

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 6. Mai 2005
über die Vorlage
des Bayerischen Staatsministeriums des Innern

betreffend den Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens über den „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bayerischen Abgeordnetengesetzes“

Aktenzeichen: Vf. 21-IX-05

L e i t s a t z :

Zur Frage der Zulässigkeit eines Volksbegehrens über den „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bayerischen Abgeordnetengesetzes“

Entscheidung:

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens über den „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bayerischen Abgeordnetengesetzes“ sind nicht gegeben.

Gründe:

I.

Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens betreffend den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bayerischen Abgeordnetengesetzes gegeben sind.

Am 3. Januar 2005 wurde beim Bayerischen Staatsministerium des Innern der Antrag gestellt, ein Volksbegehren unter dem Titel „Gerecht sparen, auch an der Spitze!“ mit dem „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bayerischen Abgeordnetengesetzes“ zuzulassen. Das Staatsministerium des Innern hat mitgeteilt, es seien jedenfalls 25.000 gültige Unterschriften eingereicht worden.

Das angestrebte Gesetz sieht Änderungen des Bayerischen Abgeordnetengesetzes (BayAbgG) vor, unter anderem das Verbot bestimmter Tätigkeiten für Abgeordnete, die Neuregelung des Verfahrens zur Festlegung der Diäten, die Umwandlung der bisher nachweisfreien Aufwandspauschale in eine Kostenerstattung gegen Nachweis sowie das Entfallen der Altersentschädigung, der Erwerbsunfähigkeitsentschädigung (Altersentschädigung bei Erwerbsunfähigkeit i. S. des Art. 15 BayAbgG), der Versorgungsabfindung, der Hinterbliebenenversorgung und der Zuschüsse zu den Kosten in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen.

Der Gesetzentwurf des Volksbegehrens lautet:

§ 1

Das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Bayerischen Landtags (Bayerisches Abgeordnetengesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. März 1996 (GVBl. S. 82, BayRS 1100-1-I), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 9. Juni 2003 (GVBl. S. 360), wird wie folgt geändert:

1. Inhaltsübersicht und Zwischenüberschriften werden wie folgt geändert:

a) In die Inhaltsübersicht werden folgende Art. 4 b und Art. 43 c eingefügt:

- „Art. 4 b Unvereinbarkeiten“

- „Art. 43 c Übergangsregelungen zu der ab [Inkrafttreten] abgeschafften Altersentschädigung und Hinterbliebenenversorgung“.

b) In der Inhaltsübersicht wird der Wortlaut bei den Art. 12–20 jeweils durch den Klammersatz "(aufgehoben)" ersetzt.

c) Sowohl in der Inhaltsübersicht als auch im Text des Gesetzes erhält die Zwischenüberschrift vor Art. 20 den Wortlaut "3. Abschnitt Unterstützungen".

2. Nach Art. 4 a wird folgender Art. 4 b eingefügt

„Art. 4 b Unvereinbarkeiten

(1) Ein Mitglied des Bayerischen Landtags darf nicht dem Aufsichtsrat eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens angehören. Ein Mitglied des Bayerischen Landtags darf ferner mit Unternehmen keine Verträge über Beratungsdienstleistungen abschließen. Satz 2 gilt nicht, wenn die Beratungstätigkeit zur beruflichen Tätigkeit des Landtagsmitglieds gehört.

(2) Ein Mitglied des Bayerischen Landtags darf dem Vorstand eines Vereins oder Verbandes auf keiner Ebene angehören, wenn der Verein oder Verband oder eine Untergliederung des Vereins oder Verbandes aus dem Bayerischen Staatshaushalt bezuschusst wird.

(3) Sofern ein Mitglied des Bayerischen Landtags unter Verstoß gegen Absatz 1 oder Absatz 2 Einnahmen hat, sind diese in voller Höhe an die Staatskasse abzuführen.“

3. Art. 5 wird wie folgt geändert:

Absatz 3 wird aufgehoben; Absatz 5 erhält folgende Fassung:

„Der Bayerische Landtag beschließt innerhalb des letzten Jahres einer Legislaturperiode über eine Änderung der Entschädigungen nach den Absätzen 1 und 2 mit Wirkung für die gesamte folgende Wahlperiode. Satz 1 gilt nicht im Falle der Auflösung des Bayerischen Landtags nach Art. 18 der Verfassung. Dieser Absatz gilt erstmals für einen Beschluss Ende der 15. Wahlperiode mit Wirkung für die 16. Wahlperiode.“

4. Art 6 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

„Ein Mitglied des Bayerischen Landtags erhält gegen entsprechenden Nachweis Aufwandsersatz für

1. allgemeine Unkosten, insbesondere für die Betreuung des Stimm- und Wahlkreises, Bürokosten, Porto und Telefon sowie sonstige Auslagen, die sich aus der Stellung des Mitglieds des Bayerischen Landtags ergeben,

2. Mehraufwendungen für Verpflegung und Übernachtung am Sitz des Bayerischen Landtags und bei mandatsbedingten Reisen,

3. Kosten für mandatsbedingte Fahrten

in Höhe von maximal 40 v. H. der Entschädigung nach Artikel 5, die das Mitglied des Landtags in dem Kalenderjahr erhält, für das der Aufwandsersatz beansprucht wird. Für ein Mitglied des Bayerischen Landtags, dem ein landeseigener Dienstwagen zur ausschließlichen Verfügung steht oder das Amtsbezüge bezieht, beträgt die Höchstgrenze 30 v. H. der Entschädigung nach Artikel 5.“

5. Artikel 7 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Satz 3 erhält folgende Fassung:

„Trägt sich ein Mitglied des Bayerischen Landtags nicht in die Anwesenheitsliste ein, so werden von dem sich nach Art. 6 Abs. 2 ergebenden Höchstbetrag 41 Euro abgezogen.“

b) Absatz 2 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„Einem Mitglied des Bayerischen Landtags, das an einer namentlichen Abstimmung oder einer Wahl mit Namensaufruf nicht teilnimmt oder das bei der Feststellung der Beschlussfähigkeit durch Namensaufruf nicht anwesend ist, werden 41 Euro von dem sich nach Art. 6 Abs. 2 ergebenden Höchstbetrag abgezogen, sofern nicht bereits ein Abzug nach Absatz 1 erfolgt.“

6. Artikel 12 bis 20 werden aufgehoben.

7. Artikel 22 Abs. 6 wird aufgehoben.

8. Artikel 24 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 werden die Worte „, 6 Abs. 1 bis 5 und 7 und in Art. 20“ durch die Worte „und in Art. 6 Abs. 1 bis 5 und 7“ ersetzt.
- b) Die Absätze 2, 3 und 4 werden aufgehoben.
- c) In Absatz 5 werden die Worte „, 11, 12, 15, 18 und 20 Abs. 3 und 4“ durch die Worte „sowie Art. 11“ ersetzt.

9. Artikel 25 wird wie folgt geändert:

Die Worte „bis 18“ entfallen.

10. Art. 32 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 entfallen die Worte „unbeschadet der Regelung des Art. 16 Abs. 3“.
- b) In Absatz 3 entfallen die Worte „unbeschadet der Regelung des Art. 16 Abs. 3“.

11. Art. 38 bis 42 werden aufgehoben.

12. Nach Art. 43 b wird folgender neuer Art. 43 c eingefügt:

„Artikel 43 c Übergangsregelungen zu der ab [Inkrafttreten] abgeschafften Altersentschädigung und Hinterbliebenenversorgung

(1) Ansprüche auf Altersentschädigung und Hinterbliebenenversorgung, die vor dem [Inkrafttreten] entstanden sind, richten sich nach dem bis zum [einen Tag vor Inkrafttreten] geltenden Recht.

(2) Wurde vor dem [Inkrafttreten] eine Anwartschaft auf eine Altersentschädigung nach den Art. 12 bis 14 erworben und hat das Mitglied oder ehemalige Mitglied des Bayerischen Landtags am [Inkrafttreten] das 50. Lebensjahr bereits vollendet, so bestimmt sich der Versorgungsanspruch nach dem bis zum [einen Tag vor Inkrafttreten] geltenden Recht mit der Maßgabe, dass Art. 12 Satz 2 ab dem [5 Jahre nach Inkrafttreten] nicht mehr anzuwenden ist; sofern nach dieser Regelung am [5 Jahre nach Inkrafttreten] ein Anspruch entstanden ist, richtet sich seine Weitergeltung nach dem bis zum [einen Tag vor Inkrafttreten] geltenden Recht.

(3) Die Versorgungsansprüche der Hinterbliebenen nach Art. 18 in der bis zum [einen Tag vor Inkrafttreten] geltenden Fassung sind hinsichtlich der Anwendung von bisherigem und neuem Recht abhängig von dem Anspruch oder der Anwartschaft auf Altersentschädigung des Verstorbenen im Zeitpunkt seines Todes.

(4) Wenn ein Mitglied oder ehemaliges Mitglied des Bayerischen Landtags zum [einen Tag vor Inkrafttreten] weder eine Anwartschaft noch einen Anspruch auf Altersentschädigung nach den Art. 12 bis 15 in der bis zum [einen Tag vor Inkrafttreten] geltenden Fassung erworben hat oder wenn es eine Anwartschaft zwar erworben hat, aber am [Inkrafttreten] das 50. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, so findet Art. 16 in der bis zum [einen Tag vor Inkrafttreten] geltenden Fassung weiter Anwendung.

(5) Wer ohne die zum [Inkrafttreten] in Kraft getretenen Änderungen dieses Gesetzes Leistungen gemäß Art. 38 bis 42 in der bis zum [einen Tag vor Inkrafttreten] geltenden Fassung erhalten hätte, erhält diese Leistungen.“

§ 2

Dieses Gesetz tritt am ... in Kraft.

Begründung

Von den Bürgerinnen und Bürgern werden zunehmend Sparopfer, Eigenverantwortung und private Altersvorsorge verlangt. Es kann zu einem gefährlichen Vertrauensverlust in die demokratischen Institutionen führen, wenn die entscheidenden Politiker sich selbst dabei ausnehmen.

