfung insbesondere von Volksgesetzentwürfen auf Verstöße gegen höherrangiges Recht in § 12 Abs. 2 AbstG (in der Fassung des Gesetzes vom 8. Juli 2010, GVBl. 359) bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Sie ist von der Regelungsermächtigung des Art. 63 Abs. 4 VvB gedeckt (a). Die Überprüfung darf auch am Maßstab höherrangigen Bundesrechts erfolgen (b).

a) Der Gesetzgeber durfte durch einfaches Gesetz eine Vorprüfung von Volksbegehren am Maßstab des Grundgesetzes, sonstigen Bundesrechts und der Verfassung von Berlin vorschreiben. Zwar ist eine solche Prüfung nicht durch Verfassungsrecht gefordert (VerfGH, LVerfGE 20, 23 [39 ff.]). Denn den Berliner Verfassungsbestimmungen zur Volksgesetzgebung lassen sich

keine Vorgaben für eine Vorabkontrolle entnehmen, die über die in Art. 62 VvB aufgelisteten materiellen Merkmale (Gesetzgebungskompetenz nach Abs. 1 und Bereichsausnahmen nach Abs. 2) hinausgehen. Daraus lässt sich aber nicht folgern, dass von Verfassungen wegen einer solchen Vorabkontrolle ausgeschlossen ist, da die Verfassung nur die wesentlichen Leitlinien zu Gegenstand und Ablauf des Volksbegehrens vorgibt, „das Nähere“ dagegen gemäß Art. 63 Abs. 4 VvB einfachgesetzlicher Regelung überantwortet (VerfGH, a.a.O. S. 39). Eine umfassende Vorabkontrolle am Maßstab des höherrangigen Rechts kann insbesondere dadurch gerechtfertigt sein, dass Belastungsproben für die Verfassungsordnung vermieden werden sollen, die bei verfassungsgerichtlicher Kassation eines durch Volksentscheid erlassenen Gesetzes entstehen und die Akzeptanz und Autorität richterlicher Entscheidungen gefährden könnten. Sie lässt sich auch damit begründen, dass es kaum sinnvoll erscheint, den erheblichen organisatorischen und finanziellen Aufwand eines Volksbegehrens oder gar Volksentscheids zu betreiben, um dann erst nachträglich die etwaige Nichtigkeit des so zustande gekommenen Gesetzes verfassungsgerichtlich feststellen zu können (VerfGH, a.a.O. S. 42 unter Hinweis auf die Begründung des Gesetzentwurfs zum Abstimmungsgesetz vom 11. Juni 1996, Abghs-Drs. 13/709, S. 6), zumal dem einfachen Gesetzgeber ein weiter Einschätzungs- und Prognosespielraum zusteht (VerfGH, a.a.O. S. 42; Beschluss vom 1. November 2004 – VerfGH 120/03 – LKV 2005, 212; BVerfG, Beschluss vom 22. April 2009 – 1 BvR 121/08 –, juris Rn. 41; BVerfGE 104, 337 [347 f.]). Danach durfte der Berliner Gesetzgeber eine umfassende materielle Kontrolle von Volksbegehren am Maßstab des höherrangigen Rechts (wieder) einführen, ohne zuvor Art. 62 VvB unter Einhaltung der Vorgaben des Art. 100 VvB zu ändern.

Das Abgeordnetenhaus von Berlin war auch nicht durch die Änderungen von Art. 62 und Art. 63 VvB im Jahr 2006 daran gehindert, die erst später durch das Gesetz zur Anpassung abstimmungsrechtlicher Vorschriften und begleitender Regelungen (Anpassungsgesetz – AnpassG –) vom 20. Februar 2008 (GVBl. S. 22) abgeschaffte Vorabprüfung durch einfachgesetzliche Regelung (wieder) einzuführen. Schon aus dem zeitlichen Ablauf ergibt sich, dass der Verfassungsgesetzgeber mit seinen Änderungen im Jahr 2006 insofern – auch vor dem Hintergrund der allgemein beabsichtigten Erweiterung und Erleichterung von Plebisziten – keine neue Rechtslage schaffen wollte. Die über die Bereichsausnahmen im Verfassungstext hinausgehenden materiellen Zulässigkeitsanforderungen im Abstimmungsgesetz, wie sie § 17 Abs. 4 Satz 3 Nr. 2 AbstG in der ursprünglichen Fassung des Gesetzes vom 11. Juni 1997 (GVBl. S. 304) enthielt, sollten nicht ausgeschlossen werden. Es bestehen daher keine Bedenken dagegen, dass der einfache Gesetzgeber

auf der Grundlage der unverändert gebliebenen Ermächtigung, das Nähere zu regeln, mit der Einfügung des § 12 Abs. 2 AbstG die Rechtslage wiederhergestellt hat, die bereits im Zeitpunkt der Verfassungsreform bestand.

b) Der Landesgesetzgeber durfte die Zulässigkeit von Volksbegehren davon abhängig machen, dass sie nicht gegen höherrangiges Bundesrecht und Bundesverfassungsrecht verstoßen, und die Kontrolle dem Verfassungsgerichtshof im Vorlage- und Einspruchsverfahren nach § 55 VerfGHG übertragen.

Zwar sind die Normen der Landesverfassung vorrangiger Prüfungsmaßstab und alleiniger Entscheidungsmaßstab für den Verfassungsgerichtshof als Landesverfassungsgericht (vgl. BVerfGE 103, 332 [350 f.]). Allerdings kann die Landesverfassung eine eigenständige Anordnung dahingehend enthalten, dass die Landesstaatsgewalt die Verbandskompetenzordnung der Bundesverfassung zu beachten hat (BVerfGE 60, 175 [205]; 103, 332 [350]). Eine solche Anordnung enthält die Berliner Verfassung in Art. 62 Abs. 1 VvB für Volksbegehren. Danach können Volksbegehren nur auf den Erlass von Gesetzen gerichtet sein, für die das Land Berlin die Gesetzgebungskompetenz hat. Die nähere Bestimmung der dem Landesgesetzgeber zustehenden Gesetzgebungsbefugnisse setzt somit die Beachtung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung voraus; sie bildet die Grenze der Gesetzgebungsbefugnis der Landesstaatsgewalt (vgl. für die Hessische Verfassung BVerfGE 60, 175 [205]). Da zudem der Verfassungsgerichtshof gemäß § 55 Abs. 2 Satz 1 VerfGHG die Zulässigkeit eines Volksbegehrens aufgrund der Vorlage nur feststellen darf, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen für den Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens erfüllt sind, ist er grundsätzlich nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, bei der Prüfung der Zulässigkeit eines Antrags auf Einleitung eines Volksbegehrens die Bestimmungen des Grundgesetzes über die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen auf den Bund und die Länder einschließlich des Grundsatzes der Bundestreue heranzuziehen.

Der Verfassungsgerichtshof ist befugt, inzident die Vereinbarkeit von Landesrecht mit dem in Bezug genommenen Bundesrecht zu prüfen. Maßstab für seine Entscheidung ist und bleibt auch dabei allein die Verfassung von Berlin (Art. 84 Abs. 2 VvB). Die Entscheidungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts wird hierdurch nicht berührt. Art. 100 Abs. 3 GG setzt voraus, dass die Auslegung des Grundgesetzes Gegenstand der Rechtsfindung des Verfassungsgerichts eines Landes sein und insbesondere bei Verfassungstreitigkeiten innerhalb eines Landes eine Rolle spielen kann (BVerfGE 103, 332 [355]). Art. 100 Abs. 1 GG ist nicht betroffen, soweit Entscheidungsmaßstab Art. 62 VvB ist, zu dessen Auslegung und Anwen-

dung lediglich mittelbar auf die Kompetenzbestimmungen des Grundgesetzes zurückgegriffen wird (vgl. auch VerfG BB, Urteil vom 20. März 2003 – 54/01 –, juris Rn. 57). Gegenstand einer Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG könnten außerdem nur Landesgesetze, nicht aber Normentwürfe im Volksgesetzgebungsverfahren sein (vgl. HessStGH, NJW 1982, 1141 [1142]; Bay-VerfGHE 43, 35 [56]; *Bethge*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Stand: Juli 2007, § 85 Rn. 32; a.A. *Schmidt*, NVwZ 1982, 182).

2.3 Das Land Berlin würde mit den Regelungen in § 1 Gesetzentwurf sowie zumindest teilweise auch mit § 2 Gesetzentwurf gegen die bundesstaatliche Kompetenzordnung verstoßen.

Das Grundgesetz enthält keine ausdrückliche Regelung zur Gesetzgebungskompetenz für den Schienenpersonennahverkehr. Nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebung über „den Verkehr von Eisenbahnen, die ganz oder mehrheitlich im Eigentum des Bundes stehen (Eisenbahnen des Bundes), den Bau, die Unterhaltung und das Betreiben von Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes sowie die Erhebung von Entgelten für die Benutzung dieser Schienenwege“. Hiervon ist auch das Schienennetz der S-Bahn betroffen, das – auch soweit zum Vermögen der früheren Reichsbahn gehörend – auf der Grundlage des Einigungsvertrags (vgl. Art. 26 Einigungsvertrag vom 31. August 1990, BGBl. 1990 II S. 889) letztlich auf den Bund übergegangen ist (vgl. auch BVerwGE 110, 180). Außerdem wird die S-Bahn nach dem bis 2017 laufenden Verkehrsvertrag von der zum bundeseigenen Konzern der Deutschen Bahn AG gehörenden S-Bahn Berlin GmbH betrieben. Daneben besteht aber seit 1996 eine umfassende Verantwortung der Länder für den Schienenpersonennahverkehr. Insofern bedarf es keiner abschließenden Klärung der Abgrenzung der Gesetzgebungszuständigkeiten im Einzelnen, wie sie sich unter Berücksichtigung der durch Art. I des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 20. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2089) neu eingefügten Vorschriften der Art. 87e Abs. 1 Satz 2, Art. 106a und Art. 143a Abs. 3 GG sowie nach Erlass des Bundesgesetzes zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2395) und neben den bestehenden unionsrechtlichen Regelungen (vgl. Verordnung [EG] 1370/2007) darstellt (vgl. *Möstl*, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz, Art. 87e, Rn. 15, 136 ff.). Es kann auch dahinstehen, ob und inwieweit die Regelungen in § 1 und vor allem in § 2 Gesetzentwurf zumindest teilweise unter die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG fallen, namentlich soweit sie inhaltliche Vorgaben für Verkehrsverträge hinsichtlich der sächlichen und personellen Ausstattung der Bahnhöfe und damit der Infrastruktur enthalten. Auch wenn man für § 1 und § 2 Gesetzentwurf insge-

samt an sich eine Landeskompetenz aus Art. 70 und Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG bejahen könnte, würde das Land Berlin mit dem Erlass der beabsichtigten Regelungen zum einen schon die der Befugnis zur Landesgesetzgebung immanente Beschränkung auf eigene Angelegenheiten des Landes, zum anderen jedenfalls die Pflicht zu bundes- und länderfreundlichem Verhalten in ihrer Bedeutung als Kompetenzausübungsschranke verletzen.

a) Im Bundesstaat nach dem Grundgesetz wird das verfassungsrechtliche Verhältnis zwischen dem Gesamtstaat und seinen Gliedern sowie zwischen den Gliedern untereinander durch den ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz der Bundestreue, d.h. der wechselseitigen Pflicht zu bundes- und länderfreundlichem Verhalten geprägt (BVerfGE 12, 205 [254]; 110, 33 [52]; zur Anwendbarkeit auf die Länder untereinander vgl. auch BVerfGK 5, 356 [359 f.]). Nach diesem Grundsatz sind der Bund und die Länder gehalten, dem Wesen des staatsrechtlichen Bündnisses entsprechend zusammenzuwirken und zu seiner Festigung sowie zur Wahrung seiner und der wohlverstandenen Belange seiner Glieder beizutragen (vgl. BVerfGE 1, 299 [315]). Auf diese Weise hält er die Egoismen des Bundes und der Länder in Grenzen, soweit sie kraft der ihnen eingeräumten Kompetenzen die Freiheit und Möglichkeit hätten, „rücksichtslos“ ihre eigenen Vorstellungen zu verwirklichen und nur ihren eigenen Interessen zu folgen (BVerfGE 31, 314 [355]; 43, 291 [348]). Auch bei der Ausübung von Gesetzgebungsbefugnissen wird dem Bund und den Ländern durch den Grundsatz des bundes- und länderfreundlichen Verhaltens eine Rechtsschranke gezogen (VerfGH, LVerfGE 20, 23 [33 f.] m.w.N.). Er gebietet es, beim Gebrauch bestehender Kompetenzen die gebotene und zumutbare Rücksicht auf das Gesamtinteresse des Bundesstaates und auf die Belange der Länder zu nehmen (vgl. BVerfGE 32, 199 [218]; 43, 291 [348]), sofern die Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung nicht auf den Raum eines Landes begrenzt bleiben (BVerfGE 4, 114 [140]; speziell zur Zulässigkeit eines Volksbegehrens: VerfGH NRW, NVwZ 1982, 188 [189]). Auswirkungen einer an sich kompetenzgemäßen Regelung eines Landes auf die anderen Länder oder den Bund sind allerdings nur dann verfassungsrechtlich zu beanstanden, wenn darin ein offenkundiger Missbrauch des Gesetzgebungsrechts zum Ausdruck kommt (BVerfGE 110, 33 [52] m.w.N.; VerfGH, LVerfGE 20, 23 [33 f.]). Die Feststellung der Verletzung der Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten setzt aber nicht den Nachweis einer „Treulosigkeit“ oder der Böswilligkeit des Landes voraus, sie impliziert überhaupt keinen „Vorwurf“ (BVerfGE 8, 122 [140]).

b) Nach § 1 Gesetzentwurf sind alle Verträge, Beschlüsse und Nebenabreden, die im Zusammenhang mit dem Abschluss des jeweils gültigen Verkehrsvertrages zwischen dem Land Berlin und der S-Bahn Berlin geschlos-

sen werden, innerhalb von zehn Werktagen nach Unterzeichnung vorbehaltlos auf den Internetseiten des Landes Berlin offen zu legen (Satz 1). Bereits geschlossene Verträge sind ebenfalls innerhalb von zehn Werktagen nach Inkrafttreten dieses Gesetzes auf gleiche Weise zu veröffentlichen (Satz 2). Die damit vorgesehene einseitige und vorbehaltlose Veröffentlichungspflicht für das Land Berlin berührt die gleichartigen Kompetenzen des Landes Brandenburg, das seinerseits an dem bestehenden Verkehrsverbund beteiligt ist, und nimmt nicht die bundesstaatlich gebotene Rücksicht auf dieses. Insoweit würde die Regelung offensichtlich und unter objektiv missbräuchlicher Ausnutzung einer Befugnis zur Gesetzgebung für das Land Berlin gegen den Grundsatz des bundes- und länderfreundlichen Verhaltens zu Lasten des Landes Brandenburg verstoßen (aa und bb). Eine die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung wahrende einschränkende Auslegung des § 1 Gesetzentwurf ist nicht möglich (cc).

aa) Soweit das Land Berlin alle im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Volksgesetzes bestehenden Abmachungen vollständig und vorbehaltlos sowie ohne Rücksicht auf etwaige eigene Rechte und Kompetenzen der Vertragspartner im Internet zu veröffentlichen hat (§ 1 Satz 2 Gesetzentwurf), wird zwar ausschließlich das Land Berlin verpflichtet. Die Vorschrift begründet – entgegen der ursprünglich vertretenen Auffassung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport – auch weder ausdrücklich noch sinngemäß eine Duldungsverpflichtung für das Land Brandenburg. Die Veröffentlichungspflicht betrifft aber Verträge, welche auch die Bedienung der Strecken in der Region Berlin/Brandenburg betreffen und die das Land Brandenburg in Erfüllung eigener öffentlicher Aufgaben gemeinsam mit dem Land Berlin geschlossen hat. Über eine Offenlegung solcher Vereinbarungen darf das Land Berlin nicht einseitig verbindlich durch Landesgesetz, sondern nur in Abstimmung mit dem Land Brandenburg entscheiden.