Der Gesetzentwurf „Gerecht sparen, auch an der Spitze“ zur Änderung des Bayerischen Abgeordnetengesetzes will zwei Ziele erreichen:

Zum einen soll eine bessere Trennung von politischem Mandat und privaten Interessen erreicht werden. Dabei geht es nicht nur um die wirtschaftlichen Nebentätigkeiten von Abgeordneten, sondern auch um deren Tätigkeit für Verbände. Gerade hier ergeben sich oft Interessenskonflikte, wenn Parlamentarier einerseits das Gemeinwohl sichern sollen, andererseits aber an einer stärkeren Kontrolle der von ihnen vertretenen Verbände nicht interessiert sind. Außerdem besteht die Gefahr, dass die Chancengleichheit verletzt ist, wenn einzelne Unternehmen und Verbände im Parlament „vertreten“ sind, andere nicht.

Zum anderen geht es darum, unzeitgemäße Politikerprivilegien abzubauen und so das Ansehen der Volksvertreter zu heben. Insbesondere die Aufwandspauschale ohne Einzelnachweis und die komfortable Altersversorgung aus der Staatskasse passen nicht mehr in die von Sparzwängen und Appellen zur größeren Selbstverantwortung geprägten Zeit.

Erläuterung der einzelnen Änderungen

Zu § 1 Nr. 1

Die Inhaltsübersicht und eine Zwischenüberschrift werden der Änderung angepasst.

Zu § 1 Nr. 2

Der neue Art. 4 b Abs. 1 enthält ein Verbot für Abgeordnete, Aufsichtsratsposten in Unternehmen wahrzunehmen oder sog. Beraterverträge oder ähnliche Verträge mit Unternehmen einzugehen. Die Fortführung des ausgeübten Berufs (z. B. Landwirt, Rechtsanwalt usw.) durch Abgeordnete bleibt weiterhin erlaubt.

Der neue Art. 4 b Abs. 2 enthält ein Verbot für Abgeordnete, Vorstandsposten in Verbänden oder Vereinen wahrzunehmen, wenn diese aus dem Staatshaushalt Zuschüsse erhalten. Unzulässig ist es danach, dem Vorstand z.B. eines Vereins oder Verbandes auf irgendeiner Ebene (Landesverband, Bezirksverband, Kreisverband usw.) anzugehören, wenn der Zentralverband oder eine Untergliederung des Vereins oder Verbandes bezuschusst wird.

Der neue Art. 4 b Abs. 3 stellt sicher, dass Abgeordnete, die gegen Verbote aus den Absätzen 1 oder 2 verstoßen, keinen finanziellen Vorteil dadurch haben.

Zu § 1 Nr. 3

Mit der Änderung von Art. 5 soll erreicht werden, dass der Bayerische Landtag im letzten Jahr vor einer Wahl (also erstmals voraussichtlich im Jahr 2007) die Höhe der Bezüge der Abgeordneten für die gesamte nächste Wahlperiode festlegt.

Zu § 1 Nrn. 4 und 5

Durch die Änderung von Art. 6 Abs. 2 wird die bisherige steuerfreie Kostenpauschale gestrichen und ein Betrag in derselben Höhe wie bisher nur noch gegen entsprechende Nachweise gewährt.

Art. 7 nimmt Bezug auf die steuerfreie Kostenpauschale und wird daher angepasst.

Zu § 1 Nr. 6

Art. 12–20 enthalten umfangreiche Bestimmungen zur Alters- und Hinterbliebenenversorgung. Diese Bestimmungen fallen ersatzlos weg.

Zu § 1 Nrn. 7–11

Die dort geänderten Artikel beziehen sich auf die Alters- und Hinterbliebenenversorgung und werden daher entsprechend geändert.

Zu § 1 Nr. 12

Der neue Art. 43 c soll sicherstellen, dass Abgeordnete und ehemalige Abgeordnete, die auf die Versorgung vertraut haben, nicht plötzlich ohne Absicherung sind.

Im einzelnen:

Art. 43 c Abs. 1 legt fest, dass bereits laufend erfolgende Leistungen von Altersentschädigung oder Hinterbliebenenversorgung weitergeführt werden.

Art. 43 c Abs. 2 legt fest, dass ehemalige Abgeordnete eine Altersversorgung erhalten, sofern sie am Tag des Inkrafttretens der Abschaffung die Anwartschaftszeit (mindestens 8 Jahre Zugehörigkeit zum Landtag) erfüllt haben und bereits mindestens 50 Jahre alt sind. Allerdings bekommt der Abgeordnete diese Pension ab 5 Jahre nach Inkrafttreten in jedem Fall erst mit Erreichen des 65. Lebensjahres und nicht, wie derzeit, je nach Dauer der Landtagszugehörigkeit schon vorher, frühestens mit 55 Jahren.

Art. 43 c Abs. 3 legt fest, dass die Hinterbliebenenversorgung nach Inkrafttreten der Abschaffung weiter geleistet wird, wenn der Abgeordnete oder ehemalige Abgeordnete vor Inkrafttreten der Abschaffung verstirbt und daraufhin Hinterbliebenenversorgung gezahlt wurde.

Art. 43 c Abs. 4 legt fest, dass Abgeordnete für Zeiten, die sie im Landtag verbracht haben und die nicht nach der Übergangsregelung eine Altersentschädigung zur Folge haben (entweder weil die Anwartschaftszeit - 8 Jahre Mitgliedschaft - nicht erreicht ist oder weil der betreffende Abgeordnete beim Inkrafttreten dieses Gesetzes noch nicht 50 Jahre alt ist),

entschädigt werden, z.B. durch Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung.

Art. 43 c Abs. 5 legt fest, dass Altfälle, für die bereits bislang eine Übergangsregelung besteht, weiterhin nach dieser Übergangsregelung behandelt werden.

Zu § 2

Das Gesetz soll sechs Monate nach seiner Annahme zum dann folgenden Monatsersten in Kraft treten.

In den Unterschriftenlisten für das Volksbegehren war folgende Erklärung abgedruckt:

Erklärung der Unterzeichner dieses Volksbegehrens (kein Bestandteil von Gesetzentwurf und Erläuterung)

1. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf werden folgende sechs Einzelregelungen getroffen:

- Unvereinbarkeit mit Nebentätigkeiten (Einführung eines neuen Art. 4 b Abs. 1),
- Unvereinbarkeit mit Ämtern in bestimmten Verbänden (Einführung eines neuen Art. 4 b Abs. 2),
- Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung für die nächste Legislaturperiode (Wegfall von Art. 5 Abs. 3, Neufassung von Art. 5 Abs. 5),
- Umwandlung der nachweisfreien Pauschale in eine Kostenerstattung gegen Nachweis (Neufassung von Art. 6 Abs. 2, Art. 7),
- Wegfall der Alters- und Hinterbliebenenversorgung (Wegfall von Art. 12 - 20 sowie redaktionelle Änderungen in anderen Artikeln; Übergangsregelung in Art. 43 c),
- Um Härtefälle zu vermeiden: Erhalt der Anwartschaft für Abgeordnete und ehemalige Abgeordnete, die zum Inkrafttreten schon mindestens 50 Jahre alt sind; für die jüngeren: Umwandlung einer bereits erworbenen Anwartschaft in eine Nachversicherung o. ä. (Art. 43 c Abs. 2).

2. Die Antragsteller sind der Auffassung, dass das vorliegende Gesetz verfassungsgemäß ist. Für den nach Ansicht der Antragsteller unwahrscheinlichen Fall, dass bei Anrufung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs dieser nach eingehender Prüfung entscheiden sollte, dass einzelne Regelungen dieses Gesetzentwurfs verfassungswidrig sind, weisen die Antragsteller ausdrücklich darauf hin, dass es ihr Anliegen ist, möglichst viele der Einzelregelungen im Wege der Volksgesetzgebung auch tatsächlich in Kraft zu setzen. Die Antragsteller erklären also ihren Willen, das Volksbegehren ggf. mit einem verkürzten Gesetzentwurf fortzusetzen.

Insbesondere sind die Antragsteller der Ansicht, dass alle einzelnen Regelungen dieses Gesetzentwurfs sehr wichtig sind. Keine einzelne Regelung ist aber so wesentlich, dass sich bei ihrem Wegfall die Fortsetzung des Volksbegehrens nicht mehr lohnen würde. Im Gegenteil sind die Antragsteller der Meinung, dass jede einzelne Regelung aus diesem Gesetzentwurf auch für sich genommen den Aufwand eines Volksbegehrens rechtfertigen würde.

Mit dieser Erklärung verfolgen die Antragsteller das Ziel, dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof den Willen der Antragsteller mitzuteilen für den Fall, dass der Verfassungsgerichtshof einzelne Regelungen des Gesetzentwurfs für verfassungswidrig halten sollte.

II.

Das Bayerische Staatsministerium des Innern hat am 11. Februar 2005 gemäß Art. 64 Abs. 1 Satz 1 des Landeswahlgesetzes (LWG) die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs beantragt, weil es die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens nicht für gegeben erachtet:

A. Unvereinbarkeiten

1. Die in Art. 4 b BayAbgG-E vorgesehenen Tätigkeitsverbote griffen in unzulässiger Weise in die verfassungsrechtlich gewährleistete Rechtsstellung des Abgeordneten ein.

a) Der verfassungsrechtliche Status des Abgeordneten bestimme sich nach Art. 13 Abs. 2, Art. 14 Abs. 1 und 2, Art. 15, 16 a sowie 27 bis 31 BV sowie – über Art.

28 Abs. 1 GG – nach den einschlägigen Bestimmungen des Grundgesetzes. Durch Tätigkeitsverbote würden das Behinderungsverbot, der Grundsatz der passiven Wahlrechtsgleichheit sowie der Grundsatz des freien Mandats betroffen. Die vorgeschlagenen Tätigkeitsverbote führten zu einer Beschränkung der Wählbarkeit in Form der Inkompatibilität von Mandat und verbotener Tätigkeit. Beschränkungen der Annahme oder Ausübung eines Mandats seien nur auf der Grundlage einer verfassungsrechtlichen Ermächtigung zulässig.

b) Der Bayerischen Verfassung sei eine ausdrückliche Ermächtigung zum Erlass von Inkompatibilitätsregelungen für Abgeordnete nicht zu entnehmen. Anders als für die Mitglieder der Staatsregierung (Art. 57 BV) sei für Abgeordnete keine Inkompatibilitätsregelung vorgesehen.