Das Land Berlin und das Land Brandenburg haben die derzeit geltenden S-Bahn Verkehrsverträge in Ausübung der ihnen zustehenden Verwaltungskompetenzen für den Schienenpersonennahverkehr abgeschlossen. Seit dem 1. Januar 1996 tragen die Länder auch die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung für den Schienenpersonennahverkehr der Eisenbahnen des Bundes; lediglich für das Schienennetz liegt die Gewährleistungsverantwortung gemäß Art. 87e Abs. 4 GG weiterhin beim Bund. Diese durch Art. 87e Abs. 1 Satz 2 GG eröffnete und durch Art. 106a, 143a Abs. 3 GG abgesicherte Regionalisierung wurde durch das bereits erwähnte Bundesgesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz – RegG –) vom 27. Dezember 1993 umgesetzt. Danach ist die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleis-

tungen im öffentlichen Personennahverkehr eine Aufgabe der Daseinsvorsorge (§ 1 Abs. 1 RegG); die Stellen, die diese Aufgabe wahrnehmen, werden durch das Landesrecht bestimmt (§ 1 Abs. 2 RegG). Für die Vereinbarung oder Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Leistungen, d.h. für den Abschluss von Verkehrsverträgen, im öffentlichen Personennahverkehr sind die nach Landesrecht bestimmten Stellen zuständig (§ 4 RegG, vgl. auch § 15 Abs. 1 Allgemeines Eisenbahngesetz). In Berlin und in Brandenburg wird die Aufgabenträgerschaft für den schienengebundenen Personennahverkehr vom jeweiligen Land übernommen (§ 3 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Aufgaben und die Weiterentwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs im Land Berlin – ÖPNV-Gesetz –; § 3 Abs. 1 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Brandenburg – ÖPNVG –). Dem Auftrag des Einigungsvertrages folgend und entsprechend den gesetzlichen Vorgaben in ihren Nahverkehrsgesetzen haben beide Länder wegen der engen verkehrlichen Verflechtungen in der Region Berlin-Brandenburg einen Verkehrsverbund gebildet (vgl. Einigungsvertrag vom 31. August 1990, BGBl. 1990 II S. 889, Anlage I Kap XI A III Anlage I Kapitel XI Sachgebiet A – Eisenbahnverkehr Abschnitt III Nr. 3 b aa; § 4 ÖPNV-Gesetz Berlin, § 5 Abs. 3 Satz 2 und § 5 Abs. 4 ÖPNVG Brandenburg). Innerhalb des Verbundes sind die Verkehrsleistungen aufeinander abgestimmt und werden zu einheitlichen Tarifen erbracht. Mit der Durchführung des S-Bahnverkehrs haben die Länder Berlin und Brandenburg derzeit bis 2017 gemeinsam die S-Bahn Berlin GmbH beauftragt. Die wechselseitigen Rechte und Pflichten der Länder als Besteller einerseits und der S-Bahn Berlin GmbH als Leistungserbringerin andererseits sind in den bestehenden Verkehrsverträgen niedergelegt. Gegenstand dieser Verträge sind Verkehrsleistungen und die Art und Weise der Leistungserbringung nicht nur in Berlin, sondern auch in Brandenburg.

Es ist grundsätzlich Aufgabe des Landes Brandenburg, für auf seinem Territorium erbrachte Verkehrsleistungen verbindliche Regelungen zu treffen. Hierzu gehört auch die freie Entscheidung über das Ob, das Wie und die Dauer der Veröffentlichung der von ihm geschlossenen Verkehrsverträge. Diese Entscheidungsfreiheit würde dem Land Brandenburg faktisch genommen, wenn die geplante unbedingte Pflicht zur Veröffentlichung in Berlin Gesetz würde. Der gemeinsame Verkehrsvertrag wäre aufgrund einer einseitig gesetzlich begründeten Verpflichtung offenzulegen, ohne dass das Land Brandenburg dem zugestimmt hätte oder auch nur in den Entscheidungsprozess einbezogen worden wäre. Das widerspräche eklatant der bundesstaatlichen Pflicht zur gegenseitigen Achtung der Belange und Kompetenzen des jeweils anderen. Wenn und soweit zwei Länder in ihrem Kompetenzbereich zusammenarbeiten, müssen beide Seiten ein gemeinsames Vorgehen koope-

rativ erreichen; insoweit bedarf es paralleler oder zumindest abgestimmter Gesetzgebung (vgl. Rudolf, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 2008, § 141 Rn. 18, 21). Ein Bundesland darf daher im Bereich kooperativer Wahrnehmung länderübergreifender Aufgaben nicht – wie § 1 Satz 2 Gesetzentwurf verlangt – einseitig verbindliche Gesetzesbefehle erlassen, um auf diese Weise seine Interessen „rücksichtslos“ durchzusetzen und vollendete Tatsachen zu schaffen. Dies verkennen die beteiligten Vertrauenspersonen des Trägers des Volksbegehrens, die ausschließlich auf die eigene Organisationsgewalt des Landes Berlin und eine daraus abgeleitete Kompetenz des Landesgesetzgebers abstellen, den Zugang zu Informationen aus der Sphäre der eigenen Verwaltung zu regeln. Allein das Innehaben einer Kompetenz berechtigt ein Land nicht zu dessen schrankenloser Ausübung ohne Rücksicht auf den Bund und die anderen Länder.

Entgegen der Ansicht des Trägers lässt sich schließlich nicht einwenden, das Land Berlin habe inzwischen im Laufe des Verfahrens mit Zustimmung des Landes Brandenburg den Verkehrsvertrag vom 27. August 2004 nebst Anlagen sowie weitere Verträge auf den Internetseiten des Landes Berlin veröffentlicht. Für die Entscheidung, ob eine Pflicht zur Veröffentlichung aller bestehenden, den S-Bahn-Verkehr betreffenden Verträge mit dem Grundsatz des länderfreundlichen Verhaltens vereinbar wäre, kommt es nicht darauf an, ob diese ganz oder teilweise veröffentlicht oder faktisch öffentlich zugänglich sind. Ebenso wenig kommt es entgegen der Auffassung des beteiligten Trägers darauf an, wie der Bundesgesetzgeber und der Berliner Gesetzgeber in ihren Informationsfreiheitsgesetzen (vgl. § 10 Abs. 3 Nr. 2 des Gesetzes zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin) das Recht auf Informationszugang geregelt haben, soweit durch das Bekanntwerden des Akteninhalts Angaben und Mitteilungen öffentlicher Stellen, die nicht dem Anwendungsbereich der jeweiligen Gesetze unterfallen, offenbart werden. Es versteht sich von selbst, dass auch diese Regelungen an die bundesstaatliche Kompetenzverteilung gebunden sind.

bb) Die in § 1 Satz 1 Gesetzentwurf enthaltene Pflicht zur Offenlegung auch aller künftigen Verträge, Beschlüsse und Nebenabreden „zwischen dem Land Berlin und der S-Bahn-Berlin“, ist mit dem Grundsatz des bundes- und länderfreundlichen Verhaltens ebenfalls nicht vereinbar, soweit er sich auf Verträge, Beschlüsse und Nebenabreden der Länder Berlin und Brandenburg mit der S-Bahn Berlin GmbH bezieht, welche die nach derzeitigem Stand bis 2017 gültigen und gemeinsam mit Brandenburg geschlossenen Verkehrsverträge ergänzen, abändern oder ersetzen. Denn auch insoweit würde eine einseitige Veröffentlichungspflicht ohne Beteiligung des Landes Brandenburg der Pflicht zu länderfreundlichem Verhalten widersprechen. Für eine be-

schränkende Auslegung auf Abmachungen allein mit dem Land Berlin finden sich Anhaltspunkte weder im Wortlaut noch in der Begründung des Gesetzentwurfs.

Ob sich die Offenlegungspflicht in § 1 Satz 1 Gesetzentwurf nur auf Verträge, Beschlüsse und Nebenabreden mit der S-Bahn Berlin GmbH oder auch auf künftig denkbare Vereinbarungen mit etwaigen anderen Eisenbahnverkehrsunternehmen bezieht, die im Falle einer Privatisierung die S-Bahn-Berlin betreiben sollten, liegt zwar – auch vor dem Hintergrund der erwähnten öffentlichen Äußerungen einer Vertrauensperson – nahe, kann aber letztlich dahinstehen. Soweit und solange ein Verkehrsverbund mit dem Land Brandenburg besteht, wäre die einseitige Regelung einer Veröffentlichungspflicht durch das Land Berlin kompetenzwidrig. Dieses verfassungsrechtliche Ergebnis lässt sich – wie die beteiligten Vertrauenspersonen des Trägers aber wohl meinen – auch nicht über die Ausübung eines künftigen mittelbaren Zwangs für die Vertragspartner, die sich hierauf einstellen könnten, vermeiden oder umgehen. Das Land Brandenburg darf nach dem Grundsatz länderfreundlichen Verhaltens auch nicht ohne jede Einwirkungsmöglichkeit darauf verwiesen werden, sich auf die neue Gesetzeslage in Berlin „einzustellen“ und bei dem (dann eher wenig wahrscheinlichen) Abschluss neuer Verträge eine unbegrenzte einverständliche Veröffentlichung (und dementsprechend alle anderen vorgesehenen Regelungen) „freiwillig“ hinzunehmen.

cc) Eine mit dem Grundsatz des bundes- und länderfreundlichen Verhaltens vereinbare einschränkende Auslegung von § 1 Gesetzentwurf dahingehend, dass eine Rechtspflicht zur Veröffentlichung immer nur dann bestehen soll, wenn die zuständigen Stellen Brandenburgs der Veröffentlichung zustimmen, ist nicht möglich. Dabei kann offen bleiben, ob eine derartige, zu einem verfassungskonformen Ergebnis führende Auslegung, die eine geltungserhaltende Reduktion verfassungsrechtlich zweifelhafter Normen ermöglicht, entsprechend für die Interpretation und verfassungsgerichtliche Kontrolle von Entwürfen im Volksgesetzgebungsverfahren herangezogen werden kann oder nicht (vgl. dazu BayVerfGE 47, 276 [297]; 53, 42 [66 f.]; ThürVerfGH, LVerfGE 12, 405 [456]; zur verfassungskonformen Auslegung allgemein BVerfGE 54, 277 [299 f.]; 71, 81 [105]; 86, 288 [320]; 90, 263 [275]; 110, 226 [267]). Mit Rücksicht auf die Besonderheiten des plebiszitären Gesetzgebungsverfahrens und der dabei erforderlichen Anforderungen an die Klarheit von Gesetzestext und Begründung (sowohl im Hinblick auf die Erreichung des Quorums für die Einleitung eines Volksbegehrens als auch wegen der anschließend starren Abstimmungsregeln ohne Änderungsalternativen) erscheint dies jedenfalls unter den hier gegebenen Umständen ausgeschlossen. Für die Möglichkeit einer verpflichtenden Beteiligung des

Landes Brandenburg vor einer Offenlegung lässt sich weder dem Wortlaut noch der Begründung des § 1 Gesetzentwurf irgendein Anhalt entnehmen. Sie stünde vielmehr im Widerspruch zum erkennbaren Willen der Initiatoren und damit zugleich der Unterstützer des Volksbegehrens, die auf einseitige, schnelle und zwingende Maßnahmen des Landes Berlin setzen.

c) Für die Regelungen in § 2 Satz 1 Nr. 1, 3, 4 und 5 Gesetzentwurf, die ohne Beschränkung auf das Land Berlin für „neue Verkehrsverträge“ Vorgaben zur Qualität der Verkehrsleistungen und der Infrastruktur im S-Bahn-Verkehr enthalten, fehlt möglicherweise schon die gemäß Art. 62 Abs. 1 Satz 1 VvB erforderliche Landesgesetzgebungskompetenz (vgl. dazu sogleich und auch oben zu 2.3 unter Hinweis auf Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG). Dies gilt ebenso für die in § 2 Satz 2 Gesetzentwurf verbindlich festgelegte Pflicht zur Einarbeitung dieser Vorgaben binnen einer Frist von einem beziehungsweise zwei Jahren. Auf jeden Fall würde das Land Berlin auch mit diesen Regelungen seine Pflicht zu bundes- und länderfreundlichem Verhalten verletzen, weil und soweit sie auch den S-Bahn-Verkehr in Brandenburg betreffen.

aa) Ob sich die Regelungen in § 2 Gesetzentwurf nur an die für den Abschluss der Verkehrsverträge gemäß § 3 Abs. 2 ÖPNV-Gesetz Berlin zuständige Senatsverwaltung oder zugleich an die hierfür zuständigen Stellen Brandenburgs richten, ist weder dem Wortlaut noch der Begründung des Entwurfs ausdrücklich zu entnehmen, obschon § 2 Satz 1 Nr. 1, 3, 4 und 5 Gesetzentwurf auch Vorgaben für Verkehrsleistungen in Brandenburg enthält. Sollte § 2 Gesetzentwurf dahingehend zu verstehen sein, dass die Vorgaben – mit Ausnahme derjenigen nach Satz 1 Nr. 2 und 6 Gesetzentwurf, die ausschließlich das Land Berlin betreffen – auch für Brandenburger Behörden verbindlich sein sollen, fehlte dem Land Berlin hierfür in jedem Falle die Gesetzgebungskompetenz. Der Berliner Gesetzgeber wäre auch bei an sich bestehender Landeskompetenz nicht befugt, der Verwaltung des Landes Brandenburg hinsichtlich der Durchführung und Gestaltung des S-Bahn-Verkehrs in Brandenburg Vorschriften zu machen. Unterstellt man, dass § 2 Gesetzentwurf ausschließlich die Berliner Verwaltung verpflichten soll, wäre er jedenfalls mit dem Grundsatz des bundes- und länderfreundlichen Verhaltens nicht vereinbar. Denn mit dem geplanten Gesetz würde das Land Berlin trotz des bestehenden Verkehrsverbundes einseitig Mindestanforderungen für den Inhalt von Verkehrsverträgen vorschreiben, welche auch die Erbringung von Verkehrsleistungen sowie die personelle und sachliche Ausstattung der Bahnhöfe in Brandenburg betreffen, ohne dem Land Brandenburg ein Mitentscheidungsrecht einzuräumen. Insoweit gilt – wie zu § 1 Gesetzentwurf ausgeführt – auch hier, dass das Kooperationsverhältnis für den S-Bahn-Verkehr von Verfassungen wegen die Rücksichtnahme des Landes Ber-

lin bei der Ausübung seiner Gesetzgebungsbefugnisse verlangt und jedem einseitigen Gesetzesbefehl hinsichtlich der Bedingungen für die Erbringung von Verkehrsleistungen und für die personelle und sachliche Ausstattung der Bahnhöfe entgegensteht. Dies gilt auch, soweit das Land Brandenburg trotz des länderübergreifenden Netzzuschnitts und des vereinbarten Verkehrsverbundes beim Abschluss neuer Verkehrsverträge nach Auslaufen der bestehenden mittelbar gezwungen sein könnte, diese „freiwillig“ mit dem in § 2 Satz 1 Gesetzentwurf bedingungslos vorgeschriebenen Inhalt abzuschließen oder den Verkehrsverbund aufzukündigen.

bb) Nach § 2 Satz 1 Gesetzentwurf ist im Einzelnen sicherzustellen, dass während der Betriebszeit auf jedem S-Bahnhof Aufsichtspersonal anwesend ist (Nr. 1), die Zahl der im Einsatz befindlichen Wagen und Sitzplatzkapazitäten mindestens wieder auf das Niveau des Jahres 2005 angehoben wird (Nr. 3), die Anzahl der betriebsfähigen und im Einsatz befindlichen Wagen und Sitzplatzkapazitäten täglich um 7.00 Uhr auf der Internet-Seite des Betreibers neben der Soll-Zahl einschließlich einer zwanzigprozentigen Reserve veröffentlicht wird (Nr. 4), die Zugbehängung für alle Linien im Detail und auch für die zusätzlichen Zuggruppen in der Hauptverkehrszeit in der Wagenanzahl festgelegt ist (Nr. 5). Diese Vorgaben erfassen auch den S-Bahn-Verkehr in Brandenburg, ohne dass dem Land Brandenburg irgendein Mitspracherecht eingeräumt wird.