Die Verfassung enthalte auch keine Ermächtigung für den einfachen Gesetzgeber, die Wählbarkeit durch Unvereinbarkeitsregelungen zu beschränken. Art. 14 Abs. 5 BV komme als verfassungsrechtliche Ermächtigungsgrundlage nicht in Betracht. Er beziehe sich nur auf die Ausgestaltung des Wahlrechts, schließe aber Inkompatibilitätsvorschriften für Abgeordnete nicht mit ein. Soweit im Landeswahlgesetz Wahlrechtsbeschränkungen enthalten seien, seien diese wahlrechtsimmanent.

c) Die vorgesehenen Inkompatibilitäten würden nicht durch Art. 137 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Unter den Begriff des öffentlichen Dienstes in Art. 137 Abs. 1 GG fielen zwar auch Angestellte, die – ohne in einem Dienstverhältnis zu einem öffentlich-rechtlichen Dienstherrn zu sein – in einer solch engen Beziehung zur öffentlichen Hand stünden, dass im Hinblick auf mögliche Interessenkonflikte ihre Einbeziehung in die Ermächtigung nach Art. 137 Abs. 1 GG unabweislich sei. Eine Inkompatibilitätsregelung, die sich auf Aufsichtsräte aller erwerbswirtschaftlich (also auch rein privat) tätig werdenden Unternehmen sowie auf Vorstände von staatlich bezuschussten Vereinen und Verbänden und auf nicht-berufliche Beratertätigkeiten erstrecke, gehe jedoch über den personellen Anwendungsbereich des Art. 137 Abs. 1 GG hinaus.

d) Eine Ermächtigung zur Regelung wirtschaftlicher Inkompatibilitäten lasse sich nicht dem Gewaltenteilungsgrundsatz entnehmen. Ziel der organisatorischen Gewaltenteilung sei es, Gefahren zu begegnen, die durch ein Zusammentreffen von Exekutivamt oder Richteramt einerseits und Abgeordnetenmandat andererseits entstehen könnten. Sie solle verhindern, dass die Parlamentarier als Kontrolleure der Verwaltung sich durch Personalunion mit Ämtern der Exekutive selbst kontrollierten. Die Mitgliedschaft im Aufsichtsrat eines erwerbswirtschaftlich tätigen Unternehmens begründe keine dem Grundsatz der Gewaltenteilung widersprechende Interessenkollision. Dasselbe gelte für nicht im Rahmen beruflicher Tätigkeit erbrachte Beratungsdienstleistungen für Unternehmen sowie die Mitgliedschaft im Vorstand von Vereinen und Verbänden, die aus dem Staatshaushalt bezuschusst würden. Beraterdienstleistungen seien, auch wenn sie von Abgeordneten erbracht würden, nicht Gegenstand parlamentarischer Kontrolle. Die staatliche Bezuschussung von Vereinen und Verbänden führe nicht dazu, dass das Handeln ihrer Vorstände zum Gegenstand parlamentarischer Kontrolle werde.

e) Ebenso wenig ergebe sich eine Ermächtigung zu solchen Tätigkeitsverboten aus der verfassungsrechtlichen Verbürgung des freien Mandats. Das Bundesverfassungsgericht habe lediglich festgestellt, das Grundgesetz verlange gesetzliche Vorkehrungen dagegen, dass Abgeordnete Bezüge aus einem Angestelltenverhältnis, aus einem Beratervertrag oder Ähnlichem, ohne die dadurch geschuldeten Dienste zu leisten, nur deshalb erhielten, weil von ihnen im Hinblick auf ihr Mandat erwartet werde, dass sie im Parlament die Interessen des Zahlenden vertreten. Das in Art. 4 b Abs. 1 Sätze 2 und 3 BayAbgG-E vorgeschlagene Verbot solle aber auch dann gelten, wenn der Abgeordnete eine Gegenleistung erbringe.

2. Die vorgesehenen Inkompatibilitätsregelungen stießen jedenfalls teilweise im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auf Bedenken. Das Verbot, Vorstand in einem staatlich bezuschussten Verein oder Verband zu sein, dürfte eine Vielzahl kleinerer Vereine und Verbände erfassen, z.B. Sportvereine oder Trägervereine von Kindergärten. Jedenfalls in diesen Fällen seien ernsthafte Beeinträch-

tigungen der Unabhängigkeit des Abgeordneten kaum vorstellbar. Der mit der Regelung erzielte Erfolg stehe hier außer Verhältnis zu der Intensität des Eingriffs.

3. Die Inkompatibilitätsregelungen könnten im Hinblick auf die Wahlrechtsgleichheit bedenklich sein. Entscheide sich der Gesetzgeber für Unvereinbarkeitsregelungen für bestimmte Personengruppen, müsse die zugrunde liegende Differenzierung Gleichbehandlungsgrundsätzen genügen. Es stelle sich die Frage, ob alle Personen erfasst seien, die eine maßgebende Funktion mit tatsächlicher Einflussmöglichkeit innerhalb der jeweiligen Organisation ausüben, die nach den Vorstellungen der Initiatoren des Gesetzentwurfs mit den Einflussmöglichkeiten des parlamentarischen Mandats als unvereinbar angesehen werden.

4. Ob Art. 4 b des Gesetzentwurfs den rechtsstaatlichen Anforderungen hinreichender Bestimmtheit genüge, sei zweifelhaft. Unklar bleibe, was unter dem Begriff „Verbände“ zu verstehen sei.

5. Seien Inkompatibilitätsregelungen – wie hier – mit Art. 137 Abs. 1 GG nicht vereinbar und aus der Verfassung sonst nicht begründbar, seien die Grundrechte der Berufsfreiheit, der allgemeinen Handlungsfreiheit und der Vereinigungsfreiheit verletzt.

6. Die Inkompatibilitätsregelungen seien schließlich deshalb bedenklich, weil eine aus rechtsstaatlichen Gründen notwendige Übergangsregelung für die laufende Legislaturperiode nicht vorgesehen sei.

B. Gewährleistung angemessener Entschädigung

1. Art. 31 BV gewährleiste eine angemessene, die Unabhängigkeit der Abgeordneten sichernde Entschädigung. Es sei daher fraglich, ob die Versorgungs- und Beihilfeansprüche der Abgeordneten ersatzlos gestrichen werden könnten, ohne gleichzeitig die Diäten zu erhöhen.

a) Die Wahrnehmung eines Abgeordnetenmandats habe sich zu einer beruflichen Vollzeittätigkeit („full-time-job“) entwickelt, so dass die Entschädigung über eine bloße Aufwandsentschädigung hinausgehen müsse; sie sei als Gehalt oder Besoldung aus der Staatskasse zu verstehen. Die Entschädigung müsse der Bedeutung des Amtes unter Berücksichtigung der damit verbundenen Verantwortung und Belastung und des diesem Amt im Verfassungsgefüge zukommenden Ranges gerecht werden. Die Bemessung des parlamentarischen Einkommens werde auch bestimmt durch das Ziel der Sicherung des freien Mandats des Abgeordneten.

Ein absoluter Maßstab für die Bemessung der Entschädigung lasse sich der Verfassung nicht entnehmen. Dem Gesetzgeber sei insoweit ein weiterer Gestaltungsspielraum einzuräumen. Dieser wäre überschritten, wenn die dem Abgeordneten gewährte Entschädigung ihrer von Verfassungs wegen zugeordneten Funktion nicht gerecht würde.

b) Zu einer angemessenen Abgeordnetenentschädigung gehöre auch, dass den Abgeordneten eine hinreichende Absicherung für den Krankheitsfall sowie eine Alters- und Hinterbliebenenversorgung gewährt werde.

Die verfassungsrechtliche Pflicht zur Leistung einer Entschädigung impliziere nicht notwendigerweise eine Verpflichtung zu einem staatlichen Versorgungssystem, so wie es derzeit in Anlehnung an die Beamtenversorgung geregelt sei. Es seien auch andere Regelungsmodelle zulässig. Entschließe sich der Gesetzgeber zu einem anderen System, müsse er die staatlicherseits zu gewährende Entschädigung zumindest so bemessen, dass sich die Abgeordneten der Stellung und Bedeutung ihres Amtes entsprechend für Alter und Krankheit hinreichend selbst versichern könnten.

2. Der Gesetzentwurf sehe vor, dass für die Abgeordneten die Altersentschädigung, die Erwerbsunfähigkeitsentschädigung, die Versorgungsabfindung, die Hinterbliebenenversorgung sowie die Zuschüsse zu den Kosten in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen entfielen, soweit nicht in der Übergangsregelung Ausnah-

men normiert seien. Eine Kompensation durch eine Erhöhung der Entschädigungen der Abgeordneten sei nicht vorgesehen. Mit der vorgesehenen Streichung der Leistungen für Alter, Krankheit, Erwerbsunfähigkeit und Hinterbliebene wären die Abgeordneten gehalten, hierfür selbst Vorsorge zu treffen. Im Fall der Entrichtung freiwilliger Beiträge in die gesetzliche Renten- und Krankenversicherung wäre es den Abgeordneten nicht möglich, das bisherige Versorgungsniveau zu erhalten.

C. Geltung für die laufende Legislaturperiode

Der Wegfall der staatlichen Entschädigungsleistungen solle bereits für die laufende Legislaturperiode gelten; er verstoße damit auch unter Berücksichtigung der vorgesehenen Übergangsregelung gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes und entziehe eigentumsrechtlich verfestigte Ansprüche.

Im Hinblick auf die Altersversorgung wirkten sich die vorgesehenen Änderungen unter Berücksichtigung je nach Alter und Dauer der Mitgliedschaft im Landtag unterschiedlich, z. T. belastend aus. Die Zuschüsse zu den Kosten in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen würden für alle Abgeordnete sowie ehemalige Abgeordnete, die nach bisherigem Recht einen Anspruch auf diese Zuschüsse hätten, ersatzlos wegfallen. Der Gesetzentwurf genüge schon deshalb nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen, weil die Rahmenbedingungen, unter denen sich die derzeitigen Mitglieder des Landtags um ihr Mandat beworben hätten, aus Gründen des Vertrauensschutzes nicht während der laufenden Wahlperiode so grundlegend verändert werden dürften wie hier vorgesehen.