Für § 2 Satz 1 Nr. 1 Gesetzentwurf folgt die Einbeziehung der S-Bahnhöfe in Brandenburg ohne Weiteres bereits aus dem Wortlaut und zusätzlich im Umkehrschluss daraus, dass die Regelungen in § 2 Satz 1 Nr. 2 und Nr. 6 Gesetzentwurf ausdrücklich auf Umsteigebahnhöfe „innerhalb des Tarifbereichs AB“ beziehungsweise auf „Einrichtungen ... in S-Bahnhöfen innerhalb des Landes Berlin“ beschränkt sind. Die Vorgaben zu Wagen und Sitzplatzkapazitäten in § 2 Satz 1 Nr. 3 Gesetzentwurf beziehen sich ebenfalls ihrem Wortlaut und ihrem Inhalt nach auf das gesamte Streckennetz. Entsprechendes gilt für § 2 Satz 1 Nr. 4 Gesetzentwurf. Dieser fordert nicht nur die Veröffentlichung bestimmter Statistiken, sondern schreibt darüber hinaus inzident die Bereitstellung einer zwanzigprozentigen Reserve an Fahrzeugen für das gesamte Streckennetz vor. Der Bericht über eine zwanzigprozentige Reserve setzt eine Verpflichtung zu deren Bereitstellung voraus, die bislang nicht gesetzlich vorgeschrieben ist. Auch nach der Begründung zum Gesetzentwurf ist die „Bereitstellung von genügend Zügen und eine Reserve an Zügen“ eine zentrale Forderung des Volksbegehrens zur „Beendigung des S-Bahn-Chaos“. Nach § 2 Satz 1 Nr. 5 Gesetzentwurf muss im Verkehrsvertrag ferner sichergestellt sein, dass die Zugbehängung für „alle Linien“ der S-Bahn und für die zusätzlichen Zuggruppen in der Hauptverkehrszeit in der

Wagenzahl festgelegt ist. Damit erfasst die Vorschrift auch die Linien, die in Brandenburg verkehren. Schließlich unterscheidet auch die Begründung zu § 2 Gesetzentwurf nicht zwischen den im Land Berlin und den im Land Brandenburg belegenen Strecken und Bahnhöfen.

cc) Weil und soweit § 2 Gesetzentwurf mithin auch den S-Bahn-Verkehr in Brandenburg betrifft, würde das Land Berlin mit seinem Erlass selbst bei an sich gegebener Landesgesetzgebungskompetenz seine grundgesetzliche Pflicht zu bundes- und länderfreundlichem Verhalten gegenüber dem Land Brandenburg verletzen. Deshalb besteht hierfür letztlich keine verfassungsgemäße Befugnis zur Gesetzgebung, wie sie Art. 62 Abs. 1 Satz 1 VvB und § 11 Abs. 1 Satz 1, § 12 Abs. 2 AbstG voraussetzen. Eine dieses Ergebnis möglicherweise vermeidende einschränkende Auslegung des § 2 Satz 1 Nr. 1, 3, 4 und 5 Gesetzentwurf sowie des § 2 Satz 2 Gesetzentwurf, soweit er hierauf Bezug nimmt, ist nicht möglich. Diese Vorschriften können nicht in dem Sinne ausgelegt werden, dass ihr Anwendungsbereich auf das Berliner Stadtgebiet beschränkt sein soll. Dies gilt unabhängig davon, ob man – wie bereits ausgeführt – eine zulässigkeitserhaltende verfassungskonforme Reduktion bei Volksgesetzentwürfen überhaupt für möglich hält und ob die Vorschriften auch bei einer einschränkenden Auslegung auf Berlin der Pflicht zu bundes- und länderfreundlichem Verhaltens genügen. Eine solche Auslegung widerspräche dem ursprünglichen Willen des Trägers, wie er in den Regelungen selbst und in der Begründung des Gesetzentwurfs deutlich zum Ausdruck gekommen ist, und damit zugleich dem entsprechenden Willen der Unterstützer des Antrags auf Einleitung des Volksbegehrens. Eine wesentliche Änderung des Inhalts des Volksgesetzes ist nach Abschluss der Unterschriftensammlung nicht mehr möglich und zulässig, auch nicht über § 17 Abs. 3 Satz 1 AbstG. Das verkennt der Einwand der Vertrauenspersonen, die materiellen Regelungen des § 2 Gesetzentwurf seien mit „redaktionellen“ Änderungen auf das Stadtgebiet beschränkbar und könnten im Wege der Mängelbeseitigung nach § 17 Abs. 3 Satz 1 AbstG nachgebessert werden. Ob im Übrigen die Auffassung der beteiligten Senatsverwaltung zutrifft, dass sich § 17 Abs. 3 Satz 1 AbstG nach dem Willen des historischen Gesetzgebers nur auf die Ergänzung von Formalien, etwa bei der Benennung der Vertrauenspersonen, beziehen sollte (vgl. Abghs-Drs. 13/709, S. 6 und 7 zur entsprechenden Vorgängerbestimmung), bedarf keiner weiteren Erörterung. Auch § 19 AbstG setzt für die Änderung des Wortlauts des Volksbegehrens nur eine klare zeitliche Grenze (vgl. die Gesetzesbegründung in Abghs-Drs. 16/0787, S. 21) und kann nicht so verstanden werden, dass er jegliche Änderungen bis zur Bekanntmachung des Antrags auf Einleitung des Volksbegehrens gestattet.

Für die Auslegung eines Gesetzentwurfs, der dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden soll, ist auf den objektivierten Willen der Unterstötzer des Volksbegehrens abzustellen, wie er mit ihrer Unterschrift zum Ausdruck gekommen ist (VerfGH, LVerfGE 10, 64 [69]; zur Teil- oder Gesamtunzulässigkeit eines Volksbegehrens unter Hinweis auf BayVerfGHE 47, 276 [313]; vgl. auch BayVerfGHE 47, 265 [273]; 58, 113 [130]; SaarlVerfGH, NVwZ 1988, 245 [246]; ThürVerfGH, Urteil vom 5. Dezember 2007 – 47/06 –, juris Rn. 106; für das Bürgerbegehren: BayVGH, Urteil vom 21. März 2012 – 4 B 11.221 –, juris Rn. 21). Entscheidend ist, wie die Unterstötzer (und später die Abstimmungsberechtigten) den Gesetzentwurf bei objektiver Betrachtung seines Wortlauts und seiner Begründung verstehen dürfen und müssen. Nicht in den Abstimmungsunterlagen enthaltene Erklärungen der Vertrauenspersonen des Volksbegehrens nach Abschluss der Unterschriftensammlung, insbesondere Erläuterungen zum Inhalt des Volksbegehrens oder über den vermuteten Willen seiner Unterstötzer im Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof, sind hierbei grundsätzlich nicht zu berücksichtigen (BayVerfGHE 47, 265 [274], 276 [314]; 58, 113 [132]; BayVGH, a.a.O.; BremStGH, NVwZ 1987, 576 [577]; SaarlVerfGH, a.a.O.; ThürVerfGH, a.a.O.; zur ausnahmsweisen Berücksichtigung vgl. Urteil vom 6. Oktober 2009 – VerfGH 143/08 –, juris Rn. 116). Erläuterungen der Vertrauenspersonen, die nach Abschluss der Unterschriftensammlung erfolgt sind, können keinen Einfluss auf die Willensbildung der Unterzeichner und ihre Entscheidung zur Unterstötzung des Volksbegehrens gehabt haben.

2.4 Da für § 1 Gesetzentwurf sowie § 2 Satz 1 Nr. 1, 3, 4 und 5 Gesetzentwurf und § 2 Satz 2 Gesetzentwurf, soweit er sich hierauf bezieht, nach der bundesstaatlichen Kompetenzordnung keine verfassungsgemäße Gesetzgebungsbefugnis des Landes Berlin besteht, ist das Volksbegehren insoweit nach Art. 62 Abs. 1 Satz 1 VvB und § 11 Abs. 1 Satz 1, § 12 Abs. 2 AbstG materiell unzulässig. Diese teilweise Unzulässigkeit führt dazu, dass das Volksbegehren insgesamt unzulässig ist.

a) Sind wesentliche Teile eines Volksgesetzentwurfs materiell unzulässig, können auch die verbleibenden und an sich zulassungsfähigen Teile nicht als Volksbegehren zugelassen werden. Dem Volksbegehren muss vielmehr ein Gesetzentwurf zugrunde liegen, der zweifelsfrei von dem Willen der nach § 15 Abs. 1 Satz 2 AbstG mindestens 20.000 wahlberechtigten Unterzeichner und Unterstötzer des Antrags auf Einleitung des Volksbegehrens gedeckt ist. Sind wesentliche Teile unzulässig, kann dies nicht mehr angenommen werden (vgl. VerfGH, LVerfGE 10, 64 [69]; BayVerfGHE 47, 265 [273], 276 [313]; 58, 113 [130]; ThürVerfGH, Urteil vom 5. Dezember 2007 – 47/06 –, juris Rn. 106; ders., LVerfGE 12, 405 [460 f.]). Die Teilzulässigkeit eines

Volksbegehrens kommt daher nur ausnahmsweise in Betracht, wenn lediglich unwesentliche Bestimmungen entfallen und kein Zweifel daran besteht, dass die verbleibenden Teile als Gegenstand des Volksbegehrens in gleicher Weise wie der gesamte Gesetzentwurf auf dem objektivierten Willen der Unterstützer beruhen. Auch insoweit mag zwar eine „volksbegehrensfreundliche“ Handhabung geboten sein (vgl. BremStGH, Urteil vom 14. Februar 2000 – St 1/99 –, juris Rn. 82). Es ist aber auch zu berücksichtigen, dass Art. 63 VvB für den Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens weiterhin ein Unterschriftenquorum zum Nachweis der Unterstützung verlangt, damit aufwändige Volksbegehren nur zu hinreichend erfolgversprechenden Gegenständen durchgeführt werden (vgl. hierzu auch die Begründung zum Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vom 11. Juni 1997, Abghs-Drs. 13/709, S. 6).

Mit Rücksicht auf die Anforderungen an die Unterstützung des Volksbegehrens als Voraussetzung für dessen Einleitung und Durchführung sind die Grundsätze über die Teilnichtigkeit geltender Gesetze (vgl. zum Bundesrecht: BVerfGE 82, 159 [189] m.w.N.) auf Entwürfe im Volksgesetzgebungsverfahren nicht übertragbar (vgl. BayVerfGHE 47, 265 [273 f.], 276 [313 f.]; 58, 113 [131]). Soweit dies in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte teilweise abweichend beurteilt wird (BremStGH, Urteil vom 14. Februar 2000 – St 1/99 –, juris Rn. 82; HambVerfG, Urteil vom 22. Februar 2005 – 5/04 –, juris Rn. 118 ff.), beruht dies auf Besonderheiten des jeweiligen Landesrechts, die inhaltlich und zeitlich weitergehende Änderungen des Volksgesetzentwurfs erlauben.

b) Nach diesen Grundsätzen führt bereits die materielle Unzulässigkeit einzelner für das Volksbegehren wesentlicher Regelungen zur Unzulässigkeit des Volksbegehrens insgesamt. Solche für das Volksbegehren über die Verbesserung des S-Bahn-Verkehrs wesentliche Bestimmungen sind, wie sich insbesondere aus der Begründung des Gesetzentwurfs erschließt, sowohl die Pflicht zur Veröffentlichung aller bestehenden und künftigen Abmachungen hinsichtlich der S-Bahn nach § 1 Gesetzentwurf als auch die der Verbesserung der Verkehrsleistungen dienenden verbindlichen Vorgaben in § 2 Satz 1 Nr. 1, 3, 4 und 5 Gesetzentwurf. Diese Regelungen sollen – auch nach der in der mündlichen Verhandlung geäußerten Ansicht des Verfahrensbevollmächtigten der beteiligten Vertrauenspersonen des Trägers – nicht jeweils isoliert für sich, sondern nur in ihrer Gesamtheit (einschließlich der Vorkehrungen in § 2 Nr. 2 und 6 Gesetzentwurf) die schnelle Beendigung des S-Bahn-Chaos bewirken. Obwohl dies nicht auch auf die Tariftreueklausel in § 3 Gesetzentwurf zutreffen dürfte, kann diese Bestimmung hier zusätzlich deswegen nicht zu einer Teilzulässigkeit führen, weil auszuschließen ist, dass allein um

derentwillen der Träger und dessen Unterstützer das Volksgesetzgebungsverfahren angestrengt hätten oder weiter betreiben würden.

c) Es kommt danach nicht mehr darauf an, ob weitere materielle Zulässigkeitsbedenken bestehen und das Volksbegehren im Übrigen den Anforderungen des § 12 Abs. 2 AbstG entspricht. Insoweit kann namentlich offen bleiben, ob die Veröffentlichungspflicht nach § 1 Gesetzentwurf jedenfalls für künftige Verkehrsverträge materielle Grundrechte von privaten Verkehrsunternehmen und hinsichtlich des bestehenden S-Bahn Verkehrsvertrags Verfahrensgrundrechte der zum bundeseigenen Konzern Deutsche Bahn AG gehörenden S-Bahn-Berlin GmbH verletzen würde. Ebenso kann dahinstehen, ob mehrere der in § 2 Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen auf ein unerfüllbares Verwaltungshandeln gerichtet sind und gegen das Rechtsstaatsprinzip verstießen.

3. Der in der mündlichen Verhandlung aufrecht erhaltene „Hilfsantrag“ der beteiligten Vertrauenspersonen, die Senatsverwaltung für Inneres und Sport zu verpflichten, dem Träger des Volksbegehrens eine angemessene Frist zur Behebung möglicher Zulässigkeitsmängel aufzugeben, ist bereits unzulässig. Der neu gefasste § 55 Abs. 2 VerfGHG sieht weder einen solchen Antrag noch eine entsprechende Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vor. Es ist auch nicht ersichtlich, dass hierfür in dem neu geschaffenen Vorlageverfahren ein anerkennenswertes Bedürfnis bestehen könnte.

4. Die Kostenentscheidung beruht auf den §§ 33, 34 VerfGHG.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Mit dieser Entscheidung ist das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof abgeschlossen.

Anmerkung:

Die Entscheidung scheidet bei dem Versuch, eine hochproblematische Annahme durch eine weitere (nicht weniger problematische) abzustützen: Sie ignoriert zunächst schlicht die Maxime der getrennten Verfassungsräume, nach der Landesverfassungsgerichte lediglich berufen sind, Verstöße gegen die jeweilige Referenz(landes)verfassung zu sanktionieren. Was ein Landesverfassungsgericht zu unternehmen hat, wenn es entscheidungserhebliche Widersprüche zwischen einer ihm vorliegenden Norm und dem Grundgesetz feststellt, folgt abschließend aus Art. 100 Abs. 1 S. 1 GG (sog. Richtervorlage). Diese Norm wiederum durch ein Konstrukt wie die (dem Normtext des Grundgesetzes fremde) „Bundestreue“ überspielen zu wollen, macht die Sa-

che leider nicht besser<sup>4</sup>. Handwerklich *in summa* eine ebenso beachtliche wie bedenkliche Fehlleistung.

4. *Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung v. 10.6.2013 – Vf. 19-VII-11 – Konkurrierende Bürgerentscheide: Stimmzettelmuster [Leitsätze]*<sup>5</sup>
  1. Auch wenn auf nur einem Stimmzettel gleichzeitig über zwei konkurrierende Bürgerentscheide mit Stichentscheid abgestimmt wird (Art. 18a Abs. 12 Satz 3 GO), besteht keine verfassungsrechtliche Verpflichtung, am oder im Eingang des Gebäudes, in dem sich der Abstimmungsraum befindet, Stimmzettelmuster anzubringen.
  2. Das Anbringen ausgefüllter Stimmzettelmuster, auf denen die zwei (entgegengesetzten) Möglichkeiten eines „konsequenten Stimmverhaltens“ dargestellt werden, widerspricht dem in der Bayerischen Verfassung verankerten Neutralitätsgebot, das den staatlichen und kommunalen Organen jede inhaltliche Einwirkung auf das individuelle Abstimmungsverhalten verwehrt.

#### Anmerkung

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof versagt sich hier zu Recht dem Ansinnen, durch Gerichtsurteil eine Frage der Zweckmäßigkeit verbindlich zu klären. Ob man hingegen derartige amtlich hergestellte Musterstimmzettel gleich mit dem Stigma des (mehrfachen) Verstoßes gegen Abstimmungsgrundsätze versehen muß, mag dahinstehen<sup>6</sup>.

---

4 Näher zur notwendigen Kritik *F. Wittreck*, Die Bundestreue, in: I. Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus, Bd. I, 2012, § 18 Rn. 39 ff.

5 Die Entscheidung ist mit Gründen dokumentiert in BayVBl. 2013, S. 656–658.

6 Vgl. dazu bereits die Anmerkung von *J. Büttner*, in: KommunalPraxis BY 2013, S. 355–358.

5. *Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung v. 12.6.2013 – Vf. 11-VII-11 – Stimmrecht ausländischer Unionsbürger in kommunalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden [Leitsätze]*<sup>7</sup>
  1. Der Zulässigkeit der Popularklage steht nicht entgegen, dass die Antragsteller über keinen Wohnsitz in Bayern verfügen und dass die angegriffenen Normen bei Erhebung der Popularklage bereits seit mehr als 15 Jahren geltendes Recht waren.
  2. Zum Begriff des Staatsbürgers in Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 3 Satz 1 BV.
  3. Die landesgesetzlichen Regelungen, die ausländischen Bürgern der Europäischen Union das Recht zur Teilnahme an kommunalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden einräumen, sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

#### Anmerkung

Der Entscheidung liegt ein seltsam überjähriger Antrag zugrunde, der vielleicht die Bezeichnung „Popularklage“ ein wenig zu sehr beim Wort nimmt. In der Sache verdient der Bayerische Verfassungsgerichtshof uneingeschränkte Zustimmung, und zwar gerade im Sinne der Forderung nach einer konsequenten Gleichbehandlung von direkter und indirekter Demokratie: Wer EU-Bürgern demokratische Mitwirkungsrechte einräumt, kann nicht sinnvollerweise zwischen Kommunalwahlen und Bürgerentscheiden differenzieren wollen<sup>8</sup>.

6. *Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Beschluß v. 19.6.2013 – 173/11 – Volksbegehren „Grundschulkindern, leben und lernen in der Ganztagschule, 1 + für Berlin“ [Leitsätze]*<sup>9</sup>
  1. Zweck der amtlichen Bekanntmachung im Amtsblatt und der Kurzbezeichnung auf den Unterschriftslisten und -bögen ist allein die sachbezogene Unterrichtung der Bürger. Rechtlich erheblichen Einfluss auf das

---

7 Die Entscheidung ist mit Gründen dokumentiert in BayVBl. 2014, S. 7–22.

8 Vgl. auch die Anmerkung von C. Thum, in: KommunalPraxis BY 2013, S. 317–322.

9 Die Entscheidung ist mit Leitsätzen und Gründen dokumentiert in LKV 2013, 359–365.

Gesamtergebnis könnte eine verfahrensfehlerhafte Wahl der Überschrift daher nur haben, wenn Stimmberechtigte hierdurch über den Gegenstand der Bekanntmachung tatsächlich unzutreffend oder irreführend informiert wurden und deshalb den vollständigen Inhalt der Bekanntmachung nicht zur Kenntnis genommen und in der Folge dem Volksbegehren nicht zugestimmt haben.

- 2.a) Der Einhaltung von Fristen und Terminen bei einem Volksbegehren kommt zwar nicht dieselbe hohe Bedeutung zu wie in den an Wahltermine und einen strengen Zeitplan gebundenen Wahlverfahren. Art. 62 VvB und das Abstimmungsgesetz legen jedoch für nahezu alle Verfahrensabschnitte der plebiszitären Bürgerbeteiligung und der Volksgesetzgebung Fristen fest. Diese sollen auch ein gewisses Maß an Planungssicherheit für die Organisation und Durchführung geben. Damit verbunden sind Möglichkeiten der Einflussnahme auf das Verfahren und auf den zeitlichen Rahmen der Unterschriftensammlungen und den Termin eines angestrebten Volksentscheids.
  - b) Die Einhaltung der Fristen und Termine eines Volksbegehrens unterliegt uneingeschränkter verfassungsgerichtlicher Kontrolle und der Überprüfung durch die Landesabstimmungsleiterin nach § 25 Abs. 2 Satz 2 AbstG. Sie dürfen nur ausnahmsweise überschritten werden, wenn hierfür hinreichende sachliche Gründe bestehen.
  - c) Umgehend i.S.d. § 15 Abs. 1 Satz 1 AbstG wird die amtliche Kostenschätzung erstellt, wenn dies ohne schuldhaftes Zögern geschieht, so schnell und vordringlich zu erstellen, wie es der zuständigen Senatsverwaltung unter den jeweils gegebenen Umständen und unter Berücksichtigung des Interesses der Trägerin an alsbaldiger Erstellung möglich und zumutbar ist. Dabei ist einerseits zu berücksichtigen, dass die Kostenschätzung nach dem Inhalt des Volksbegehrens einen unterschiedlich hohen Verwaltungsaufwand verursachen und Abstimmungen mit anderen Ressorts und Behörden erforderlich machen kann, es sich aber andererseits nur um eine – in Abwägung zwischen dem Beschleunigungsgebot und dem Informationsinteresse der Bürger ggf. auch nur grobe – Schätzung handelt, die lediglich eine überschlägige, aber keine genaue Berechnung erfordert. Dementsprechend sind auch Verzögerungen, die sich aus Dienstwegen und Mitzeichnungen ergeben können, auf ein Mindestmaß zu beschränken.
3. Zu der Frage, ob sich Fristverstöße und weitere Verfahrensfehler auf das festgestellte Abstimmungsergebnis ausgewirkt haben können, wenn das erforderliche Quorum für das Zustandekommen des Volksbegehrens bei weitem unterschritten wird.

Anmerkung:

Die Entscheidung illustriert einmal mehr, daß Verfahrens- und Formfragen Machtfragen sind – auch und gerade beim Umgang mit Volksbegehren. In der Sache dürften die Präzisierungen grundsätzlich Zustimmung verdienen; was die Kostenschätzung anbelangt, unterstreicht die Entscheidung allerdings, daß hier ein neuralgischer Punkt des gesamten Arrangements liegt, der offenbar noch weit von einer befriedigenden und praktisch handhabbaren Lösung entfernt ist.

7. *Hessischer Staatsgerichtshof, Urteil v. 9.10.2013 (P.St. 2319) – Text der Erläuterung zum obligatorischen Verfassungsreferendum (Schuldenbremse)*
1. Eine Fraktion des ... Landtags ist im Verfassungsstreit antragsbefugt, wenn sie plausibel die Möglichkeit darlegt, durch eine Maßnahme oder Unterlassung anderer Antragsberechtigter in den ihr durch die Verfassung des Landes Hessen übertragenen Rechten verletzt oder unmittelbar gefährdet zu sein. Als verletzte Rechte einer Fraktion des ... Landtags kommen nur solche im parlamentarischen Raum in Betracht.
  2. Der Inhalt einer vom Landtag beschlossenen Erläuterung zu einem verfassungsändernden Gesetz nach § 3 Absatz 2 des Gesetzes über Volksabstimmung betrifft nicht den parlamentarischen Raum. Eine Fraktion des ... Landtags kann daher im Rahmen einer Verfassungsstreitigkeit nicht in zulässiger Weise vor dem Staatsgerichtshof des Landes ... geltend machen, die Erläuterung verstoße gegen das Gebot der Objektivität und Sachlichkeit.
  3. Eine Landtagsfraktion kann in einem derartigen Fall allein die Verletzung ihr zustehender Rechte im Zusammenhang mit dem Zustandekommen der Erläuterung geltend machen. Mängel des parlamentarischen Verfahrens können aber allenfalls insoweit relevant sein, als sie auf den angegriffenen Beschluss des Landtags durchschlagen.

Die Anträge werden zurückgewiesen.

Gerichtskosten werden nicht erhoben, außergerichtliche Kosten nicht erstattet.

Gründe:

A.

I.

Gegenstand der Verfassungsstreitigkeit sind zwei Beschlüsse des ... Landtages vom 15. Dezember 2010. Mit dem ersten Beschluss wurde ein Dringlicher Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU, der SPD, der FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „betreffend Erläuterung zu dem Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse“ (LT-Drs. 18/3493) angenommen; mit dem zweiten Beschluss wurde ein Antrag der Antragstellerin auf Änderung des Erläuterungstextes (LT-Drs. 18/3494) abgelehnt. Die Antragstellerin rügt eine Verletzung von Rechten aus der Verfassung des Landes Hessen, insbesondere eine Verletzung ihrer Rechte auf Chancengleichheit und Minderheitenschutz.

Die Begrenzung der Verschuldung der öffentlichen Hand beschäftigt die politische Öffentlichkeit und die Parlamente von Bund und Ländern, aber auch die Organe der Europäischen Union seit längerem. Auf Bundesebene wurden durch Art. 1 Nr. 4 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2248) die Absätze 2 und 3 von Artikel 109 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland – GG – geändert, die nunmehr lauten:

„(2) Bund und Länder erfüllen gemeinsam die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft aufgrund des Artikels 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin und tragen in diesem Rahmen den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung.

(3) Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abwägung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Die nähere Ausgestaltung regelt für den Haushalt des Bundes Artikel 115 mit der Maßgabe, dass Satz 1 entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.“

Nach Art. 143d Abs. 1 Sätze 2 bis 4 GG ist Art. 109 GG in der ab dem 1. August 2009 geltenden Fassung erstmals für das Haushaltsjahr 2011 anzu-

wenden. Die Länder dürfen im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG abweichen. Die Haushalte der Länder sind aber so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG erfüllt wird.

In Hessen war nach der bis zum 9. Mai 2011 geltenden Fassung von Art. 141 Satz 1 der Verfassung des Landes Hessen – HV – die Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredits (nur) bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken zulässig. Am 30. August 2010 legten die Fraktionen von CDU und FDP den Entwurf für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse) vor (LT-Drs. 18/2732). Im Laufe des parlamentarischen Verfahrens verständigten sich die Fraktionen von CDU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und brachten am 6. Dezember 2010 einen gemeinsamen Änderungsantrag (LT-Drs. 18/3441) ein, der die später verabschiedete Fassung des Gesetzes zur Schuldenbremse enthielt:

„Artikel 1

Die Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946 (GVBl. S. 229, GVBl. 1947 S. 106, 1948 S. 68), zuletzt geändert durch Gesetze vom 18. Oktober 2002 (GVBl. I S. 626, 627, 628), wird wie folgt geändert:

1. Art. 141 erhält folgende Fassung:

Artikel 141

(1) Der Haushalt ist ungeachtet der Einnahmen- und Ausgabenverantwortung des Landtages und der Landesregierung grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen.

(2) Artikel 137 Abs. 5 bleibt unberührt.

(3) Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung kann von Abs. 1 abgewichen werden. In diesem Fall sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.

(4) Bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von Abs. 1 abgewichen werden. Die Abweichung ist mit einer Tilgungsregelung zu verbinden. Die Kredite sind binnen eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen.

(5) Das Nähere bestimmt das Gesetz.‘

2. Art. 161 erhält folgende Fassung:

„Artikel 161

Artikel 141 in der ab dem (einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes) geltenden Fassung ist erstmals für das Haushaltsjahr 2020 anzuwenden. Bis dahin ist Artikel 141 in der bis zum (einsetzen: Datum der Verkündung dieses Gesetzes) geltenden Fassung anzuwenden. Der Abbau des bestehenden Defizits beginnt im Haushaltsjahr 2011. Die Haushalte sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe des Artikels 141 Abs. 1 in der ab dem (einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes) geltenden Fassung erfüllt wird.<sup>4</sup>

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.“

Für eine Verfassungsänderung ist in Hessen – neben einem entsprechenden, mit absoluter Mehrheit gefassten Beschluss des Landtages – nach Art. 123 Abs. 2 HV die Zustimmung des Volkes im Rahmen einer Volksabstimmung erforderlich. § 3 Abs. 2 des Gesetzes über Volksabstimmung – VAbstG – räumt dem Landtag die Möglichkeit ein, eine Erläuterung des verfassungsändernden Gesetzes zu beschließen, die die Gemeinden den Stimmberechtigten mit den sonstigen Abstimmungsunterlagen zu übersenden haben.

Am 15. Dezember 2010, dem Tag der Dritten Lesung des Gesetzes, brachten die Fraktionen von CDU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen Dringlichen Entschließungsantrag (LT-Drs. 18/3493) mit folgendem für die Volksabstimmung vorgesehenen Erläuterungstext zum verfassungsändernden Gesetz ein:

„Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte ist in den vergangenen Jahren ständig gewachsen. Der Hessische Landtag hat daher ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen + Gesetz zur Schuldenbremse) (Drs. 18/3459 zu Drs. 18/3138 zu 18/2732) beschlossen, um wirksam gegen die weitere Verschuldung des Landes vorzugehen. Ziel dieses Gesetzes ist es, das Land zu verpflichten, ungeachtet der Einnahme+ und Ausgabeverantwortung des Landtages und der Landesregierung seinen Haushalt ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Die Neuverschuldung lässt sich aber nur schrittweise vollständig zurückführen, so dass die Verpflichtung erst ab dem Jahr 2020 gelten soll. Zugleich schränkt die Schuldenbremse die in Artikel 137 Absatz 5 der Hessischen Verfassung verankerte finanzielle Absicherung der Kommunen nicht ein.

Bereits im Jahre 2009 wurde das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland geändert und die Verschuldungsregeln zunächst für den Bund, aber ebenso für alle Länder deutlich verschärft. Auch das Grundgesetz gewährt den Ländern bis zum Ende des Jahres 2019 Zeit, ihre Haushaltsführung der Schuldenbremse anzupassen, so dass sie erst danach ihre volle Wirksamkeit entfaltet. Die Bestimmungen des Grundgesetzes sehen aber für die Länder keine Ausnahmen vor, in denen von den Vorgaben abgewichen werden darf. Würde das Land ... nicht auch durch eigene Regelungen Ausnahmen vorsehen, würde ab dem Jahre 2020 in Hessen ausnahmslos das absolute Schul-

denverbot gelten. Dann könnte das Land auf Naturkatastrophen, außergewöhnliche Notfälle oder einen von der normalen Entwicklung deutlich abweichenden Konjunkturverlauf nicht mehr reagieren. Eine solche Situation wäre staatspolitisch nicht zu verantworten. Für Sonderfälle extremer Belastungen des Landeshaushalts muss daher Vorsorge getroffen werden. So bleibt das Land handlungsfähig und kann das weitere Anwachsen der Staatsverschuldung dennoch beenden und sie schließlich auch zurückführen.

Um die Verfassung in diesem Sinne auf die aktuellen Erfordernisse einstellen zu können, ist der Landtag auf die Zustimmung der Bürger angewiesen; denn Änderungen der Hessischen Verfassung, die der Landtag beschlossen hat, müssen von den Wählerinnen und Wählern bestätigt werden, um wirksam werden zu können.“

Die Antragstellerin brachte nach einer halbstündigen Unterbrechung der Plenarsitzung einen Änderungsantrag zu dem Entschließungsantrag mit folgendem Wortlaut (LT-Drs. 18/3494) ein:

„Der Landtag wolle beschließen:

1. In Absatz 1 des Erläuterungstextes wird ‚Der ... Landtag‘ ersetzt durch ‚Die Mehrheit des ... Landtages‘.
2. Im selben Absatz werden vor dem Wort ‚Ziel‘ die Worte ‚Die Mehrheit des Landtages ist der Auffassung‘: eingefügt.
3. Vor dem letzten Absatz wird folgender neuer Absatz eingefügt:

„Eine Minderheit im ... Landtag ist folgender Auffassung“:

Die öffentlichen Schulden sind nicht durch Investitionen in Bildung, Soziales oder Infrastruktur entstanden, sondern durch Steuersenkungen bei Vermögenden, Konzernen und Banken.

Durch diese Steuersenkungen hat das Land ... seit 1998 Steuereinnahmen in Höhe von etwa 10 Mrd. € verloren. In nur zwölf Jahren haben Steuersenkungen damit mehr als ein Viertel der hessischen Schulden verursacht.

Das Land selbst hat aber nur sehr geringe Spielräume, durch Entscheidungen des Landtages oder der Landesregierung seine Einnahmen zu verbessern. Die Vorgaben einer Schuldenbremse sind für das Land also vor allem durch Kürzungen bei den Ausgaben einzuhalten.

Die Einführung einer Schuldenbremse in der Hessischen Verfassung führt somit zu einem Zwang zum Kürzen öffentlicher Leistungen des Landes. In der Folge werden Menschen für Steuersenkungen bezahlen müssen, die auf ein handlungsfähiges Hessen angewiesen sind, vor allem Menschen mit niedrigen und mittleren Einkommen.

Statt der Verankerung einer sogenannten Schuldenbremse ist es notwendig, die Schulden des Landes durch höhere Einnahmen des Landes zu verbessern. Die Einführung einer Schuldenbremse trägt zu diesem Ziel nichts bei, sondern zwingt die Landesregierung und den Landtag, die Ausgaben für Kommunen, Bildung, öffentliche Infrastruktur und Daseinsfürsorge zu kürzen.

4. Im letzten Absatz werden die Worte: Änderungen der Hessischen Verfassung, die der Landtag beschlossen hat, müssen von den Wählerinnen und Wählern bestätigt

werden, um wirksam zu werden.‘ ersetzt durch die Worte, über Änderungen der Hessischen Verfassung, die der Landtag beschlossen hat, müssen die Wählerinnen und Wähler entscheiden.““

Sowohl der Dringliche Entschließungsantrag von CDU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen als auch der Änderungsantrag der Antragstellerin wurden im weiteren Verlauf der Plenarsitzung gemeinsam mit Tagesordnungspunkt 20, der Dritten Lesung des Gesetzes zur Schuldenbremse, aufgerufen (LT-PIPr. 18/62 S. 4292). In der Debatte gingen der Fraktionsvorsitzende von Bündnis 90/Die Grünen ... (LT-PIPr. 18/62 S. 4299) und das Fraktionsmitglied der Antragstellerin Dr. W. (LT-PIPr. 18/62 S. 4301) ausdrücklich auf den Erläuterungstext ein.

Nachdem der Antragsgegner in namentlicher Abstimmung den Gesetzentwurf mit 106 Ja- gegen fünf Nein-Stimmen angenommen hatte, lehnte er – wiederum in namentlicher Abstimmung – den Änderungsantrag der Antragstellerin zu dem Erläuterungstext mit 106 Nein- gegen fünf Ja-Stimmen ab. Schließlich nahm er den unveränderten Entschließungsantrag zu dem Erläuterungstext mit den Stimmen der die Gesetzesänderung tragenden Fraktionen gegen die Stimmen der Antragstellerin an (LT-PIPr. 18/62 S. 4304).

Die Hessische Landesregierung bestimmte auf der Grundlage von § 2 Satz 2 VAbstG durch die Verordnung über den Tag der Volksabstimmung vom 22. Dezember 2010 (GVBl. I S. 602) den 27. März 2011 als Tag der Volksabstimmung.