Die Übergangsregelung des Art. 43 c BayAbgG-E entziehe durch die Änderungen bei der Altersversorgung bestimmten Abgeordneten eigentumsrechtlich geschützte Anwartschaftsrechte auf eine Altersentschädigung. An deren Stelle sichere Art. 43 c Abs. 4 BayAbgG-E lediglich eine Ersatzleistung nach Art. 16 BayAbgG zu. Auf dem Weg des Art. 16 BayAbgG könne eine der bisherigen staatlichen Altersversorgung entsprechende Versorgung nicht gewährleistet werden.

D. Unzureichende Begründung des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf genüge nicht den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Begründung, weil er zwischenzeitlich in Kraft getretene Gesetzesänderungen (vgl. Änderungen des Abgeordnetengesetzes vom 24. Juni 2004) nicht berücksichtige. Da die keineswegs unwesentlichen Rechtsänderungen in den Unterschriftenlisten nicht berücksichtigt worden seien, seien diejenigen Personen, die sich in die Unterschriftenlisten eingetragen haben, unzutreffend über die Rechtslage informiert worden.

E. Keine teilweise Zulassung des Volksbegehrens

Eine teilweise Zulassung des Volksbegehrens komme nicht in Betracht. Die beanstandeten Regelungen seien wesentliche Bestandteile des Gesetzentwurfs, ohne die das Volksbegehren nicht mehr dem Willen der Unterzeichner zugeordnet werden könne. Die Erklärung der Antragsteller für das weitere Verfahren im Fall einer teilweisen Verfassungswidrigkeit sei unzulässig

III.

A. Der Bayerische Landtag hält die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens nicht für gegeben.

B. Die Bayerische Staatsregierung hat keine zusätzliche Äußerung abgegeben.

C. Der Beauftragte des Volksbegehrens beantragt, das Volksbegehren zuzulassen, hilfsweise, das Volksbegehren zum Teil zuzulassen. Gegebenenfalls solle der Verfassungsgerichtshof § 2 des Gesetzentwurfs (Inkrafttreten) so ändern, dass der Gesetzentwurf der Verfassung entspreche. Außerdem beantragt er Ersatz seiner Kosten und Auslagen (Art. 27 Abs. 5 VfGHG).

1. Für die Tätigkeitsverbote des Art. 4 b BayAbgG-E bedürfe es keiner speziellen verfassungsrechtlichen Ermächtigung.

a) Durch Art. 4 b BayAbgG-E werde die Unabhängigkeit der Abgeordneten gesichert. Er verhindere, dass das Vertrauen der Bevölkerung in die Demokratie wegen der Gefahr von Interessenkonflikten beschädigt werde. Sofern mit der vorgesehenen Regelung Eingriffe in verfassungsrechtlich geschützte Positionen verbunden seien, seien sie auf jeden Fall gerechtfertigt. Ohne Bedeutung sei es, wenn möglicherweise nicht alle die Unabhängigkeit von Abgeordneten gefährdenden Tätigkeiten erfasst seien. Stelle sich bei der Anwendung heraus, dass das Ziel des Gesetzes nicht im gewünschten Ausmaß erreicht werde, so sei es Sache des Gesetzgebers, dem Rechnung zu tragen.

b) Die Kritik, der Begriff „Verbände“ sei zu unbestimmt, gehe fehl. Wenn eine Bezuschussung an eine Organisationsform mit gewissen Grundstrukturen vorliege, könne von einem „Verband“ ausgegangen werden.

c) Ein Mitglied des Landtags habe kein schützenswertes Vertrauen darauf, dass sich die Rechtslage während der Legislaturperiode nicht ändere. Denn der Landtag könne sich nach Art. 18 BV jederzeit selbst auflösen oder durch Volksabstimmung abberufen werden. Es könne deshalb kein schützenswertes Vertrauen geben, fünf Jahre lang sowohl Landtagsabgeordneter als auch z. B. Aufsichtsratsmitglied sein zu dürfen.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 1975 (BVerfGE 40, 296/329) stehe dem nicht entgegen, da ihr die besondere Rechtslage im Saarland zugrunde gelegen habe. Falls der Verfassungsgerichtshof zu einer anderen Ansicht gelangen sollte, werde angeregt, nach Art. 100 Abs. 3 GG die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen.

Im Übrigen trete ein etwaiger Vertrauensschutz hinter dem Anliegen des Gesetzentwurfs zurück, die Unabhängigkeit der Abgeordneten und das demokratische Gemeinwesen insgesamt zu schützen.

2. a) Die Abschaffung von Abgeordnetenpensionen sei schon deswegen verfassungsgemäß, weil nur ehemalige Abgeordnete betroffen seien; von ehemaligen Mitgliedern des Landtags sei in der Verfassung bei der Regelung des Abgeordnetenstatus nicht die Rede. Versorgungsansprüche würden nicht vom Verfassungsrecht garantiert.

b) Auch wenn man die Altersversorgung unter den verfassungsrechtlichen Anspruch der Abgeordneten auf angemessene Entschädigung fassen wollte, sei die Bezahlung der Abgeordneten auf jeden Fall hoch genug, dass diese selbst für ihr Alter vorsorgen könnten. Dasselbe gelte für die Krankenversicherung. Sollte ein Abgeordneter tatsächlich der Ansicht sein, dass es nicht möglich sei, bei einem Bruttomonatseinkommen von knapp 6000 € eine eigene Altersversorgung zu organisieren, so wäre es ihm unbenommen, das Mandat aufzugeben. Von den jüngeren und den ehemaligen Abgeordneten könne erwartet werden, dass sie sich noch eine Altersversorgung aufbauten. Überdies entfalle die Anwartschaft nicht ersatzlos, sondern wandle sich in einen Anspruch auf Versorgungsabfindung nach Art. 16 BayAbgG um.

c) Ein weitergehender Vertrauensschutz würde die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers wesentlich einschränken. Ein Anspruch der Abgeordneten, dass die Regelungen, die zum Zeitpunkt ihrer Kandidatur galten, sich nicht zu ihrem Nachteil veränderten, würde dazu führen, dass kaum mehr Gesetze gemacht werden könnten.

3. Der Gesetzentwurf genüge den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Begründung. Bei Beginn der Unterschriftensammlung sei die Rechtslage so gewesen, wie der Unterschriftsbogen sie dargestellt habe. Als bereits nahezu alle dem Staatsministerium des Innern vorgelegten Unterschriften geleistet gewesen seien,

habe der Landtag das Abgeordnetengesetz geändert. Die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes vom 13.04.2000 (= VerfGH 53, 81) könne die Ansicht des Innenministeriums nicht stützen, da sie zum vorliegenden Sachverhalt eklatante Unterschiede aufweise. Selbst wenn eine nicht unerhebliche Zahl von Unterschriften erst nach dem Landtagsbeschluss geleistet worden wäre, wäre es verfehlt, das Volksbegehren deswegen nicht zuzulassen; denn das Parlamentsgesetz habe lediglich zu unerheblichen Änderungen geführt und sei auch nicht einer kurzfristigen Wettbewerbssituation zwischen Landtag und Volksgesetzgeber entsprungen.

4. Das Volksbegehren sei zumindest in Teilen zuzulassen.

a) Eine Teilzulassung sei grundsätzlich möglich. Alle Antragsteller hätten einhellig erklärt, sie würden jede einzelne Regelung des Gesetzentwurfs für wesentlich erachten und das Volksbegehren gegebenenfalls auch mit einem verkürzten Gesetzentwurf fortsetzen wollen. Diese Erklärung sei zulässig und maßgeblich.

Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs sei es unzulässig, dass etwa jeder einzelne Antragsteller im Einzelnen im Voraus erkläre, wie im Falle der Verfassungswidrigkeit oder Unzulässigkeit einzelner Bestimmungen des Gesetzentwurfs verfahren werden solle. Anders sei es aber, wenn, wie hier, alle Unterzeichner gemeinsam die gleiche Erklärung abgegeben hätten.

b) Für den Fall, dass der Verfassungsgerichtshof zu dem Ergebnis komme, der Gesetzentwurf sei ganz oder in Teilen deswegen nicht verfassungsgemäß, weil das Gesetz zu früh in Kraft treten solle, wohingegen er bei späterem Inkrafttreten (z.B. mit Beginn der 16. Wahlperiode des Landtags) verfassungsgemäß wäre, werde beantragt, dass der Verfassungsgerichtshof § 2 des Gesetzentwurfs entsprechend ändere.

IV.

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens über den „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bayerischen Abgeordnetengesetzes“ sind nicht gegeben.

Der Verfassungsgerichtshof hat gemäß Art. 67 BV i.V.m. Art. 64 Abs. 1 Satz 1 LWG über die Zulassung des Volksbegehrens zu entscheiden. Hierbei hat er vor allem zu klären, ob der Inhalt des beantragten Gesetzentwurfs mit der Bayerischen Verfassung im Einklang steht (vgl. VerfGH vom 10.3.1978 = VerfGH 31, 77/89).

A.

Die vorgesehenen Regelungen über die Unvereinbarkeit bestimmter Tätigkeiten mit einem Abgeordnetenmandat (Art. 4 b BayAbgG-E) stehen im Widerspruch zu dem in der Verfassung geregelten Grundsatz der freien Wählbarkeit und der Rechtsstellung eines Abgeordneten.

1. Zur Sicherung der repräsentativen, parlamentarischen Demokratie (Art. 2, 4, 5 Abs. 1 BV) wird durch Art. 13 Abs. 2, Art. 14 Abs. 1 und 2 und Art. 27 bis 31 BV verfassungsrechtlich ein bestimmter Abgeordnetenstatus gewährleistet. Im vorliegenden Zusammenhang sind von besonderer Bedeutung das passive Wahlrecht, der Grundsatz des freien Mandats und das Behinderungsverbot. Art. 14 Abs. 2 BV garantiert jedem wahlfähigen Bürger über 18 Jahren das passive Wahlrecht; es erstreckt sich darauf, vom Staat als wählbar behandelt und bei einer Kandidatur nicht einseitig benachteiligt zu werden. Gewährleistet ist das Recht, sich um ein Mandat zu bewerben, es anzunehmen und auszuüben (vgl. Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Aufl. 1992, RdNr. 17 zu Art. 14 m.w.N.). Durch den Grundsatz des freien Mandats in Art. 13 Abs. 2 BV und durch das Behinderungsverbot, das sich aus dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie ergibt

(vgl. Meder, RdNrn. 2 und 3 zu Art. 13), wird gewährleistet, dass der Abgeordnete sein Mandat während der gesamten Legislaturperiode innehaben und frei von Beschränkungen ausüben kann.

2. In diese Rechtsstellung, die die Verfassung dem Abgeordneten sowie – was das passive Wahlrecht anbelangt – dem Kandidaten um ein Landtagsmandat verbürgt, greifen die in Art. 4 b BayAbgG-E vorgesehenen Unvereinbarkeiten ein, ohne durch eine ausdrückliche Verfassungsbestimmung oder durch allgemeine verfassungsrechtliche Grundsätze gerechtfertigt zu sein.

a) Die im Gesetzentwurf des Volksbegehrens vorgesehenen Tätigkeitsverbote würden zwar nicht die Wählbarkeit ausschließen. Nach Art. 4 b BayAbgG-E wäre aber ein Bürger, der dem Aufsichtsrat eines Erwerbsunternehmens angehört, ein Unternehmen außerhalb einer Berufstätigkeit berät oder dem Vorstand staatlich bezuschusster Vereine oder Verbände angehört, faktisch in der Annahme und Ausübung eines Landtagsmandats beschränkt; eine bestimmte Gruppe von Bürgern wäre nicht mehr in gleicher Weise wie andere Bürger in der Lage, ein Landtagsmandat anzunehmen oder – wenn eine entsprechende Tätigkeit im Laufe der Legislaturperiode aufgenommen werden soll – ein bereits errungenes Mandat fortzuführen.

Diese Folgen entsprächen nicht dem verfassungsrechtlich verbürgten Status eines Abgeordneten. Der Grundrechtsschutz des gleichen passiven Wahlrechts in Art. 14 Abs. 2 BV und der Grundsatz der freien Mandatsausübung nach Art. 13 Abs. 2 BV stehen grundsätzlich auch einer Regelung entgegen, durch die zwar nicht die Wählbarkeit ausgeschlossen wird, wohl aber für den Gewählten die Annahme oder Ausübung des erlangten Mandats tatsächlich beschränkt oder erschwert wird (vgl. VerfGH vom 21.7.1976 = VerfGH 29, 143/147). Eine derartige Situation entstünde, wenn der Abgeordnete gezwungen würde, sich zwischen Mandat und sonstiger Tätigkeit zu entscheiden.

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

aa) Eine ausdrückliche Bestimmung, die – wie etwa Art. 57 BV für Mitglieder der Staatsregierung – die hier in Frage stehende Einschränkung des Abgeordnetenstatus erlauben würde, ist in der Bayerischen Verfassung nicht enthalten.

Art. 14 Abs. 5 BV, wonach „das Nähere“ durch das Landeswahlgesetz bestimmt wird, kommt als rechtfertigende Grundlage nicht in Betracht. Art. 14 Abs. 5 BV überlässt die nähere Ausgestaltung der Grundsätze des Landtagswahlrechts lediglich in allgemeiner Form dem einfachen Landesgesetzgeber. Er enthält keine ausdrückliche Ermächtigung zu Inkompatibilitätsregelungen. Wenn das Landeswahlgesetz derartige Regelungen enthält, sind sie nicht etwa durch die generelle Ermächtigung des Art. 14 Abs. 5 BV gerechtfertigt; sie müssen vielmehr in jedem Einzelfall an den einschlägigen höherrangigen Verfassungsnormen und -prinzipien wie dem Abgeordnetenstatus, den Grundrechten sowie dem Gewaltenteilungsgrundsatz und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gemessen werden.

Ebenso wenig ermächtigt Art. 137 Abs. 1 GG, der auch für den Landesgesetzgeber gilt, zu einer Regelung des hier vorgesehenen Inhalts. Durch Art. 137 Abs. 1 GG soll die organisatorische Gewaltenteilung gesichert werden; die in Art. 137 Abs. 1 GG genannten Personen aus dem öffentlichen Dienst sollen nicht dem Parlament angehören, dem die Kontrolle über ihre Behörde obliegt (vgl. VerfGH vom 24.7.1974 = VerfGH 27, 101/105). Das könnte auch für Angehörige von Unternehmensorganen gelten, die keine Vertretungsmacht nach außen haben, jedoch nach privat-, handels- und gesellschaftsrechtlichen Bestimmungen intern bestimmenden Einfluss auf die Unternehmenspolitik ausüben (BVerfG vom 21.1.1975 = BVerfGE 38, 326/340). Auch wenn der Begriff „Angestellte des öffentlichen Dienstes“ in Art. 137 Abs. 1 GG weit ausgelegt wird, fallen angesichts des Zwecks des Art. 137 Abs. 1 GG unter diesen Begriff keinesfalls Angestellte, die bei einer juris-

tischen Person des Privatrechts, bei einer Privatgesellschaft oder einer Privatperson beschäftigt sind, die weder rechtlich noch wirtschaftlich von einer Person des öffentlichen Rechts beherrscht wird (vgl. BVerfG vom 21.1.1975 = BVerfGE 38, 326/339; BVerfG vom 4. April 1978 = BVerfGE 48, 64/83 ff.). Die vorgesehenen Unvereinbarkeiten beziehen sich nicht spezifisch auf Angehörige des öffentlichen Dienstes; sie sollen ganz allgemein anwendbar sein auf Aufsichtsräte (auch) ausschließlich privater Unternehmen, auf Vorstände staatlich bezuschusster Vereine und Verbände sowie auf nicht beruflich erbrachte Beratertätigkeiten. Dadurch ist der personelle Anwendungsbereich des Art. 137 Abs. 1 GG überschritten; die vorgesehene Regelung kann sich deshalb nicht auf diese Norm stützen.

bb) Der Grundsatz der Gewaltenteilung ist keine Rechtfertigung für die vorgesehene Regelung. Nach diesem Grundsatz soll unter anderem Gefahren begegnet werden, die durch ein Zusammentreffen von Exekutiv- oder Richteramt einerseits und Abgeordnetenmandat andererseits entstehen können; die Trennung von Ämtern der Exekutive und Legislative soll verhindern, dass Parlamentsabgeordnete, denen die Kontrolle der Exekutive obliegt, sich – wenn sie gleichzeitig der Exekutive angehören könnten – selbst kontrollieren (vgl. VerfGH vom 25.3.1970 = VerfGH 23, 32/38; VerfGH vom 25.7.1974 = VerfGH 27, 101/105). Derartige Gefahren sind bei den in Art. 4 b BayAbgG-E genannten Tätigkeiten nicht zu befürchten. Weder die Tätigkeit als Aufsichtsrat eines nicht von der öffentlichen Hand beherrschten erwerbswirtschaftlichen Unternehmens noch Beratungstätigkeiten, die nicht beruflich erbracht werden, sind – da es sich ersichtlich nicht um Tätigkeiten der Exekutive handelt – Gegenstand der parlamentarischen Kontrolle. Das gilt auch für die Tätigkeit von Vorständen in Vereinen und Verbänden, auch wenn diese staatliche Zuschüsse erhalten. Da die Zuschüsse ihre Grundlage im Haushaltsrecht haben müssen, wird das zentrale Recht der Abgeordneten, über das Budget zu bestimmen, nicht berührt.

Art. 49 Abs. 1 GO (Ausschluss eines Gemeinderatsmitglieds von Beratung und Abstimmung im Gemeinderat bei persönlicher Beteiligung) dient der „Sauberkeit“ der Gemeindeverwaltung (vgl. Hölzl/Hien, Gemeindeordnung, Anm. 1 zu Art. 49).

Er ist auf die Tätigkeit des Verwaltungsorgans Gemeinderat zugeschnitten und kann schon aus diesem Grund nicht als Vorbild für eine Regelung für Abgeordnete eines Parlaments dienen.

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

Das ist beim Gesetzentwurf des Volksbegehrens nicht der Fall. Angesichts der Komplexität, der vielgestaltigen Kraftfelder und Einflussverflechtungen des Wirtschafts- und Soziallebens ist nicht erkennbar, in welcher Weise sachgerechte und berechenbare Unvereinbarkeiten mit einem Abgeordnetenmandat festgelegt werden könnten (vgl. Badura in Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 15 RdNr. 90). Auch ergäben sich Schwierigkeiten im Hinblick auf eine sachgerechte, dem Gleichheitssatz genügende Abgrenzung der von den Tätigkeitsverboten betroffenen Gruppen und Probleme bei der Kontrolle entsprechender Regelungen (vgl. Klein in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 2. Aufl. 1998, Bd. II, § 41 RdNr. 28). Das Staatsministerium des Innern hat zu Recht darauf hingewiesen, dass es an einer sachgerechten, dem Gleichheitssatz genügenden Abgrenzung der von den Tätigkeitsverboten betroffenen Gruppen fehlt. Es ist nicht zu begründen, inwiefern eine (nichtberufliche) Beratungstätigkeit nur bei der Beratung von Unternehmen untersagt sein soll, nicht dagegen bei der Beratung wirtschaftlich bedeutsamer Einzelpersonen. Zudem könnten auch beruflich ausgeübte Beratungstätigkeiten – die nach dem Gesetzentwurf vom Tätigkeitsverbot ausgenommen sein sollen (Art. 4 b Abs. 1 Satz 3 BayAbgG-E) – zu Interessenkollisionen führen. Ähnliches gilt für das Verbot, dem Vorstand eines Vereins oder Verbands anzugehören, sofern dieser staatlich bezuschusst wird.

Zum einen gibt es – ähnlich wie bei einer Aufsichtsratsstätigkeit – auch außerhalb der Vorstandsebene eines Vereins oder Verbands einflussreiche Positionen, bei denen die befürchtete Interessenkollision ebenfalls vorliegen kann; zum anderen ist es nicht ausgeschlossen, dass derartige Interessenkonflikte auch dann auftauchen können, wenn der Abgeordnete entsprechende Funktionen in einem Verein einnimmt, der nicht bezuschusst wird, da Interessenverschränkungen nicht nur dann vorliegen können, wenn es um die Zuteilung von Zuschüssen geht. Nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sowie dem Behinderungsverbot können die vorgeschlagenen Regelungen nach alledem nicht mit dem Grundsatz des freien Mandats gerechtfertigt werden. Es verbleibt der Weg, auf einer anderen Ebene, nämlich durch Offenlegung und Transparenz der neben dem Abgeordnetenmandat ausgeübten Tätigkeiten, Interessenkollisionen entgegenzuwirken (vgl. hierzu die Verhaltensregeln für die Mitglieder des Bayerischen Landtags vom 9. Dezember 1993, GVBl 1994 S. 15).