Mit Urteil vom 9. März 2011 – P.St. 2320 e. A. – lehnte der Staatsgerichtshof die parallel zur Hauptsache anhängig gemachten Eilanträge der Antragstellerin zur Verhinderung oder Modifizierung der Volksabstimmung ab. An der Volksabstimmung am 27. März 2011 nahmen 48,9% der Stimmberechtigten teil. 96,7% der abgegebenen Stimmen waren gültig. Von den gültigen Stimmen entfielen 70,0% auf „Ja“ und 30,0% auf „Nein“. Das so beschlossene verfassungsändernde Gesetz wurde am 9. Mai 2011 verkündet (GVBl. I S. 182) und trat am 10. Mai 2011 in Kraft. Das Abstimmungsergebnis ist beim Staatsgerichtshof nicht nach § 15 Abs. 2 VAbstG angefochten worden.

## II.

Mit ihrem am 7. Februar 2011 beim Staatsgerichtshof eingegangenen Antrag wendet sich die Antragstellerin gegen die oben näher bezeichneten Beschlüsse des Antragsgegners vom 15. Dezember 2010.

[...]

## B.

Die Anträge sind unzulässig.

## I.

Der Entscheidung des Staatsgerichtshofs in dem von der Antragstellerin angestregten Verfahren über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung (P.St. 2320 e.A.) ist nicht zu entnehmen, dass die Anträge im Hauptsacheverfahren zulässig sind. Der Staatsgerichtshof hat im Eilverfahren allein aufgrund einer Folgenabwägung entschieden und ausdrücklich offen gelassen, ob die in der Hauptsache gestellten Anträge von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet sind.

StGH, Urteil vom 09.03.2011 – P.St. 2320 e. A. –, juris, Rn. 90

## II.

Die Zulässigkeit der Anträge scheidet daran, dass der Antragstellerin die Antragsbefugnis fehlt.

1. Gemäß § 42 Abs. 3 StGHG ist im Verfassungsverfahren antragsbefugt, wer geltend macht, durch eine Maßnahme oder Unterlassung anderer Antragsberechtigter in den durch die Verfassung des Landes Hessen übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet zu sein. Die Antragstellerin muss schlüssig behaupten, dass sie und der Antragsgegner an einem Rechtsverhältnis unmittelbar beteiligt seien und dass der Antragsgegner hieraus erwachsende eigene Rechte und Zuständigkeiten der Antragstellerin durch die beanstandete Maßnahme oder das Unterlassen verletzt oder unmittelbar gefährdet habe. Eine Verletzung von Rechten der Antragstellerin muss nach dem vorgetragenen Sachverhalt zumindest möglich erscheinen.

Vgl. StGH, Urteil vom 26.07.1978 – P.St. 789 –, ESVGH 28, 136 [141]; BVerfGE 91, 246 [250]; 129, 356 [365]; Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Entscheidung vom 17.02.1995 – Vf. 4-I-93 –, LKV 1996, 21 [21]; *Sturm/Detterbeck*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 6. Aufl. 2011, Art. 93 Rn. 49

Als möglicherweise verletzte Rechte kommen von vornherein nur solche im parlamentarischen Raum in Betracht.

Vgl. BVerfGE 91, 246 [250 f.]; 100, 266 [268]

2. Diese Voraussetzungen liegen hier weder im Hinblick auf die vom Landtag beschlossene Erläuterung des verfassungsändernden Gesetzes noch hinsichtlich der Ablehnung des Änderungsantrags der Antragstellerin oder des Verfahrens im Zusammenhang mit der Verabschiedung der Erläuterung bzw. Ablehnung des Änderungsantrags vor.

a) Dabei kann offen bleiben, ob der Auffassung der Antragstellerin gefolgt werden kann, der Beschluss des Antragsgegners vom 15. Dezember 2010,

mit dem dieser den oben näher bezeichneten dringlichen Entschließungsantrag (LT-Drs. 18/3493) gegen die Stimmen der Antragstellerin angenommen hat, entspreche inhaltlich nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Jedenfalls besteht schon nicht die Möglichkeit, dass hierdurch organschaftliche Rechte der Antragstellerin verletzt werden.

Zwar steht den Fraktionen im ... Landtag – und damit auch der Antragstellerin – ein Recht auf Gleichbehandlung im parlamentarischen Raum zu. Die Möglichkeit der Verletzung dieses Rechts durch die Verabschiedung der streitgegenständlichen Erläuterung zum verfassungsändernden Gesetz besteht jedoch nicht.

Die Bildung von Fraktionen im ... Landtag beruht auf einer in Ausübung des freien Mandats (Art. 76 Abs. 1 HV) getroffenen Entscheidung der Abgeordneten.

Vgl. StGH, Urteil vom 7.7.1977 – P.St. 783 –, NJW 1977, 2065 [2070]; so auch zum Bundesverfassungsrecht BVerfGE 84, 304 [324]; 93, 195 [203]; 112, 118 [135] Dementsprechend leitet sich die Rechtsstellung der Fraktionen aus dem Status der Abgeordneten ab. – Vgl. BVerfGE 70, 324 [363]; 93, 195 [203 f.]; Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 15.6.1999 – VerfGH 6/97 –, NVwZ-RR 2000, 265 [266]

Zu diesem Status gehört es, dass alle Mitglieder des Parlaments einander formal gleichgestellt sind und gleiche Rechte haben. Differenzierungen zwischen Abgeordneten bedürfen daher stets eines besonderen rechtfertigenden Grundes.

StGH, Urteil vom 07.07.1977 – P.St. 783 –, NJW 1977, 2065 [2068 f.]; vgl. auch BVerfGE 40, 296 [317 f.]; 80, 188 [220 f.]; 84, 304 [325]; 93, 195 [204]; 94, 351 [369]

Auf die Ebene der Fraktionen übertragen ergibt sich aus dem Prinzip der gleichen Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneten der Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen.

Vgl. BVerfGE 93, 195 [204]; Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Entscheidung vom 17.2.1995 – Vf. 4-I-93 –, LKV 1996, 21 [22]; *Butzer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, Stand: 1.7.2012, Art. 38 Rn. 147; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band II, 2. Aufl. 2006, Art. 38 Rn. 179.

Der Status formaler Chancengleichheit kommt als Maßstab überall zur Geltung, wo den Fraktionen durch Verfassung, Gesetz oder Geschäftsordnung eigene Rechte eingeräumt werden. Die Fraktionen sind von Verfassungs wegen befugt, diese Rechte in formal gleicher Weise auszuüben. Deren Durchsetzung darf nicht davon abhängen, ob sie sich in der Mehr- oder Minderheit befinden. So nehmen die Fraktionen etwa gleichberechtigt an der Fraktions-

finanzierung teil, sind ihrem Stärkeverhältnis entsprechend gleichermaßen in den Ausschüssen und anderen Parlamentsorganen vertreten und haben ein grundsätzlich gleiches Recht auf Zugang zur Beratung in den Ausschüssen und Gremien des Parlaments.

Vgl. BVerfGE 70, 324 [363]; Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Entscheidung vom 17.02.1995 – Vf. 4-I-93 –, LKV 1996, 21 [22].

Der Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen gewährleistet Minderheitenschutz während des gesamten Verfahrens der parlamentarischen Meinungs- und Willensbildung. Erst mit der Entscheidung des Parlaments wird der Grundsatz der Chancengleichheit abgelöst vom Mehrheitsprinzip; insofern ergänzen sich parlamentarischer Minderheitenschutz und Mehrheitsprinzip in zeitlicher Perspektive.

Vgl. *Scherer*, AöR 112 [1987], 189 [210]

Der Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen bezieht sich wie andere Rechte der Fraktionen jedoch grundsätzlich nur auf den parlamentarischen Raum.

So auch zum Verfassungsrecht des Bundes BVerfGE 91, 246 [250 f.]; 100, 266 [270]; 112, 118 [135]; 124, 161 [187]; *Butzer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, Stand: 1.7.2012, Art. 38 Rn. 125 u. 146.1; *Schreiber*, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 12/2000, Art. 38 Rn. 33; vgl. ferner Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 21.11.1986 – Vf. 15-IV-85 –, BayVerfGHE 39, 96 [135 f.]; Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Beschluss vom 22.11.1993 – VerFGH 18/93 –, LVerfGE 1, 160 [165 f.]; StGH für das Land Baden Württemberg, Urteil vom 20.11.1996 – GR 2/95 –, NVwZ-RR 1997, 265 [266]; vgl. auch § 1 Abs. 1 Satz 2 des Hessischen Fraktionsgesetzes, nach dem Fraktionen „der politischen Willensbildung im Landtag“ [dienen] und „den Mitgliedern [helfen], ihre parlamentarische Tätigkeit auszuüben und zur Verfolgung gemeinsamer Ziele aufeinander abzustimmen“ Die Funktion der Fraktionen besteht darin, den einzelnen Abgeordneten die Ausübung ihrer Rechte zu erleichtern, gleichzeitig diese Rechtsausübung zu kanalisieren und dadurch die Arbeitsfähigkeit des Parlaments zu verbessern.

BVerfGE 2, 143 [160]; 20, 56 [104]; 80, 188 [231]; Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Beschluss vom 22.11.1993 – VerFGH 18/93 –, LVerfGE 1, 160 [165].

Die der Antragstellerin im parlamentarischen Raum zustehenden Verfassungsrechte können hier durch den Beschluss des Landtags über die Erläuterung zum verfassungsändernden Gesetz nicht verletzt worden sein.

Die Objektivität und Sachlichkeit des Erläuterungstextes kann die Antragstellerin unter keinem denkbaren Gesichtspunkt im Rahmen des Verfassungstreitverfahrens in zulässiger Weise zum Gegenstand der Prüfung machen. Adressat der Erläuterung sind die Abstimmungsberechtigten, deren Entscheidung dadurch gegebenenfalls beeinflusst werden kann. Der parla-

mentarische Raum, wie beispielsweise Rede- und Antragsrechte oder sonstige parlamentarische Mitwirkungsbefugnisse der Antragstellerin, wird durch die Erläuterung nicht berührt.

Die Möglichkeit der Verletzung eigener Rechte der Antragstellerin kann auch nicht erfolgreich mit dem Argument begründet werden, der Antragsgegner habe ihr die Chance genommen, die Gründe für ihre Ablehnung der Verfassungsänderung „während des Abstimmungskampfes in der Öffentlichkeit mit dem gleichen politischen Gewicht und der gleichen Überzeugungskraft darzustellen“, wie dies die Mehrheitsfraktionen mit Hilfe der offiziellen Erklärung des Landtages hätten tun können. Mit dieser Argumentation verkennt die Antragstellerin, dass sich der Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen – wie dargelegt – allein auf den parlamentarischen Raum bezieht. Hier war die Willensbildung im Landtag jedoch mit der Beschlussfassung über die oben genannten Anträge bereits abgeschlossen. Der sich daran anschließende Meinungs- und Abstimmungskampf außerhalb des Landtages betrifft nicht die organschaftliche Stellung der Landtagsfraktionen.

Auch der Umstand, dass die Antragstellerin gemäß § 1 Abs. 1 Satz 3 Hessisches Fraktionsgesetz „die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten“ kann, vermag nicht, eine Verletzung der organschaftlichen Rechte der Antragstellerin zu ermöglichen. Bereits die Wendung „über ihre Tätigkeit unterrichten“ macht deutlich, dass sich die Befugnis einer Fraktion zur Öffentlichkeitsarbeit darauf beschränkt, ihren eigenen Beitrag im Rahmen der parlamentarischen Entscheidungsfindung gegenüber der Öffentlichkeit darzustellen. Demgegenüber ist es einer Fraktion verwehrt, die – ganz oder zum Teil durch staatliche Mittel finanzierte – Öffentlichkeitsarbeit zu nutzen, um lenkend oder in parteiergreifender Weise auf die sich im gesellschaftlichen Bereich vollziehende Herausbildung einer öffentlichen Meinung einzugreifen.

Vgl. *Schneider*, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 163 ff.

Nach § 1 Abs. 1 Satz 3 Hessisches Fraktionsgesetz stand es der Antragstellerin mithin frei, die Öffentlichkeit darüber zu informieren, warum sie dem verfassungsändernden Gesetz sowie dem Dringlichen Entschließungsantrag der übrigen Fraktionen nicht zugestimmt hatte. Diese Norm berechtigte die Antragstellerin ebenso wenig wie die anderen Fraktionen, durch ein aktives Werben für ein bestimmtes Votum der Abstimmungsberechtigten bei der Volksabstimmung am 27. März 2011 in den Abstimmungskampf einzugreifen. Dementsprechend steht einer Landtagsfraktion wie der Antragstellerin im Meinungs- und Abstimmungskampf außerhalb des Landtages der auf den

parlamentarischen Raum bezogene Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen nicht zur Seite.

Die Antragstellerin hätte allein die Verletzung ihr zustehender Rechte im Zusammenhang mit dem Zustandekommen der Erläuterung geltend machen können. Dass solche parlamentarischen Rechte verletzt worden sein könnten, ergibt sich indes weder aus ihrem Vortrag noch aus den sonstigen Umständen.

Die Antragstellerin hat keinen Antrag gestellt, mit dem die Feststellung begehrt wird, dass gerade durch den Ablauf des parlamentarischen Verfahrens organschaftliche Rechte der Antragstellerin verletzt worden sind.

Vgl. als Gegenbeispiele die Anträge des MdB *Hubert Kleinert* und der Fraktion DIE GRÜNEN im Deutschen Bundestag in dem Verfahren 2 BvE 14/83, BVerfGE 70, 324 [332], sowie die Anträge dreier Landtagsabgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in dem Verfahren Lv 4/05, Verfassungsgerichtshof des Saarlandes, Urteil vom 12.12.2005 – Lv 4/05 –, LVerfGE 16, 399 [401].

Vor diesem Hintergrund können hier etwaige Mängel des parlamentarischen Verfahrens allenfalls insoweit relevant sein, als sie auf die angegriffenen Beschlüsse des Antragsgegners durchschlagen.

Dabei sind durch den Staatsgerichtshof bloße Geschäftsordnungsverstöße nicht zu prüfen. Verstöße gegen geschäftsordnungsmäßige Bestimmungen als solche sind nämlich einer Überprüfung im Verfassungsstreitverfahren grundsätzlich entzogen. Eine fehlerhafte Handhabung der Geschäftsordnung unterliegt nur dann einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle, wenn dadurch zugleich in der Verfassung des Landes Hessen verbürgte Rechte der Antragstellerin verletzt worden sein könnten.

Vgl. Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Beschluss vom 31.1.2008 – Vf. 84-I-07 –, juris, Rn. 24; *Achterberg/Schulte*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 6. Aufl. 2010, Art. 40 Rn. 61.

Das wäre vorliegend dann der Fall, wenn durch eine fehlerhafte Handhabung der Geschäftsordnung der Antragstellerin die Möglichkeit genommen oder in verfassungsrechtlich nicht hinnehmbarer Weise eingeschränkt worden wäre, ihre Position gleichberechtigt neben den anderen Fraktionen in die parlamentarische Debatte einzubringen. Dafür ist hier jedoch nichts ersichtlich.

Im Hinblick auf die von der Antragstellerin thematisierte Frage, ob die Dringlichkeit des Entschließungsantrags betreffend den Erläuterungstext zum verfassungsändernden Gesetz überhaupt bejaht und dieser damit entsprechend den Vorschriften der Geschäftsordnung zum Gegenstand der Tagesordnung gemacht wurde, wird die verfassungsrechtliche Relevanz des behaupteten Verstoßes weder von der Antragstellerin nachvollziehbar dargelegt noch ist sie sonst ersichtlich. Selbst wenn der Antrag entgegen den Regelun-

gen der Geschäftsordnung im Zusammenhang mit der Dritten Lesung des Gesetzes aufgerufen worden sein sollte, begründet dieser Umstand jedenfalls in der konkreten Fallkonstellation nicht die Möglichkeit einer Verletzung organschaftlicher Rechte der Antragstellerin. Sie trägt selbst vor, dass die Möglichkeit bestanden habe, sich insoweit im Landtag zu äußern. Sie hatte damit – ebenso wie alle anderen Fraktionen auch – die Gelegenheit, sich im Rahmen der Dritten Lesung des Gesetzes auch zum gleichzeitig mit aufgerufenen Tagesordnungspunkt der Erläuterung des verfassungsändernden Gesetzes sowie ihres Änderungsantrags hierzu zu äußern und für ihre Position zu werben. Ob sie von diesem Recht Gebrauch machte, ist ohne Belang, denn dies hing allein von ihr selbst ab. Die Antragstellerin konnte sich demnach wie alle anderen Fraktionen an der parlamentarischen Debatte beteiligen und ihren Standpunkt in den Willensbildungsprozess des Parlaments einbringen. Es ist weder vorgetragen noch sonst ersichtlich, dass ihr von Verfassungen wegen zustehende Rederechte ihrer Abgeordneten nicht gewährt worden wären, sie in verfassungswidriger Weise vollständig oder teilweise von der im Parlament stattfindenden Diskussion über die Erläuterung zum verfassungsändernden Gesetz ausgeschlossen gewesen oder sonst gehindert oder auch nur in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise darin beeinträchtigt worden wäre, ihre eigene Position beispielsweise auch in Form von Anträgen in die Landtagsdebatte einzubringen. Sie wird durch die Verfassung des Landes Hessen nicht davor geschützt, dass sie in einer Sachentscheidung für ihr Anliegen keine Mehrheit findet und überstimmt wird.

Darüber hinaus gibt es weder aus dem Vortrag der Antragstellerin noch den sonst ersichtlichen Umständen Anhaltspunkte dafür, dass die Landtagsmehrheit die zeitlichen Abläufe in einer Weise gestaltet hätte, die eine Verletzung der organschaftlichen Rechte der Antragstellerin möglich erscheinen lässt. Auf Wunsch der Antragstellerin wurde die Plenarsitzung nach Verteilung der Drucksache 18/3493 unterbrochen. Sie hatte damit die Möglichkeit, sich mit dem Gegenstand des Entschließungsantrags vertraut zu machen und eine eigene Position hierzu zu entwerfen. Diese Gelegenheit hat sie ausweislich ihres Änderungsantrags genutzt. Es ist nichts dazu vorgetragen, welche weiteren Gesichtspunkte sie in die Plenardebatte eingebracht oder wie sie ihre eigene Erläuterung des verfassungsändernden Gesetzes gestaltet hätte, wenn ihr mehr Zeit zur Verfügung gestanden hätte bzw. das – aus ihrer Sicht – geschäftsordnungsgemäße Verfahren angewandt worden wäre. Solche Gesichtspunkte sind auch sonst nicht ersichtlich. Das gilt umso mehr, als die Drucksache 18/3493 einen überschaubaren Umfang aufweist und die Erläuterung angesichts der vorher feststehenden Debatte zum verfassungsändernden Gesetz für die Antragstellerin auch nicht überraschend kam.

Auch wenn die zeitlichen Vorgaben knapp bemessen waren, schließt dies – zumal bei einem überschaubaren Beratungsgegenstand wie der vorliegenden Erläuterung nicht aus, dass gleichwohl alle relevanten Aspekte im parlamentarischen Verfahren erörtert wurden oder jedenfalls hätten erörtert werden können.

Dem Umstand, dass die Antragstellerin nicht an interfraktionellen Gesprächen über die Gestaltung der Erläuterung zum verfassungsändernden Gesetz beteiligt war, kann keine verfassungsrechtliche Relevanz zukommen. Dabei handelte es sich um einen informellen Vorgang. Es gibt keinen verfassungsrechtlichen Anspruch, an informellen Gesprächen beteiligt zu werden.

Ob es Fälle geben mag, die bei Geschäftsordnungsverstößen der hier behaupteten Art gleichzeitig eine verfassungswidrige Beeinträchtigung organchaftlicher Rechte denkbar erscheinen lassen, etwa wenn Anhaltspunkte für eine bewusste Überrumpelung der Minderheit durch kurzfristige Vorlage ausgesprochen umfangreicher und komplexer Antragsunterlagen bestehen, muss der Staatsgerichtshof in diesem Verfahren nicht entscheiden. Ein solcher Fall liegt hier nach den von der Antragstellerin mitgeteilten und sonst ersichtlichen Umständen nicht vor.

Nicht nachvollziehbar ist der offenbar von der Antragstellerin vertretene Standpunkt, der Antragsgegner sei verpflichtet gewesen, die Debatte über den Erläuterungstext zum verfassungsändernden Gesetz in die zuständigen Ausschüsse zu überweisen. Das Bundesverfassungsgericht hat im Zusammenhang mit dem Schutz parlamentarischer Minderheiten zwar entschieden, dass diesen ermöglicht werden müsse, ihren Standpunkt in den Willensbildungsprozess des Parlaments einzubringen. Dem sei grundsätzlich dadurch Rechnung zu tragen, dass die Repräsentation in die Ausschüsse vorverlagert werde, wenn dort der Sache nach die Entscheidungen fielen.

BVerfGE 70, 324 [363].

Es kann aber keinem Zweifel unterliegen, dass diesen Ausführungen nicht der von der Antragstellerin zugrunde gelegte Bedeutungsgehalt zukommt. Die von ihr in Bezug genommene Formulierung des Bundesverfassungsgerichts ist dahin zu verstehen, dass für den Fall der Einrichtung von solchen Ausschüssen, in denen der Sache nach die Entscheidungen fallen, die Repräsentation dahin vorverlagert werden, das heißt der Ausschuss die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse widerspiegeln muss. Das Bundesverfassungsgericht hat damit nicht entschieden – wie die Antragstellerin zu meinen scheint –, dass die Einrichtung von Parlamentsausschüssen verfassungsrechtlich geboten wäre oder die Debatte über die Gegenstände, mit denen das Parlament befasst wird, in etwaigen Ausschüssen ihren Ausgangspunkt nehmen müsste.

Da nach alledem durch den Beschluss des Antragsgegners über die Erläuterung organschaftliche Rechte der Antragstellerin nicht verletzt worden sein können, ist der Antrag zu 1. der Antragstellerin zurückzuweisen. Aufgabe des Verfassungsstreitverfahrens ist nämlich nicht eine allgemeine Verfassungskontrolle, sondern der Schutz bedrohter oder verletzter Rechte der jeweiligen Antragstellerin.

Vgl. StGH, Urteil vom 26.7.1978 – P.St. 789 –, ESVGH 28, 136 [141]; *Günther*, Verfassungsgerichtsbarkeit in Hessen, 2004, § 42 Rn. 25; *Sacksofsky*, in: *Hermes/Groß* (Hrsg.), *Landesrecht Hessen*, 7. Aufl. 2011, § 2 Rn. 84; so auch zum Bundesorganstreitverfahren BVerfGE 100, 266 [268]; 117, 359 [370]; 118, 244 [257]

b) Auch die Ablehnung des Änderungsantrags der Antragstellerin durch Beschluss des Antragsgegners vom 15. Dezember 2010 (LT-Drs. 18/3494) lässt die Möglichkeit einer Verletzung ihrer organschaftlichen Rechte nicht erkennen. Das gilt selbst dann, wenn die vom Landtag beschlossene Erläuterung den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügen sollte und erst – wie die Antragstellerin geltend macht – durch die von ihr eingebrachten Änderungen und Ergänzungen eine verfassungskonforme Ausgestaltung erfahren haben würde.

Kann die Antragstellerin durch den Inhalt der Erläuterung nicht in ihren Rechten verletzt sein, weil die Erläuterung nach außen gerichtet war und keine parlamentarischen Vorgänge betraf, gilt Gleiches auch für die Ablehnung ihres Änderungsantrags. Auch hierdurch werden der parlamentarische Raum und die in diesem Zusammenhang der Antragstellerin zustehenden Rechte nicht betroffen. Es ist daher unerheblich, ob der Vorschlag der Antragstellerin – wie diese geltend macht – eher der Sach- und Rechtslage entsprochen und eine objektivere Information der Abstimmungsberechtigten gewährleistet hätte.

Nach allem vermag der Beschluss, mit dem der Änderungsantrag der Antragstellerin mehrheitlich abgelehnt wurde, diese auch nicht durch etwaige Verfahrensfehler in ihren sich aus der Hessischen Verfassung ergebenden Rechten zu verletzen.

### III.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 28 StGHG.

Anmerkung:

Die anlässlich der Ergänzung der Hessischen Verfassung um die „Schuldenbremse“ ergangene Entscheidung illustriert sinnfällig, daß vor einer Volksabstimmung die Formulierung der dem Volk vorgelegten Frage (hier konk-

ret: deren Erläuterung) eine genuine Machtfrage ist. In der Sache liegt der Schwerpunkt der Entscheidung allerdings im parlamentarischen Innenrecht.

## II. Verwaltungsgerichtshöfe/Oberverwaltungsgerichte:

### 1. *Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluß v. 6.12.2012 – 1 S 2408/12 – Vorläufiger Rechtsschutz für ein Bürgerbegehren [Leitsatz]*<sup>10</sup>

Das Recht eines Bürgers, ein Bürgerbegehren nach § 21 GemO zu initiieren, ist kein Anordnungsanspruch i.S.v. § 123 Abs. 1 VwGO, der zu einer vorläufigen gerichtlichen Feststellung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens führen kann.

### 2. *Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluß v. 25.2.2013 – 1 S 2155/12 – Sechswochenfrist [Leitsatz]*<sup>11</sup>

Fasst der Gemeinderat entgegen § 35 Abs. 1 Satz 1 GemO einen Beschluss in nicht-öffentlicher Sitzung, kann eine Bekanntgabe des Beschlusses nach § 21 Abs. 3 Satz 3 Halbsatz 2 GemO jedenfalls dann die 6-Wochen-Frist für ein kassatorisches Bürgerbegehren in Lauf setzen, wenn kein offensichtlicher Verstoß gegen § 35 Abs. 1 Satz 1 GemO vorliegt.

---

10 Die Entscheidung ist mit Gründen dokumentiert in VBIBW 2013, S. 212–214; vgl. dazu auch *W. Porsch*, Vorläufiger Rechtsschutz für das Bürgerbegehren „in statu nascendi“? – Anmerkungen zum Beschluss des VGH BW vom 06.12.2012 – 1 S 2408/12 –, in: VBIBW 2013, S. 208–211.

11 Die Entscheidung ist mit Leitsatz und Gründen dokumentiert in VBIBW 2013, S. 269–271; KommJur 2013, S. 257–259; vgl. ferner DÖV 2013, S. 442 (nur Leitsatz).

3. *Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluß v. 9.4.2013 – 15 B 304/13 – Neutralitätsgebot [Leitsätze]*<sup>12</sup>
1. Eine Entscheidung im Sinne von § 26 Abs. 6 Satz 6 GO NRW ist eine auf die verbindliche Festlegung von Rechten Pflichten gerichtete Maßnahme.
2. Gemeindeorgane unterliegen im Zusammenhang mit der Durchführung eines Bürgerbegehrens bzw. eines Bürgerentscheids keinem Neutralitätsgebot wie bei Wahlen.
4. *Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluß v. 21.6.2013 – 15 B 697/13 – Mehrdeutige Fragestellung in einem Bürgerbegehren*<sup>13</sup>
1. § 26 Abs. 7 S. 1 GO NRW setzt voraus, dass die Frage eines Bürgerbegehrens eindeutig formuliert, also hinreichend bestimmt ist. Sie darf insbesondere nicht mehrdeutig sein.
2. Die zur Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens führende Mehrdeutigkeit einer Fragestellung kann nicht durch Rückgriff auf die Begründung des Bürgerbegehrens beseitigt werden.

Die Beschwerde wird zurückgewiesen.

Die Antragsteller tragen die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 5.000,- Euro festgesetzt.

*Gründe:*

Die zulässige Beschwerde ist nicht begründet. Das Verwaltungsgericht hat den Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz zu Recht abgelehnt. Die Antragsteller haben einen Anordnungsanspruch nicht glaubhaft gemacht (§ 123 VwGO i.V.m. § 920 Absatz 2 ZPO). Es ist jedenfalls aus den nachfolgenden Gründen nicht überwiegend wahrscheinlich, dass sie einen im Hauptsacheverfahren zu verfolgenden Anspruch darauf haben, dass der Antragsgegner gemäß

---

12 Die Entscheidung ist mit Leitsatz und Gründen dokumentiert in NVwZ-RR 2013, S. 814–815; vgl. ferner (nur Leitsatz) DÖV 2013, S. 653.

13 Nur als Leitsatz dokumentiert in DÖV 2013, S. 779.

§ 26 Absatz 6 Satz 1 GO NRW feststellt, dass das Bürgerbegehren zulässig ist.

Die Frage des Bürgerbegehrens:

„Soll sich die Stadt M. nicht an einer Gesellschaft beteiligen, die Aktien der F. AG von der F1. AG übernimmt?“

genügt nicht den Bestimmtheitsanforderungen aus § 26 Abs. 7 Satz 1 i.V.m. § 26 Absatz 2 Satz 1 GO NRW. Danach kann bei einem Bürgerbegehren über die gestellte Frage nur mit „Ja“ oder „Nein“ abgestimmt werden. Insofern setzt § 26 Absatz 7 Satz 1 GO NRW voraus, dass die Frage eindeutig formuliert, also hinreichend bestimmt ist.

OVG NRW, Beschluss vom 30. Oktober 2008 – 15 A 2027/08 –, juris.

Die hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung eines Bürgerbegehrens ist von überragender Bedeutung. Die Bürger müssen schon aus der Fragestellung erkennen können, für oder gegen was sie ihre Stimme abgeben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ihre Mitwirkung sich nicht auf eine mehr oder weniger unverbindliche Meinungsäußerung oder die Kundgabe der Unterstützung bestimmter Anliegen beschränkt, sondern eine konkrete Sachentscheidung betrifft. Deshalb muss es ausgeschlossen sein, dass ein Bürgerbegehren nur wegen seiner inhaltlichen Vieldeutigkeit und nicht wegen der eigentlich verfolgten Zielsetzung die erforderliche Unterstützung gefunden hat. Daher muss die Fragestellung in sich widerspruchsfrei, in allen Teilen inhaltlich nachvollziehbar und aus sich heraus verständlich sein. Mit anderen Worten: Bei mehrdeutigen, unpräzisen und zu Missverständnissen Anlass bietenden Formulierungen ist eine hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung zu verneinen.

Nds. OVG, Beschluss vom 11. August 2008 – 10 ME 204/08 –, juris.

Die hier in Rede stehende Frage wird diesen Anforderungen nicht gerecht. Sie ist aus Sicht des objektiven, mit dem Inhalt des Bürgerbegehrens nicht weiter vertrauten billig und gerecht denkenden Empfängers mehrdeutig. Je nach Betonung des Wortes „nicht“ in der Fragestellung kann etwa ein „Ja“ im Sinne einer Aufforderung zur Beteiligung an der fraglichen Gesellschaft oder als Ablehnung einer solchen Beteiligung verstanden werden. Diese sprachliche Mehrdeutigkeit der Fragestellung geht zulasten der Antragsteller, denen es oblag, eine eindeutige Frage zu formulieren.

Die zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führende Mehrdeutigkeit der Fragestellung kann auch nicht durch Rückgriff auf die Begründung des Bürgerbegehrens beseitigt werden.

Möglicherweise anders: Nds. OVG, a.a.O.

Zwar dient die nach § 26 Absatz 2 Satz 1 GO NRW zwingend erforderliche Begründung des Bürgergehrens dazu, über die zu entscheidende Frage näher aufzuklären.

OVG NRW, Beschluss vom 24. Februar 2010 – 15 B 1680/09 –, NWVBl. 2010, S. 357 f.

Die Begründung soll damit insbesondere Aufschluss über die die Motive des Bürgerbegehrens geben, um dessen Sinn und Zweck (besser) nachvollziehen zu können. Dadurch wird aber nicht von der Verpflichtung entbunden, die Frage selbst hinreichend bestimmt zu formulieren. Gerade mit Blick auf die Funktion der Frage für einen etwaigen späteren Bürgerentscheid, der einen Ratsbeschluss ersetzt (vgl. § 26 Absatz 1 Satz 1, Abs. 8 Satz 1 GO NRW), muss die Frage selbst aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit so eindeutig formuliert sein, dass sie auch bei isolierter Betrachtung keinen Zweifel an ihrem Inhalt aufkommen lässt. Dies leistet die hier in Rede stehende Fragestellung aus den genannten Gründen nicht.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Absatz 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung findet ihre Rechtsgrundlagen in §§ 47 Abs. 1 und 2, 52 Abs. 1, 53 Abs. 2 Nr. 1 GKG.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar.

5. *Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluß v. 1.8.2013 – 15 B 584/13 – Anforderungen an die Unterschriftenliste II [Leitsätze]*<sup>14</sup>
1. Im Wege der einstweiligen Anordnung ist die Verpflichtung zur Feststellung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens nur zu bejahen, wenn die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens überwiegend wahrscheinlich und eine gegenteilige Entscheidung im Hauptsacheverfahren praktisch ausgeschlossen ist.
  2. Eintragungen in die Unterschriftenliste eines Bürgerbegehrens dürfen nicht allein wegen des Fehlens von Angaben i.S.v. § 25 Abs. 4 S. 2 GO NRW als ungültig behandelt werden. Denn eine zweifelsfreie Erkennbarkeit der Person des Unterzeichnenden i.S.v. § 25 Abs. 4 S. 2 GO NRW hängt nicht zwingend von der Vollständigkeit der in dieser Norm genannten Angaben ab.

---

<sup>14</sup> Die Entscheidung ist mit Gründen dokumentiert in KommJur 2013, S. 374.