B.

Die vorgesehene Streichung der Alters- und Hinterbliebenenversorgung sowie der Erwerbsunfähigkeitsentschädigung und der Zuschüsse zu den Kosten in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen (Aufhebung der Art. 12 bis 20, 22 Abs. 6, Art. 38 bis 42 BayAbgG) steht – soweit nicht Art. 43 c BayAbgG-E eingreift – nicht mit dem Recht der Mitglieder des Landtags im Einklang, eine angemessene Vollalimention zu erhalten, die eine der Bedeutung des Amtes entsprechende Lebensführung gestattet.

1. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 5.11.1975 (= BVerfGE 40, 296 ff.) ist aus der früheren Aufwandsentschädigung der Abgeordneten nach Art. 48 Abs. 3 GG eine Vollalimention des Abgeordneten und seiner Familie aus der Staatskasse geworden als Entgelt für die Inanspruchnahme des Abgeordneten durch sein zur Hauptbeschäftigung („full-time-job“) gewordenes Mandat. Aus der Entschädigung des Inhabers eines Ehrenamts ist die „Bezah-

lung“ für die im Parlament geleistete Tätigkeit geworden. Der Abgeordnete bezieht aus der Staatskasse ein Einkommen. Die in Art. 48 Abs. 3 GG für die Abgeordneten geforderte „angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung“ muss für sie und ihre Familien während der Dauer ihrer Zugehörigkeit zum Parlament eine ausreichende Existenzgrundlage abgeben können. Sie muss zudem der Bedeutung des Amtes unter Berücksichtigung der damit verbundenen Verantwortung und Belastung und des diesem Amt im Verfassungsgefüge zukommenden Ranges gerecht werden. Die Bemessung des parlamentarischen Einkommens darf die Entscheidungsfreiheit des Abgeordneten nicht gefährden (vgl. BVerfG vom 5.11.1975 = BVerfGE 40, 296/315 f.). Die Vollalimentation umfasst herkömmlich neben den Kosten für die allgemeine Lebensführung auch eine angemessene Alters- und Hinterbliebenenversorgung sowie die Kosten für die Fälle der Erwerbsunfähigkeit, Krankheit und Pflegebedürftigkeit.

Art. 48 Abs. 3 GG gehört zu den wesentlichen Bestandteilen des demokratischen Prinzips, das in Art. 28 Abs. 1 GG als ein für die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern wesentlicher Bestandteil gefordert wird (vgl. BVerfG vom 5.11.1975 = BVerfGE 40, 296/319). Der Grundsatz der Vollalimentation der Abgeordneten gilt mithin über Art. 28 Abs. 1 GG auch in Bayern.

2. Der Verfassungsgerichtshof hat in Anlehnung an diese Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts festgestellt, auch in Bayern sei die Entwicklung dahin gegangen, dass wegen der Wandlung des Abgeordnetenmandats zum so genannten „full-time-job“ aus der früheren Aufwandsentschädigung des Abgeordneten eine Vollalimentation des Abgeordneten und seiner Familie aus der Staatskasse geworden ist. Art. 31 BV stehe einer solchen Alimentation des Abgeordneten angesichts der zwischenzeitlichen Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse bei der Abgeordnetentätigkeit nicht entgegen (vgl. VerfGH vom 15.12.1982 = VerfGH 35, 148/156 f.).

Im Rahmen der Überprüfung der Regelungen über die Entschädigung und Versorgung der Abgeordneten im seinerzeitigen Abgeordnetengesetz hat der Verfas-

sungsgerichtshof weiter ausgeführt, dass sich der Bayerischen Verfassung kein absoluter Maßstab dafür entnehmen lasse, in welcher Höhe die betreffenden Leistungen an einen Abgeordneten zu bemessen seien. Vielmehr habe der Gesetzgeber insoweit eine gewisse Gestaltungsfreiheit unter Berücksichtigung von Aufgaben und Stellung des Parlaments, der mit dem Mandat verbundenen Verantwortung und Belastung sowie der wirtschaftlichen und haushaltsmäßigen Gesamtsituation des Staates. Eine Korrektur dieser gesetzgeberischen Entscheidung durch den Verfassungsgerichtshof bedürfe – wenn sie in Anwendung der Verfassung eine Rechtsentscheidung sein solle – eindeutiger verfassungsrechtlicher Maßstäbe (vgl. VerfGH vom 15.12.1982 = VerfGH 35, 148/164).

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

Die derzeitige Form der Abgeordnetenentschädigung ist eine Fortschreibung des vom Verfassungsgerichtshof für verfassungsgemäß anerkannten (vgl. VerfGH vom 15.12.1982 = VerfGH 35, 148/163 f.) Entschädigungssystems; der Verfassungsgerichtshof hat dabei zum Ausdruck gebracht, dass die Abgeordnetenentschädigung auch in der Zusammensetzung der gewährten Leistungen und damit in der hierdurch erreichten Gesamthöhe verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sei.

An Stelle dieses Systems wären zwar grundsätzlich auch andere Entschädigungssysteme möglich, etwa solche, die die Vorsorge für Alter, Hinterbliebene, Erwerbsunfähigkeit, Krankheit und Pflegebedürftigkeit ausschließlich dem Abgeordneten überlassen. Da die Entschädigung des Abgeordneten aber eine angemessene Vollalimentation des Abgeordneten und seiner Familie sein muss (vgl. BVerfG vom 5.11.1975 = BVerfGE 40, 296/315 f.), wäre ein solches System nur

dann verfassungsrechtlich zulässig, wenn die Entschädigung so hoch bemessen wäre, dass sie dem Abgeordneten neben den Kosten für die allgemeine Lebensführung eine entsprechende Vorsorge gestattet.

Die im Gesetzentwurf des Volksbegehrens vorgesehenen Regelungen brechen aus dem derzeitigen, verfassungsgemäßen System der Abgeordnetenentschädigung wesentliche Elemente heraus. Sie streichen – mit gewissen Übergangsregelungen für die Altersentschädigung und Hinterbliebenenversorgung in Art. 43 c BayAbgG-E – die Alters- und Hinterbliebenenversorgung, die Erwerbsunfähigkeitsentschädigung sowie die Zuschüsse zu den Kosten in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen. Sie schaffen jedoch keinen Ersatz für die dadurch entstehende Lücke – etwa durch eine gleichzeitige, adäquate Anhebung der derzeitigen Grundentschädigung (Art. 5 BayAbgG) – und zerstören dadurch die Ausgeglichenheit des Gesamtsystems. Die damit verbleibende Abgeordnetenentschädigung würde nicht mehr den vom Bundesverfassungsgericht geforderten Kriterien einer angemessenen Vollalimentation der Abgeordneten und ihrer Familien genügen. Von einer diesen Anforderungen genügenden, angemessenen Entschädigung kann nicht mehr gesprochen werden, wenn die Abgeordneten für ihre Altersentschädigung, Hinterbliebenenversorgung und die Kosten in Krankheits-, Pflege und Geburtsfällen selbst aufkommen müssten, gleichzeitig aber an einer Entschädigung festgehalten würden, die deutlich unter den Leistungen vergleichbarer Besoldungsgruppen für Richter und Beamte läge. Denn die betreffenden Richter und Beamten erhalten – zusätzlich zu ihrem Gehalt, das in der Höhe etwa der Abgeordnetenentschädigung nach Art. 5 BayAbgG entspricht – die genannten Leistungen.

C.

Art. 4 b BayAbG-E (Regelung über Tätigkeitsverbote) und die vorgesehene Streichung der Alters- und Hinterbliebenenversorgung sowie der Erwerbsunfähigkeitsentschädigung und der Zuschüsse zu den Kosten in Krankheits-, Pflege- und Ge-

burtsfällen stehen sonach mit der Bayerischen Verfassung nicht im Einklang. Die Verfassungswidrigkeit dieser Bestimmungen des Gesetzentwurfs führt dazu, dass die Voraussetzungen für die Zulassung des gesamten Volksbegehrens nicht gegeben sind.

1. a) Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs kommt eine teilweise Zulassung eines Volksbegehrens nur ausnahmsweise in Betracht. Entscheidender Gesichtspunkt ist danach, dass dem Volksbegehren ein Gesetzentwurf zugrunde liegen muss, der vom Willen der Unterzeichner gedeckt ist. Abzustellen ist auf den objektivierten Willen der Antragsteller, wie er dadurch zum Ausdruck gekommen ist, dass diese mit ihrer Unterschrift ihr Einverständnis damit erklärt haben, dieser Gesetzentwurf solle zum Gegenstand eines Volksgesetzgebungsverfahrens gemacht werden. Fällt dieser „gemeinsame Nenner“ für die Vereinigung von mindestens 25.000 Stimmberechtigten dadurch weg, dass ein Teil des Gesetzentwurfs zu beanstanden ist, fehlt es an der übereinstimmenden Aufnahme gerade dieses Gesetzentwurfs in den gemeinsamen Willen der Unterzeichner. Die ursprüngliche Erklärung der Antragsteller deckt den verbleibenden Teil grundsätzlich nicht ab. Denn der verbleibende Teil des Gesetzentwurfs stellt in aller Regel etwas wesentlich anderes dar als der Gesetzentwurf, dem die Antragsteller ursprünglich ihre Zustimmung erteilt hatten. Der Verfassungsgerichtshof kann nicht durch seine Entscheidung eine Fassung des Gesetzentwurfs zum Gegenstand eines Volksbegehrens machen, die eine substantielle Veränderung des von den Unterzeichnern bei objektiver Betrachtung Gewollten bewirken könnte. Nur wenn die die Unzulässigkeit des Volksbegehrens begründenden Vorschriften lediglich einen unwesentlichen Teil eines einheitlichen Gesetzentwurfs darstellen und von diesem sachlich trennbar sind, könnte ein Volksbegehren mit den verbleibenden Vorschriften ausnahmsweise zugelassen werden. Dies ist nach objektiven Gesichtspunkten unter Würdigung des gesamten Gesetzentwurfs festzustellen (vgl. VerfGH vom 14.11.1994 = VerfGH 47, 265/273; VerfGH vom 17.11.1994 = VerfGH 47, 276/313 ff.).

In den genannten Entscheidungen hat der Verfassungsgerichtshof auch dargetan, dass für die Zulässigkeit eines Volksbegehrens andere Maßstäbe gelten, als sie für die Beurteilung der Teilnichtigkeit von Normen entwickelt wurden. Denn anders als bei einem bereits bestehenden Gesetz gehe es bei einem Volksbegehren um ein in einem besonderen Verfahren der Gesetzgebung erst entstehendes Gesetz, das bis zur Entscheidung durch das Volk vom Willen der Antragsteller des Volksbegehrens gedeckt sein muss. Damit hat sich der Verfassungsgerichtshof gegenüber älteren Entscheidungen abgegrenzt, in denen unter Berufung auf die Maßstäbe der Teilnichtigkeit von Normen Volksbegehren teilweise zugelassen worden waren (vgl. VerfGH vom 15.12.1976 = VerfGH 29, 244/267; VerfGH vom 27.3.1990 = VerfGH 43, 35/64). An dieser Rechtsprechung hat der Verfassungsgerichtshof seither festgehalten (vgl. VerfGH vom 31.3.2000 = VerfGH 53, 42/74; VerfGH vom 13.4.2000 = VerfGH 53, 81/112). Das vorliegende Verfahren bietet keinen Anhaltspunkt dafür, davon abzuweichen.

b) Die vom Verfassungsgerichtshof für unzulässig gehaltenen Teile stellen bei objektiver Betrachtung wesentliche Bestandteile des gesamten Gesetzentwurfs dar. Sie betreffen ein Verbot für Abgeordnete, Aufsichtsratsposten in Unternehmen wahrzunehmen oder Beraterverträge oder ähnliche Verträge mit Unternehmen einzugehen, ferner Vorstandsposten in Verbänden oder Vereinen wahrzunehmen, wenn diese Zuschüsse aus dem Staatshaushalt erhalten. Darüber hinaus soll ein erheblicher Teil der Abgeordnetenversorgung ersatzlos gekappt werden. Nach ihrem Wegfall verbleibt im Wesentlichen nur noch die Umwandlung der nachweisfreien Kostenpauschale in eine Kostenerstattung gegen Nachweis. Ferner soll erreicht werden, dass das Parlament im letzten Jahr vor einer Wahl die Höhe der Bezüge der Abgeordneten für die gesamte nächste Wahlperiode festlegt. Ohne die vom Verfassungsgerichtshof für unzulässig erachteten Teile wäre das mit dem Volksbegehren verfolgte Anliegen – verglichen mit dem durch die Unterschriften von mindestens 25.000 Stimmberechtigten gebilligten ursprünglichen Entwurf – nur noch ein Torso (vgl. VerfGH vom 13.4.2000 = VerfGH 53, 81/112). Dabei kommt es nicht darauf an, ob in dem verbleibenden Teil noch Regelungen enthalten sind, die bei objektiver Betrachtung ebenfalls als wesentlich angesehen wer-

den können. Maßgebend ist ausschließlich der Inhalt des ursprünglichen Entwurfs. Wenn – wie hier – wesentliche Bestimmungen dieses Entwurfs zu beanstanden sind, ist der verbleibende Gesetzentwurf gegenüber dem ursprünglichen Entwurf ein aliud und damit nicht zulassungsfähig.

2. Die „Erklärung der Unterzeichner dieses Volksbegehrens“ ändert an diesem Ergebnis nichts.

Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs kommt es auf Erklärungen der Beauftragten der Antragsteller des Volksbegehrens über die Wesentlichkeit oder Unwesentlichkeit der unzulässigen Teile und den von den Beauftragten vermuteten Willen der Antragsteller nicht an, da es maßgebend ist, ob der betreffende Gesetzentwurf objektiv vom Willen der Antragsteller gedeckt ist. Es wäre auch unzulässig, dass etwa jeder einzelne Antragsteller bei seiner Unterschriftsleistung, die die Unterstützung des Volksbegehrens dokumentieren soll, im Einzelnen im voraus erklärt, wie im Falle der Verfassungswidrigkeit oder Unzulässigkeit einzelner Bestimmungen des Gesetzentwurfs verfahren werden soll. Der Abstimmende bei einem Volksentscheid ist nur in der Lage, (insgesamt) zuzustimmen oder abzulehnen; es ist ihm hingegen nicht möglich, den Entwurf – wie bei parlamentarischen Beratungen – zu ändern, zu ergänzen oder diesen nur zum Teil anzunehmen. Dementsprechend können die Bürger auch bei den Vorstufen eines Volksentscheids keine differenzierenden Erklärungen zum vorgelegten Gesetzentwurf abgeben (vgl. VerfGH vom 14.11.1994 = VerfGH 47, 265/274; VerfGH vom 17.11.1994 = VerfGH 47, 276/314). Diese Auffassung verbietet es, der vorliegend auf den Unterschriftenlisten vorgedruckten und damit von allen Unterschriftsleistenden gebilligten Erklärung rechtliche Bedeutung beizumessen. Auch eine einheitlich geäußerte Auffassung zur Teilbarkeit eines Volksbegehrens vermag sich nicht über die nach objektiven Gesichtspunkten vorzunehmende Würdigung des Gesamtentwurfs hinwegzusetzen.

D.

Auf die weiteren Beanstandungen, die in der Vorlage des Staatsministeriums des Innern erhoben werden, darunter die Frage, ob im vorliegenden Fall die Nichtzulassung des Volksbegehrens auch auf die nicht vollständig korrekte Begründung des Gesetzentwurfs gestützt werden könnte, kommt es damit nicht mehr an.

Ebenso wenig ist über den Hilfsantrag des Beauftragten des Volksbegehrens zu entscheiden, da die Nichtzulassung des Volksbegehrens nicht auf der vorgesehenen Inkrafttretensregelung beruht.

V.

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Eine Kostenerstattung für den Beauftragten des Volksbegehrens nach Art. 27 Abs. 5 VfGHG ist nicht veranlasst.

Ein Mitglied des Verfassungsgerichtshofs hat gemäß Art. 25 Abs. 5 VfGHG folgendes Sondervotum zur Entscheidung vom 6. Mai 2005 Vf. 21-IX-05 zu den Akten niedergelegt.

Sondervotum

Der Entscheidung der Mehrheit, das Volksbegehren insgesamt nicht zuzulassen (C der Urteilsgründe), kann nicht zugestimmt werden.

1. Die vom Staatsministerium des Innern nicht beanstandeten Teile – Umwandlung der nachweisfreien Kostenpauschale in eine Kostenerstattung gegen Nachweis (Spitzabrechnung) sowie Festlegung der Bezüge der Abgeordneten durch das Parlament im letzten Jahr vor der Wahl für die gesamte nächste Wahlperiode – sind wesentliche Teile des Gesetzentwurfs des Volksbegehrens, nur diese hätten beschränkt zugelassen werden müssen. Die Verfassung enthält keine Grundlage, für solche wesentlichen Teile eine Teilzulassung im Zulassungsverfahren nach dem LWG zu untersagen.

a) Die Wesentlichkeit ergibt sich aus dem nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs maßgebenden „objektivierten Willen der Antragsteller“. Diese haben auf Seite 1 ihrer den Bürgerinnen und Bürgern vorgelegten Unterschriftslisten eingangs ausgeführt:

„Fast jede Woche verlangen die Politiker von uns neue Sparopfer, mehr Eigenverantwortung und private Altersvorsorge. Sich selbst nehmen sie dabei aber aus: Abgeordnete erhalten hohe Pensionen ohne eigene Beiträge und kassieren zusätzlich zu ihren Diäten steuerfreie Aufwandspauschalen.

... sollen die beitragsfreien Politikerpensionen abgeschafft werden. Außerdem sollen die Abgeordneten wie jeder normale Steuerzahler ihre Aufwendungen nachweisen müssen.“

In der Begründung des zur Unterschriftensammlung vorgelegten Gesetzentwurfs heißt es dann weiter:

„Der Gesetzentwurf will zwei Ziele erreichen:
Zum einen soll eine bessere Trennung von politischem Mandat und privaten Interessen erreicht werden. ...
Zum anderen geht es darum, unzeitgemäße Politikerprivilegien abzubauen und so das Ansehen der Volksvertreter zu heben. Insbesondere die Aufwandspauschale ohne Einzelnachweis und die komfortable Altersversorgung aus der Staatskasse passen nicht mehr in die von Sparzwängen und Appellen zur größeren Selbstverantwortung geprägten Zeit.“

b) Wenn die Mehrheit auch solche wesentliche, selbständige, nicht beanstandete Teile nicht zulassen will, verkennt sie die Gleichwertigkeit von Volksgesetzgebung

und Landtagsgesetzgebung nach der Bayerischen Verfassung. Die Gleichwertigkeit kommt in fundamentalen Vorschriften gerade der Bayerischen Verfassung zum Ausdruck:

So bestimmt Art. 2 „Bayern ist ein Volksstaat, Träger der Staatsgewalt ist das Volk. Das Volk tut seinen Willen durch Wahlen und Abstimmungen kund. Mehrheit entscheidet“ sowie Art. 5 Abs. 1 „Die gesetzgebende Gewalt steht ausschließlich dem Volk und der Volksvertretung zu“.