Anmerkung:

Die Entscheidung könnte noch für Furore sorgen. Schon die Zwischenverfügung des Senats hat ausweislich der Begründung bei der Verwaltung keine Begeisterung ausgelöst.

6. *Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluß v. 22.8.2013 – 1 S 1047/13 – Bürgerbegehren „Energie- und Wasserversorgung Stuttgart“*
  1. Die Begründung eines Bürgerbegehrens nach § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO darf für das Bürgerbegehren werben und Wertungen, Schlussfolgerungen und Erwartungen enthalten, die einem Wahrheitsbeweis nicht zugänglich sind. Sie muss die für die Entscheidung wesentlichen Tatsachen zutreffend darstellen. Die Begründung ist rechtswidrig, wenn sie in wesentlichen Punkten falsch, unvollständig oder irreführend ist.
  2. Gemeinden sind nach § 46 EnWG, §§ 19, 20 GWB und den unionsrechtlichen Grundsätzen über die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen verpflichtet, für Verträge über Wegenutzungsrechte zur Verlegung und zum Betrieb von Energieversorgungsleitungen i.S.v. § 46 Abs. 2 EnWG ein transparentes und nichtdiskriminierendes Auswahlverfahren durchzuführen [insofern auszugsweise wiedergegeben].

Die Beschwerde des Antragstellers gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 29. April 2013 – 7 K 1016/13 – wird zurückgewiesen.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 5.000,- EUR festgesetzt.

*Gründe*

### I.

Der Antragsteller begehrt den Erlass einer einstweiligen Anordnung zur Sicherung des Bürgerbegehrens „Energie- und Wasserversorgung Stuttgart“. Er ist Unterzeichner des Bürgerbegehrens, das am 14.02.2012 der Antragsgegnerin übergeben wurde. Darin wird ein Bürgerentscheid zu folgender Frage beantragt:

„Sind Sie dafür, dass die Stadt Stuttgart die Konzession und den Betrieb der Netze für Wasser, Strom, Gas und Fernwärme spätestens ab 1.1.2014 selbst übernimmt? Und sind Sie gegen einen Gemeinderatsbeschluss, der dem nicht entspricht?“

Als Begründung wird genannt:

„Der zwischen der Stadt Stuttgart und der EnBW geschlossene Konzessionsvertrag für Wasser, Strom, Gas und Fernwärme läuft am 31.12.2013 aus. Die Stadt kann den Betrieb der Netze für Strom, Gas und Wärme spätestens ab 1.1.2014 wieder vollständig selbst übernehmen. Die Betriebsführung der Wasserversorgung durch die Stadt hat der Gemeinderat mit Übernahme des Bürgerbegehrens „100-Wasser“ beschlossen, sie ist aber noch nicht umgesetzt. Deshalb greifen wir diesen Punkt der Vollständigkeit halber nochmals auf.

Wasser und Energie gehören zur Daseinsvorsorge der Bürger und müssen in kommunaler Hand sein. Wasser, unser wichtigstes Lebensmittel, muss uns, unseren Kindern und Kindeskindern dauerhaft in bester Qualität und zu sozialen Preisen zur Verfügung stehen. Damit dies gewährleistet ist, muss die Stadt unsere Wasserversorgung wieder vollständig selbst betreiben. Wenn die Stadt die Netze für Strom, Gas und Fernwärme selbst betreibt, kann verstärkt Energie dezentral und umweltfreundlich vor Ort erzeugt werden. Um dieses Ziel zu erreichen, muss jegliche Beteiligung oder Einflussnahme von Atomenergiekonzernen ausgeschlossen sein. Auf diese Weise wird die Möglichkeit geschaffen, von Atom- und Kohlestrom wegzukommen.“

Der Kostendeckungsvorschlag lautet:

„Der Preis für den Kauf der Wasserversorgung, des Strom- und Gasnetzes wird auf 345 Mio. € geschätzt (Gutachterauftrag H. & Partner, 2. Dezember 2010, Ergebnisphase 3, S. 39). Zur Finanzierung des Netzkaufs – auch des Fernwärmenetzes –, der Wasserversorgung sowie für die Entflechtungskosten stehen aus dem Verkauf der Energieanlagen im Jahre 2002 ausreichende Mittel in Höhe von 619 Mio. € (Zeitwert 31.12.2008, s. GRDRs. 185/2009) zur Verfügung.“

Mit an die Vertrauensleute des Bürgerbegehrens gerichtetem Bescheid vom 21.01.2013 stellte die Antragsgegnerin die Unzulässigkeit des beantragten Bürgerentscheids fest. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, das Bürgerbegehren werde von einer ausreichenden Zahl wahlberechtigter Stuttgarter Bürgerinnen und Bürger unterstützt. Die Fragestellung des Bürgerbegehrens sei inhaltlich hinreichend bestimmt und betreffe auch eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises der Landeshauptstadt. Das Bürgerbegehren enthalte einen Kostendeckungsvorschlag, der den gesetzlichen Anforderungen noch genüge. Der beantragte Bürgerentscheid sei aber hinsichtlich der Netze für Strom und Gas nicht auf ein rechtmäßiges Ziel gerichtet. Die Forderung nach der Übernahme der Konzession für das Strom- und Gasnetz durch die Stadt verstoße gegen § 46 EnWG und das Kartellrecht. Hinsichtlich des ablaufenden Konzessionsvertrages sei die Stadt nach § 46 Abs. 2 bis 4 EnWG verpflichtet, ein wettbewerbliches Auswahlverfahren zur Neuvergabe oder Verlängerung des Vertrages durchzuführen. Zudem sei das

Bürgerbegehren auch wegen einer unzureichenden Begründung unzulässig. Hinsichtlich des Wassernetzes sei das Bürgerbegehren unzulässig, weil der Gemeinderat die Durchführung der verlangten Maßnahme bereits mit Grundsatbeschluss vom 17.06.2010 beschlossen habe. Im Übrigen könne das Bürgerbegehren auch nicht für eine Teilfrage, etwa hinsichtlich der Übernahme der Fernwärmeversorgung, zugelassen werden. Denn es könne nicht festgestellt werden, dass die Übernahme nur dieses Teiles des Netzes dem Willen der Bürger entspreche, die das Bürgerbegehren unterzeichnet hätten.

Der Antragsteller, dem der Bescheid nicht zugestellt wurde, legte gegen diesen mit Schreiben vom 04.04.2013, das bei der Antragsgegnerin am 05.04.2013 einging, Widerspruch ein. Eine Kommune könne aufgrund ihres Selbstverwaltungsrechts eigenständig bestimmen, dass sie den für die Versorgung ihrer Bürger entscheidenden Netzbetrieb selbst übernehmen wolle. § 46 EnWG schreibe eine Ausschreibung der Strom- und Gaskonzessionen nicht vor. Es sei erforderlich gewesen, den Betrieb der Wasserversorgung in das streitgegenständliche Bürgerbegehren aufzunehmen, weil in der Zwischenzeit nach dem Beschluss des Gemeinderats zur Umsetzung des Bürgerbegehrens „100-Wasser“ ein Gutachten in Auftrag gegeben worden sei mit der Zielsetzung, verschiedene Stadtwerke-Modelle zu entwerfen. Das Gutachten H. & Partner habe als angeblich beste Variante empfohlen, den Betrieb aller Versorgungen, somit auch der Wasserversorgung, extern zu vergeben. Die Begründung des Bürgerbegehrens sei zulässig.

Beim Verwaltungsgericht Stuttgart hat der Antragsteller beantragt, der Antragsgegnerin durch einstweilige Anordnung zu untersagen, bis zur rechtskräftigen Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens „Energie- und Wasserversorgung Stuttgart“ Konzessionen an Dritte zu vergeben, Betreiberschaft bzw. Betriebsführung auf Dritte zu übertragen und jegliche verbindliche Maßnahmen zu unterlassen, die den Zielen des Bürgerbegehrens „Energie- und Wasserversorgung Stuttgart“ vom 14.02.2012 widersprechen. Die Antragsgegnerin ist dem Antrag entgegengetreten.

Das Verwaltungsgericht hat mit Beschluss vom 29.04.2013 – ebenso wie in den von den Vertrauensleuten betriebenen Verfahren mit im wesentlichen gleichlautenden Beschlüssen (vgl. dazu VG Stuttgart, Beschl. v. 29.04.2013 – 7 K 929/13 – juris) – den Antrag abgelehnt. Es sei schon zweifelhaft, ob überhaupt Anhaltspunkte für ein unmittelbar drohendes treuwidriges Verhalten der Gemeinde bestehe. Jedenfalls habe der Antragsteller keinen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht. Das Bürgerbegehren sei nach der im Eilverfahren gebotenen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet und dürfte damit unzulässig sein. Die Gemeinde habe nach überwiegender Ansicht über den Abschluss von Konzessi-

onsverträgen für Strom- und Gasnetze grundsätzlich in einem transparenten und diskriminierungsfreien Verfahren zu entscheiden. Ob sie die Auswahl allein unter wettbewerblichen Aspekten und nach den Zielen des § 1 EnWG zu treffen habe oder weitere Kriterien zulässig seien, brauche nicht entschieden zu werden. Nach beiden Auffassungen habe die Gemeinde – nach einem von ihr festzulegenden Auswahlverfahren – die Netzkonzession auszuschreiben und in einem zweiten Schritt eine Auswahlentscheidung über die Vergabe der Konzession zu treffen. Die Frage, ob eine ausschreibungsfreie „In-housevergabe“ zulässig sei, bestimme sich nach dem nationalen Recht, das eine Auswahlentscheidung der Gemeinde auf der Grundlage einer Ausschreibung fordere. Dies gelte nach § 46 Abs. 4 EnWG auch dann, wenn die Gemeinde die Konzession für die Energienetze in der Vergangenheit einem Eigenbetrieb übertragen habe oder dies für die Zukunft beabsichtige. Die Ausschreibungspflicht verstoße voraussichtlich nicht gegen die verfassungsrechtlich gewährleistete gemeindliche Selbstverwaltung. Ein im jetzigen Stadium gefasster Beschluss, mit dem die Antragsgegnerin einschränkungslos verpflichtet werde, die Konzession und den Betrieb der Netze für Strom und Gas zu übernehmen, stünde daher mit § 46 Abs. 2 bis 4 EnWG und dem Kartellrecht nicht im Einklang. Denn damit würde eine unzulässige Vorabfestlegung getroffen, die den Wettbewerb um die Netze verschließe und eine spätere Konzessionsentscheidung, die eine Auswahl unter mehreren Varianten voraussetze, verhindere. Es könne daher offen bleiben, ob das Bürgerbegehren wegen Begründungsmängeln unzulässig sei. Es bestehe kein Anlass, eine einstweilige Anordnung beschränkt auf die Netze für Fernwärme und Wasser zu erlassen. Die Beschränkung des Bürgerentscheids auf die Netze für Fernwärme und Wasser verändere die Fragestellung des Bürgerbegehrens in erheblicher Weise. Soweit es um die Übernahme des Netzes für die Wasserversorgung gehe, komme hinzu, dass der Gemeinderat der Antragsgegnerin in seiner Sitzung am 17.06.2010 beschlossen habe, die Wasserversorgung spätestens am 01.01.2014 selbst zu betreiben, so dass schon aus diesem Grunde ein darauf gerichtetes Bürgerbegehren wohl unzulässig wäre.

Gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts wendet sich der Antragsteller mit seiner Beschwerde, der die Antragsgegnerin entgegengetreten ist.

Mit Widerspruchsbescheid vom 23.07.2013 hat das Regierungspräsidium Stuttgart den Widerspruch des Antragstellers gegen den Bescheid der Antragsgegnerin vom 21.01.2013 zurückgewiesen.

## II.

Die zulässige Beschwerde ist nicht begründet. Die fristgerecht dargelegten Gründe, auf die sich die Prüfung des Senats beschränkt (§ 146 Abs. 4 Satz 3

und 6 VwGO), geben dem Senat keinen Anlass, über den Antrag des Antragstellers auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes abweichend vom Verwaltungsgericht zu entscheiden.

1. Der Senat kann über die Beschwerde entscheiden, da das Beschwerdeverfahren entscheidungsreif ist. Die Verwaltungsakte der Antragsgegnerin liegt dem Senat vollständig vor (vgl. § 100 Abs. 1 VwGO), der Antragsteller hatte Gelegenheit zur Akteneinsicht. Entgegen der Auffassung des Antragstellers ist für die von ihm behauptete Unvollständigkeit der Verwaltungsakte nichts ersichtlich, nachdem die Antragsgegnerin auf die Verfügung des Berichterstatters vom 22.07.2013 mit Schriftsatz vom 24.07.2013 zum einen klargestellt hat, dass es sich bei den Anlagen zur Mail des Rechtsamts der Antragsgegnerin an das Regierungspräsidium Stuttgart vom 27.07.2001 (Bd. 1/7 der Verwaltungsakte) um die in der Verwaltungsakte unter Bd. 1/6 vorhandenen Unterlagen handelt, und zum anderen nachvollziehbar dargelegt hat, dass ein weiteres von der Antragsgegnerin eingeholtes Gutachten einer Rechtsanwaltskanzlei zur Notwendigkeit eines Vergabeverfahrens nicht eingeholt wurde, sowie die von der Kanzlei ... bei der öffentlichen Informationsveranstaltung am 25.05.2012 vorgeführte Folienpräsentation vorgelegt wurde. Soweit der Antragsteller das Fehlen von Unterlagen aus dem Vergabeverfahren rügt, ergibt sich daraus keine Unvollständigkeit der Verwaltungsakte; solche Schriftstücke sind nicht Bestandteil der Verwaltungsakte, da das Vergabeverfahren hier nicht streitgegenständlich ist. Im Übrigen ist die Aufforderung der Antragsgegnerin an qualifizierte Unternehmen, ihr Interesse an dem Abschluss von Wegenutzungsverträgen für das Elektrizitäts- und Gasversorgungsnetz zu bekunden, Teil der Bekanntmachungen nach § 46 Abs. 3 EnWG im Bundesanzeiger und im Amtsblatt der Europäischen Union, die öffentlich zugänglich sind.

2. a) Nach der Rechtsprechung des Senats schließt der Umstand, dass ein Bürgerbegehren nach dem baden-württembergischen Landesrecht keine aufschiebende Wirkung hat, die Stellung eines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung mit dem Ziel, die Durchführung eines Bürgerbegehrens zu sichern, nicht aus. Möglich ist eine vorläufige gerichtliche Feststellung, dass das Bürgerbegehren zulässig ist. Die begehrte vorläufige Feststellung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens kommt jedoch nur dann in Betracht, wenn die Zulässigkeit bereits im einstweiligen Rechtsschutzverfahren mit solcher Wahrscheinlichkeit bejaht werden kann, dass eine gegenteilige Entscheidung im Hauptsacheverfahren praktisch ausgeschlossen werden kann und der mit dem Hauptsacheverfahren verbundene Zeitablauf voraussichtlich eine Erledigung des Bürgerbegehrens zur Folge hätte. Anordnungsgrund und Anordnungsanspruch müssen in einem das übliche Maß der Glaubhaftma-

chung übersteigenden deutlichen Grad von Offenkundigkeit auf der Hand liegen. Daneben können auch weitergehende einstweilige Anordnungen zur Sicherung eines Bürgerbegehrens zulässig sein. Voraussetzung für den Erlass solcher weitergehenden Sicherungsanordnungen ist ein unmittelbar drohendes treuwidriges Verhalten der Gemeinde. Das ist der Fall, wenn die Sicherungsanordnung erforderlich ist zur Verhinderung von Maßnahmen des Bürgermeisters oder des Gemeinderats, die bei objektiver Betrachtung allein dem Zweck dienen, dem Bürgerbegehren die Grundlage zu entziehen (vgl. zum Ganzen: Senatsbeschlüsse vom 27.04.2010 – 1 S 2810/09 – VBIBW 2010, 311, vom 27.06.2011 – 1 S 1509/11 – VBIBW 2011, 471, vom 06.12.2012 – 1 S 2408/12 – VBIBW 2013, 212, je m.w.N.).

b) Nach § 21 Abs. 3 GemO kann die Bürgerschaft über eine Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist, einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). Ein Bürgerbegehren darf nur Angelegenheiten zum Gegenstand haben, über die innerhalb der letzten drei Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid aufgrund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist. Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht werden; richtet es sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats, muss es innerhalb von sechs Wochen nach der Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein. Das Bürgerbegehren muss die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung und einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag zur Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Es muss von mindestens 10 v.H. der Bürger unterzeichnet sein, höchstens jedoch in Gemeinden mit mehr als 200.000 Einwohnern von 20.000 Bürgern.