So wird denn auch das Zulassungsverfahren nach dem LWG nur als Ausnahme gerechtfertigt. Während es bei der Landtagsgesetzgebung keine begleitende Kontrolle während des Gesetzgebungsverfahrens gibt, wird diese bei der Volksgesetzgebung damit gerechtfertigt, dass eine Kontrolle erst nach der aufwendigen Volksgesetzgebung mit der amtlichen Eintragung von einem Zehntel der Stimmberechtigten (Art. 74 Abs. 1 BV), der anschließenden Behandlung im Landtag (Art. 74 Abs. 3 BV) und dem abschließendem Volksentscheid (Art. 74 Abs. 6 BV) nicht sinnvoll sei und deshalb keinen Eingriff in das Gewaltenteilungsprinzip darstelle (vgl. VerfGH 43, 35/55 f.; Tilch, Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, 1997, S. 275/278 f.). Diese Ausnahme muss sich bei dem hohen Stellenwert der Volksgesetzgebung aber in engen Grenzen halten. Es gilt auch hier das allgemeine Leitprinzip für verfassungsrechtliche Prinzipien, insbesondere auch Volksrechte, sie so auszulegen, dass sie effektiv zur Geltung kommen (vgl. auch Steiner, „Schweizer Verhältnisse in Bayern? – Zu Bürger- und Volksbegehren in Bayern“, 2000, S. 12).

c) Die Mehrheit beruft sich für ihre Ablehnung der Teilzulässigkeit insbesondere auf zwei Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs aus dem Jahr 1994 (VerfGH 47, 265 ff. und 47, 276 ff.). Richtig und erforderlich wäre es jetzt gewesen, an die Entscheidung des Gerichts vom 27.3.1990 (VerfGH 43, 35 ff.) anzuknüpfen. Die dortige, bejahende Begründung zur Teilzulässigkeit (S. 64) wird im Leitsatz 5 (S. 36) zusammengefasst: „Ein Volksbegehren ist auch für Teile eines Gesetzentwurfs zuzulassen, wenn davon ausgegangen werden kann, die Antragsteller auf

Zulassung eines Volksbegehrens hätten den Gesetzentwurf auch mit dem verbleibenden zulässigen Teil in einer für das Unterschriftenquorum des Art. 64 Abs. 1 Satz 3 LWG erforderlichen Zahl (25.000 Stimmberechtigte) unterzeichnet“. Wenn das Staatsministerium des Innern meint, der Verfassungsgerichtshof habe 1994 die Rechtsprechung von 1990 „fortentwickelt“ und die Mehrheit hier der Auffassung ist, 1994 habe sich der Verfassungsgerichtshof „gegenüber älteren Entscheidungen abgegrenzt“, übersehen sie, dass die maßgebliche Entscheidung von 1994 (VerfGH 47, 265/274) der Entscheidung von 1990 zu Unrecht unterstellt, dass die damals für unzulässig erkannten Normen „nur unwesentliche Bestandteile des Gesetzentwurfs darstellen, wie dies in der genannten Entscheidung vom Verfassungsgerichtshof angenommen wurde“. Diese Unterstellung ist unrichtig: Mit keinem Wort wurden im Urteil von 1990 die für unzulässig erachteten Teile als „unwesentlich“ bezeichnet. Auch mittelbar ergibt sich das nicht aus dem Zusammenhang der Entscheidungsgründe. Das Gegenteil ist zwingend, denn unter den acht als unzulässig angesehenen Teilen des mit dem Volksbegehrens „Das bessere Müllkonzept“ vorgelegten Gesetzentwurfs für ein Bayerisches Abfallwirtschaftsgesetz befand sich auch die besonders wichtige Vorschrift zur maximalen Einschränkung der thermischen Verwertung in Art. 11 Abs. 4. In den Urteilsgründen (VerfGH 43, 35/63) wird ausgeführt, Satz 1 sei „dahin zu verstehen, dass das thermische Behandeln von Abfällen u. a. erst dann zulässig sein soll, wenn die stoffliche Verwertung technisch nicht möglich ist.“ Diese Erweiterung der Verwertungsregelung verstoße gegen Bundesrecht. Ebenso gingen die materiellen Voraussetzungen in Satz 2 über die abschließenden Bundesregelungen für die Zulassung einer Entsorgungsanlage hinaus. Die besondere Wichtigkeit dieser nicht zugelassenen Punkte ergab sich schon aus der Entstehungsgeschichte dieses Volksbegehrens; denn es wurde im Kern von Mitgliedern verschiedener, über ganz Bayern verteilter Bürgerinitiativen initiiert und formuliert, die sich landesweit gegen den geplanten vermehrten Bau von Müllverbrennungsanlagen einsetzten. Dementsprechend war im offiziellen Antragsformular zur Sammlung der Unterschriften für das Volksbegehren auf Seite 1 unter „Anlass“ u. a. ausgeführt:

„Die Abfallwirtschaft muss sich künftig daran orientieren, ... und dass nur die verbleibenden Restmengen verbrannt oder deponiert werden. Dabei soll auf die Abfallverbrennung wegen ihrer besonderen Risiken weitgehend verzichtet werden. Die bestehende Belastung der Bevölkerung, wie sie in den Dioxingehalten in der Muttermilch zum Ausdruck kommt, verlangt eine sofortige Minimierung der Schadstoffproduktion. Darunter fällt auch die Müllverbrennung, die neben Dioxinen und Furanen eine Vielzahl anderer, zum Teil noch gar nicht analysierbarer Gifte freisetzt.“

In der Begründung des Gesetzentwurfes heißt es zu Art. 11:

„... muss die Müllverbrennung als potentielle Gesundheitsgefährdung gesehen werden, deren Betrieb im Sinne der Präambel dieses Gesetzes so weit irgend möglich zu minimieren ist.“

Diese im Gesetzentwurf vorgesehene „Minimierung so weit irgend möglich“ wurde durch die Nichtzulassung des Art. 11 Abs. 4 verhindert. Die Minimierung war bei vielen Demonstrationen, Kundgebungen und Info-Ständen ein zentraler Punkt. Die Nichtzulassung insoweit als unwesentlich zu bezeichnen, wäre von niemand verstanden worden, der sich mit dem Volksbegehren befasst hatte.

d) Die präventive Kontrolle von Volksbegehren wird verfassungsrechtlich letzten Endes aus Effizienz Gesichtspunkten hergeleitet (s. oben 1 b). Diese Gesichtspunkte müssen dann aber auch hinsichtlich der Folgewirkungen eines Verdikts beachtet werden, mit dem wesentliche Teile nicht zum weiteren Volksgesetzgebungsverfahren zugelassen werden. Potentielle Initiatoren von Volksbegehren werden dann in Zukunft vernünftiger Weise ihr komplexes Anliegen in mehrere selbständige Volksbegehren aufsplitten und dafür gemeinsam Unterschriften sammeln. Dies wird für die nächsten Stationen der Volksgesetzgebung gravierende Auswirkungen haben. Das Staatsministerium des Innern hat in der mündlichen Verhandlung bestätigt, dass es auch in solchen Fällen die Linie weiterverfolgen wird, bei mehreren zeitgleich zugelassenen Volksbegehren getrennte Eintragungsfristen anzuordnen, wie dies auch bei den beiden Richtervolksbegehren am 24.3.2000 vom Verfassungsgerichtshof gebilligt wurde (VerfGH 53, 35). Es käme damit eine immense Arbeitsbelastung auf die Gemeinden zu, die über lange Zeit-

räume die jeweils 14-tägigen Eintragungsmöglichkeiten mit Räumen und Personal, zum Teil auch außerhalb der eigentlichen Öffnungszeiten sicherstellen müssten.

e) Zusammenfassend fordert all dies die Zulassung unbeanstandeter wesentlicher Teile eines Volksbegehrensgesetzentwurfs zu den weiteren Phasen des mehrstufigen Verfahrens der Volksgesetzgebung. Dort ist dann der Ort der Bewertung durch die mündigen Bürgerinnen und Bürger. Die hier von der Mehrheit formulierte gegenteilige restriktive Auffassung ist ein weiteres Zeichen für die vielfach konstatierte, oft der verfassungsrechtlichen Verankerung der unmittelbaren Demokratie nicht Rechnung tragende Grundeinstellung von Verfassungsgerichten, auch des bayerischen (vgl. Hahnzog in „Bürgerbegehren und Bürgerentscheid“, Akademie für politische Bildung Tutzing und Landeszentrale für politische Bildungsarbeit München, 1998, S. 45/52 f.; Hahnzog in „Mehr direkte Demokratie wagen“ herausgegeben von Heußner/Jung, 1999, S. 159/169f.; Jung in „Direkte Demokratie“ herausgegeben von Schiller/Mittendorf, 2002, S. 22, S. 47ff.; Schweiger BayVBI 2002, 65/69 ff.).

f) Die hier im Sondervotum vertretene Ansicht, dass wesentliche nicht beanstandete Teile zum weiteren Verfahren zuzulassen sind, wird auch überwiegend, insbesondere in der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, für das strukturell gleiche Instrument unmittelbarer Demokratie auf kommunaler Ebene, das Bürgerbegehren, vertreten, das ebenfalls in der Bayerischen Verfassung in Art. 12 Abs. 3 BV verankert ist (Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, 2004, Art. 18 a RdNr. 33; BayVGH Urteile vom 14.10.1998 – VGH n. F. 52, 12/18 – und 16.3.2001 – BayVBI 201, 565/566; VG Augsburg Urteil vom 21.3.2002, Fundstelle 2002 RdNr. 274 Nr. 4; a. A. Treffer/Knoll, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, 1995, Anm. 48; VG Würzburg Urteil vom 10.7.1996, VwRR BY 1996, 306).

2. Hätte die Mehrheit sich richtiger Weise im Grundsatz für die Teilzulassung der nicht beanstandeten wesentlichen Teile ausgesprochen, ist es nicht vorstellbar, dass dies an dem vom Staatsministerium des Innern gerügten Fehlen einer ord-

nungsgemäßen Begründung gescheitert wäre. Zwar wurde während des Laufs der Unterschriftensammlung ein Gesetzentwurf zur Änderung des Abgeordnetengesetzes im Landtag eingebracht, der am 24.6.2004 beschlossen wurde. Darin wurde die Aufwandspauschale von 2.724 € auf 2.760 € angehoben. Jedenfalls derartige nicht zentrale Änderungen können nicht zur Unzulässigkeit des Volksbegehrens führen. Sonst hätte es der Landtag in der Hand, Volksbegehren jederzeit zu torpedieren. Dies würde gegen die verfassungsrechtliche Gleichwertigkeit von Volksgesetzgebung und Parlamentsgesetzgebung verstoßen. Das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die für die Demokratie wesentlichen Mitwirkungsmöglichkeiten würde untergraben. Es würde sonst andererseits die Frage auftauchen, ob beim Start der Unterschriftensammlung für ein Volksbegehren eine Sperre für das Tätigwerden des Landtagsgesetzgebers angebracht wäre, eine verfassungsrechtlich nicht denkbare Lösung zur Herstellung von Waffengleichheit.