Das Bürgerbegehren darf nicht auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet sein. Bei der Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens ist daher zu prüfen, ob die mit dem Bürgerbegehren verlangte Maßnahme mit der Rechtsordnung vereinbar ist. Dies ergibt sich auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung bereits aus dem Rechtsstaatsprinzip und der Tatsache, dass ein Bürgerentscheid die Wirkungen eines endgültigen Beschlusses des Gemeinderats hat (§ 21 Abs. 7 Satz 1 GemO) und rechtswidrige Beschlüsse des Gemeinderats der Widerspruchspflicht des Bürgermeisters und der Überprüfung durch die Rechtsaufsichtsbehörde nach § 43 Abs. 2 GemO unterliegen. Es besteht kein Anspruch auf Zulassung eines Bürgerentscheids, der im Falle seiner Annahme rechtswidrig wäre (vgl. Senatsbeschluss vom 27.06.2011, a.a.O.; VG Stuttgart, Ur. v. 17.07.2009 – 7 K 3229/08 – VBIBW 2009, 432, m.w.N.).

Gemäß § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO zählt eine Begründung zum zwingenden Inhalt eines Bürgerbegehrens. An die Begründung sind keine hohen Anfor-

derungen zu stellen (vgl. Senatsurteil vom 25.10.1976 – I 561/76 – ESVGH 27, 73 [75]). Die Begründung dient dazu, die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren aufzuklären. Der Bürger muss wissen, über was er abstimmt. Dabei lassen Raumgründe eine ausführliche Erörterung des Für und Wider regelmäßig nicht zu. Die Begründung darf auch für das Bürgerbegehren werben. Aus diesen Funktionen der Begründung folgt, dass diese zum einen die Tatsachen, soweit sie für die Entscheidung wesentlich sind, zutreffend darstellen muss und dass sie zum anderen Wertungen, Schlussfolgerungen und Erwartungen enthalten darf, die einem Wahrheitsbeweis nicht zugänglich sind. Maßgebend für eine inhaltliche Kontrolle der Begründung ist das Ziel, Verfälschungen des Bürgerwillens vorzubeugen. Ist dies gewährleistet, ist es vorrangig Sache der abstimmungsberechtigten Bürger, sich selbst ein eigenes Urteil darüber zu bilden, ob sie den mit dem vorgelegten Bürgerbegehren vorgetragenen Argumenten folgen wollen oder nicht. Gewisse Überzeichnungen und bloße Unrichtigkeiten in Details sind daher hinzunehmen. Die Grenze einer sachlich noch vertretbaren, politisch unter Umständen tendenziösen Darstellung des Anliegens des Bürgerbegehrens ist jedoch dann überschritten, wenn die Begründung in wesentlichen Punkten falsch, unvollständig oder irreführend ist. Hierbei kommt es nicht darauf an, ob dem eine Täuschungsabsicht der Initiatoren des Bürgerbegehrens zu Grunde liegt (vgl. VG Stuttgart, Urt. v. 17.07.2009, a.a.O.; OVG NRW, Urt. v. 23.04.2002 – 15 A 5594/00 – NVwZ-RR 2002, 767; OVG Schl.-Holst., Urt. v. 19.12.2005 – 2 LB 19/05 – juris).

3. Nach diesen Maßstäben fehlt es für die beantragte Anordnung zur Sicherung des Bürgerbegehrens sowohl an einem Anordnungsanspruch (a) als auch an einem Anordnungsgrund (b).

a) Ein Anordnungsanspruch besteht nicht. Denn die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens lässt sich nicht mit der erforderlichen ganz überwiegenden Wahrscheinlichkeit feststellen. Dieses ist voraussichtlich auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet, nämlich die Übernahme der Konzessionen und den Betrieb der Netze für Strom und Gas spätestens ab 01.01.2014 durch die Antragsgegnerin selbst ohne Durchführung des notwendigen transparenten und nichtdiskriminierenden Auswahlverfahrens (aa). Zudem entspricht die Begründung des Bürgerbegehrens nicht den gesetzlichen Anforderungen (bb).

aa) [...]

bb) Die Begründung des Bürgerbegehrens entspricht jedenfalls insoweit nicht den gesetzlichen Vorschriften, als sie in den letzten drei Sätzen ausführt, dass verstärkt Energie dezentral und umweltfreundlich vor Ort erzeugt werden könne, wenn die Antragsgegnerin die Netze für Strom, Gas und Fernwärme selbst betreibe, dass zur Erreichung dieses Ziels jegliche Beteili-

gung oder Einflussnahme von Atomenergiekonzernen ausgeschlossen sein müsse und dass auf diese Weise die Möglichkeit geschaffen werde, von Atom- und Kohlestrom wegzukommen. Damit werden die Gestaltungs- und Einflussnahmemöglichkeiten der Antragsgegnerin als (mögliche) Betreiberin des Stromnetzes in wesentlichen Punkten falsch dargestellt. Durch § 7 Abs. 1, 2 EnWG ist für Energieversorgungsunternehmen, an deren Elektrizitätsverteilernetz mehr als 100.000 Kunden unmittelbar oder mittelbar angeschlossen sind, die Trennung zwischen Netzbetrieb und Energieerzeugung gesetzlich vorgeschrieben (vgl. dazu nur de *Wyl/Finke*, in: Schneider/Theobald, *Recht der Energiewirtschaft*, 2008, § 4 Rn. 8 ff.; *Eder*, in: Danner/Theobald, *Energierrecht*, Bd. 1, § 7 EnWG Rn. 1 ff. [Stand: Januar 2012]). Zudem wäre die Antragsgegnerin als Betreiberin des Stromnetzes gemäß § 20 Abs. 1 EnWG verpflichtet, jedermann nach sachlich gerechtfertigten Kriterien diskriminierungsfreien Zugang zum Netz zu gewähren, so dass Einwohner der Antragsgegnerin auch bei einer Übernahme des Stromnetzes durch die Antragsgegnerin frei wären, Strom auch von solchen Unternehmen zu beziehen, die diesen in Atom- oder Kohlekraftwerken erzeugt haben. Indem die Begründung des Bürgerbegehrens diese eindeutigen gesetzlichen Vorgaben nicht nur verschweigt, sondern darüber hinaus den vollkommen unzutreffenden Eindruck erweckt, mit der Übernahme der genannten Netze könne die Antragsgegnerin maßgeblich darauf Einfluss nehmen, ob in ihrem Gebiet in Atom- und Kohlekraftwerken erzeugter Strom bezogen wird, ist eine Irreführung der abstimmungsberechtigten Bürger zu befürchten. Die Begründung ist geeignet, in einem wesentlichen Punkt falsche Vorstellungen von den Folgen der vom Bürgerbegehren geforderten Übernahme der genannten Netze hervorzurufen, und kann daher zu einer Verfälschung des Willens der abstimmungsberechtigten Bürger führen.

b) Zudem fehlt es für die begehrte Sicherungsanordnung an einem Anordnungsgrund. Ein unmittelbar drohendes treuwidriges Verhalten der Gemeinde hat der Antragsteller nicht hinreichend dargelegt, es ist für den Senat auch nicht ersichtlich. Der Antragsteller hat insoweit im Wesentlichen vorgetragen, es liege Dringlichkeit vor, da ansonsten die Gefahr bestehe, dass durch Maßnahmen der Antragsgegnerin die Konzessionen auf voraussichtlich bis zu 20 Jahre vergeben würden und dadurch das Ziel des Bürgerbegehrens unmöglich gemacht werde; die Antragsgegnerin habe die Konzessionsvergabe bereits europaweit ausgeschrieben; der mit dem Hauptsacheverfahren verbundene Zeitablauf hätte eine Erledigung des Bürgerbegehrens zur Folge.

Eine Vergabe von Konzessionen, insbesondere für Gas und Strom, und die damit verbundenen Folgen für das Bürgerbegehren sind keine treuwidrigen Maßnahmen im oben genannten Sinne. Die Antragsgegnerin betreibt, wie sie

erstinstanzlich mit Schriftsatz vom 26.03.2013 dargelegt hat, das Konzessionsvergabeverfahren in den vier Schritten Bekanntmachung, Dialogphase, Angebotsphase und Entscheidungsphase (zum derzeitigen Stand vgl. GR Drs. 344/2013 vom 09.07.2013 für die Gemeinderatssitzung vom 18.07.2013 [veröffentlicht auf [www.stuttgart.de](http://www.stuttgart.de)]). Die Antragsgegnerin hat sich mit guten Gründen für eine Ausschreibung der Konzessionen für das Gasnetz und das Stromnetz entschieden. Aus welchen Gründen Verfahrensschritte in diesem Prozess Maßnahmen der Antragsgegnerin sein sollen, die allein dem Zweck dienen, dem Bürgerbegehren die Grundlage zu entziehen, ist nicht erkennbar.

4. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 2 GKG.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).

#### Anmerkung:

Die Entscheidung illustriert, welche Fallstricke lauern, wenn die augenblicklich vielerorts erwogene „Rekommunalisierung“ im Wege des Bürgerbegehrens vollzogen werden soll. Die vom Verwaltungsgerichtshof formulierten Anforderungen an eine formgerechte Begründung dürften in der Praxis zahlreiche Initiativen an ihre Grenzen führen.

#### 7. *Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Beschluß v. 4.9.2013 – 10 A 10525/13 – Klage gegen Bürgerentscheid über eine Gemeindefusion.*

Die Klage eines Bürgers oder Ratsmitgliedes gegen den Bürgerentscheid über eine Gemeindefusion ist grundsätzlich unzulässig.

Der Antrag des Klägers, die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Neustadt an der Weinstraße vom 25. März 2013 zuzulassen, wird abgelehnt.

Der Kläger hat die Kosten des Berufungszulassungsverfahrens zu tragen.

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 10.000,00 € festgesetzt.

## Gründe

Der Antrag auf Zulassung der Berufung, der zulässig ist (vgl. Verfügung des Senats vom 6. August 2013), hat keinen Erfolg, da keiner der vom Kläger geltend gemachten Zulassungsgründe vorliegt.

1. An der Richtigkeit des angefochtenen Urteils bestehen keine ernstlichen Zweifel im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 1 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO. Das Verwaltungsgericht hat die Klage auf Feststellung der Unwirksamkeit des Bürgerentscheides vom 26. August 2012 und darauf, dass der Beklagte zu 2) mittels falscher und grob wahrheitswidriger Tatsachenbehauptungen im unmittelbaren Vorfeld des Bürgerentscheides in der Gemeinde L. zur „Kommunal- und Verwaltungsreform“ vom 26. August 2012 unter Missbrauch seiner Organstellung als Bürgermeister das Abstimmungsverhalten in rechtswidriger Weise beeinflusst hat, zu Recht als unzulässig abgewiesen.

a) Die Unzulässigkeit des Antrags auf Feststellung der Unwirksamkeit des Bürgerentscheides vom 26. August 2012 ergibt sich – soweit der Kläger dies als Gemeindebürger geltend macht – zum einen daraus, dass § 67 Kommunalwahlgesetz – KWG – eine Überprüfung eines Bürgerentscheides nach den Regelungen der Wahlprüfung gemäß §§ 48 bis 52 KWG ausdrücklich ausschließt. Zum anderen käme die Zulässigkeit einer gerichtlichen Überprüfung der Durchführung des Bürgerentscheides in Übereinstimmung mit der Gesetzesbegründung zu § 67 KWG (vgl. LT-Drucks. 12/2796, S. 90) nur dann in Betracht, wenn die Möglichkeit einer subjektiven Rechtsverletzung eines Bürgers bestehen würde. Dies kann bei einem Bürgerentscheid jedoch nur der Fall sein, wenn die eigenen – formalen – Mitwirkungsrechte in Frage stehen oder der Bürgerentscheid sonstige Rechte eines einzelnen Bürgers unmittelbar betrifft. Anderenfalls besteht kein subjektiver Anspruch des Gemeindebürgers auf gerichtliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit eines Bürgerentscheides (vgl. BayVGh, Urteil vom 2. Juli 2002 – 4 B 00.3532 –, juris, Rn. 15f). Denn ein positiver Bürgerentscheid steht gemäß § 17a Abs. 8 Satz 1 Gemeindeordnung – GemO – einem Gemeinderatsbeschluss gleich, dessen Rechtmäßigkeit ein Bürger ebenfalls nur dann gerichtlich überprüfen lassen kann, wenn er unmittelbar in subjektive Rechte eingreift. Keine dieser Voraussetzungen ist im vorliegenden Fall erfüllt. Der Kläger konnte sich am Bürgerentscheid beteiligen. Dafür, dass die Ablehnung der vom Gemeinderat beschlossenen Fusion sonstige subjektive Rechte des Klägers als Bürger betreffen, liegen Anhaltspunkte nicht vor. Deshalb kommt es auf die Frage, ob durch Stellungnahmen des Beklagten zu 2) im Vorfeld des Bürgerentschei-

des in die „Freiheit der Wahl“ eingegriffen und deshalb das Abstimmungsergebnis rechtswidrig beeinflusst wurde, nicht an.

b) Soweit der Kläger in seiner Eigenschaft als Ratsmitglied die Überprüfung der Wirksamkeit des in Rede stehenden Bürgerentscheides begehrt, ist der Klageantrag zu 1) ebenfalls unzulässig. Auch dies folgt daraus, dass ein Bürgerentscheid einen Ratsbeschluss ersetzt. Ein solcher Beschluss kann von einem Ratsmitglied nur dann gerichtlich angegriffen werden, wenn er die Verletzung eigener organschaftlicher Mitgliedschaftsrechte, welche ihm durch das Kommunalverfassungsrecht eingeräumt sind, geltend macht. Hierzu zählen insbesondere das Teilnahmerecht an Sitzungen, das Beratungs-/Rederecht, das Antragsrecht und das Stimmrecht. Die formelle und materielle Rechtmäßigkeit eines Ratsbeschlusses im Übrigen kann ein Ratsmitglied hingegen nicht gerichtlich überprüfen lassen (vgl. VGH BW, Urteil vom 25. März 1999 – 1 S 2059/98 –, juris Rn. 32). Entsprechendes gilt für einen Bürgerentscheid. Deshalb kann der Kläger auch in seiner Eigenschaft als Ratsmitglied in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren nicht geltend machen, der Beklagte zu 2) habe das Abstimmungsergebnis des in Rede stehenden Bürgerentscheides rechtswidrig beeinflusst. Hierbei handelt es sich um einen Einwand, der nicht die organschaftlichen Mitgliedschaftsrechte eines Ratsmitglieds betrifft, sondern sich auf die Rechtmäßigkeit des Bürgerentscheides im Übrigen bezieht. Dies gilt auch insoweit, als der Bürgerentscheid einen anderslautenden Ratsbeschluss ersetzt. Denn beide Entscheidungen sind rechtlich unabhängig voneinander zu beurteilen.

c) Des Weiteren bestehen keine ernstlichen Zweifel an der Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass auch der Antrag des Klägers auf Feststellung, dass der Beklagte zu 2) das Abstimmungsverhalten bei dem Bürgerentscheid vom 26. August 2012 in rechtswidriger Weise beeinflusst hat, unzulässig ist. Das Verwaltungsgericht hat zu Recht darauf hingewiesen, dass insoweit ein rechtlich geschütztes Interesse an einer gerichtlichen Entscheidung nicht besteht, da die Wirksamkeit des Bürgerentscheides vom 26. August 2012 vom Kläger weder als Bürger noch als Ratsmitgliedern einer gerichtlichen Überprüfung zugeführt werden kann.

2. Die Rechtssache weist keine besonderen rechtlichen oder tatsächlichen Schwierigkeiten nach § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO auf. Die Zulässigkeit der beiden Feststellungsanträge lässt sich nach den bisherigen Ausführungen bereits im Zulassungsverfahren verneinen. Deshalb bedarf es nicht der Durchführung eines Berufungsverfahrens.

3. Des Weiteren hat die Rechtssache keine grundsätzliche Bedeutung im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO. Die Frage, ob und in welchem Umfang ein Bürger Rechtsschutz gegen wahrheitswidrige Tatsachenbehauptungen

amtlicher Stellen im unmittelbaren Vorfeld eines Bürgerentscheides und damit wegen einer Verletzung seines Rechts auf Freiheit der Wahl (bzw. Abstimmung) erlangen kann, lässt sich anhand der Grundsätze zur Angreifbarkeit von Gemeinderatsbeschlüssen ohne weiteres beantworten und ist deshalb nicht grundsätzlich klärungsbedürftig.

4. Schließlich ist das Verwaltungsgericht nicht gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO von der im Zulassungsantrag angeführten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts abgewichen. Sämtliche dieser Entscheidungen betreffen die Überprüfung von Wahlen. Die Frage, ob die hier aufgestellten Grundsätze zur Wahrheitspflicht von Amtsträgern auch auf die Durchführung eines Bürgerentscheides zu übertragen ist, hat sich im vorliegenden Verfahren nicht gestellt, weil die vom Kläger gestellten Klageanträge bereits unzulässig sind.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Festsetzung des Streitwertes folgt aus §§ 47 Abs. 1, 63 Abs. 3 Satz 1, 52 Abs. 1 Gerichtskostengesetz i.V.m. Ziffer II.22.7 des Streitwertkataloges für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.