

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 17. November 2005
über die Popularklagen

I. Vf. 10-VII-03

des F.-W. B. in M.

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit

1. des Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern – Gesetz über den Zusammentritt des Landtags nach der Wahl, über die Parlamentsinformation und zur Verankerung eines strikten Konnexitätsprinzips – vom 10. November 2003 (GVBI S. 816, BayRS 100-1-I),
2. des Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern – Gesetz zur Weiterentwicklung der Wahlgrundsätze, der Grundrechte und der Bestimmungen über das Gemeinschaftsleben – vom 10. November 2003 (GVBI S. 817, BayRS 100-1-I),

II. Vf. 4-VII-05

des J.F. in A.

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit

des Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern – Gesetz zur Weiterentwicklung der Wahlgrundsätze, der Grundrechte und der Bestimmungen über das Gemeinschaftsleben – vom 10. November 2003 (GVBI S. 817, BayRS 100-1-I)

Leitsätze:

1. Die bei einem Volksentscheid Stimmberechtigten können nicht auf das besondere Verfahren zur Überprüfung eines Volksentscheids nach Art. 80 LWG, Art. 48 Abs. 2 bis 5 VfGHG verwiesen werden, wenn sie mit einer Popularklage geltend machen, die Durchführung des Volksentscheids leide an Fehlern, die ihre Grundrechte verletzen.
2. Beim so genannten nachgeschalteten Volksentscheid nach Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BV gilt das Koppelungsverbot nicht (Bestätigung der bisherigen Rechtsprechung).

Entscheidung:

Die Anträge werden abgewiesen.

Gründe:

I.

Gegenstand der Popularklagen sind das Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern – Gesetz über den Zusammentritt des Landtags nach der Wahl, über die Parlamentsinformation und zur Verankerung eines strikten Konnexitätsprinzips – vom 10. November 2003 (GVBI S. 816, BayRS 100-1-I) sowie das Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern – Gesetz zur Weiterentwicklung der Wahlgrundsätze, der Grundrechte und der Bestimmungen über das Gemeinschaftsleben – vom 10. November 2003 (GVBI S. 817, BayRS 100-1-I) insoweit, als in beiden Gesetzgebungsverfahren beim Volksentscheid am 21. September 2003 Gesetzentwürfe zur Abstimmung vorgelegt wurden, die gleichzeitig mehrere Änderungen der Verfassung enthielten (sog. Koppelung).

1. Dem Stimmzettel zum Volksentscheid 1 am 21. September 2003 über den Beschluss des Bayerischen Landtags zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern war folgender Gesetzestext mit Erläuterung beigelegt:

„Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern –
Gesetz über den Zusammentritt des Landtags nach der Wahl, über die Parlamentsinformation und zur Verankerung eines strikten Konnexitätsprinzips

§ 1

Die Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBI S. 991, BayRS 100-1-I) wird wie folgt geändert:

1. Art. 16 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

(2) Der Landtag tritt spätestens am 22. Tag nach der Wahl zusammen.

2. In Art. 55 Nr. 3 wird folgender Satz 2 angefügt:

Die Unterrichtung des Landtags durch die Staatsregierung bleibt einer Vereinbarung zwischen Landtag und Staatsregierung auf gesetzlicher Grundlage vorbehalten.

3. Art. 83 wird wie folgt geändert:

a) Abs. 3 erhält folgende Fassung:

(3) ¹Überträgt der Staat den Gemeinden Aufgaben, verpflichtet er sie zur Erfüllung von Aufgaben im eigenen Wirkungskreis oder stellt er besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben, hat er gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. ²Führt die Wahrnehmung dieser Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden, ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.

b) Abs. 7 erhält folgende Fassung:

(7) ¹Die kommunalen Spitzenverbände sollen rechtzeitig gehört werden, bevor durch Gesetz oder Rechtsverordnung Angelegenheiten geregelt werden, welche die Gemeinden oder die Gemeindeverbände berühren. ²Die Staatsregierung vereinbart zur Umsetzung des Konnexitätsprinzips (Abs. 3) ein Konsultationsverfahren mit den kommunalen Spitzenverbänden.

§ 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2004 in Kraft.

Erläuterung:

Das Gesetz sieht folgende Änderungen vor:

- Bisher muss der Landtag spätestens am 15. Tag nach der Wahl zusammentreten. Diese Frist ist angesichts des erheblichen zeitlichen Aufwands für die Feststellung des Wahlergebnisses und der notwendigen Ladung der Gewählten zur konstituierenden Sitzung sehr kurz bemessen. Sie wird daher um sieben Tage verlängert (§ 1 Nr. 1).
- Es wird eine Regelung geschaffen, die es Landtag und Staatsregierung ermöglicht, auf der Grundlage einer gesetzlichen Regelung eine Vereinbarung über die Unterrichtung des Parlaments in Vorhaben der Staatsregierung auf Europa-, Bundes- und Landesebene abzuschließen (§ 1 Nr. 2).
- Der Staat hat künftig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen, wenn er den Kommunen Aufgaben überträgt, sie zur Erfüllung von Aufgaben im eigenen Wirkungskreis verpflichtet oder besondere An-

forderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben stellt. Mehrbelastungen für die Kommunen müssen finanziell ausgeglichen werden. Zur Umsetzung dieses strikten Konnexitätsprinzips wird die Staatsregierung verpflichtet, mit den kommunalen Spitzenverbänden ein Konsultationsverfahren zu vereinbaren. Das bisher nur in der Geschäftsordnung vorgesehene Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände gegenüber dem Landtag wird verfassungsrechtlich verankert (§ 1 Nr. 3).“

2. Dem Stimmzettel zum Volksentscheid 2 am 21. September 2003 über den Beschluss des Bayerischen Landtags zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern war folgender Gesetzestext mit Erläuterung beigelegt:

„Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern –
Gesetz zur Weiterentwicklung der Wahlgrundsätze, der Grundrechte und der Bestimmungen über das Gemeinschaftsleben

§ 1

Die Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBl S. 991, BayRS 100-1-I) wird wie folgt geändert:

1. Art. 14 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

(2) Wählbar ist jeder wahlfähige Staatsbürger, der das 18. Lebensjahr vollendet hat.

2. Art. 100 erhält folgende Fassung:

¹Die Würde des Menschen ist unantastbar. ²Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.

3. Die Überschrift des 1. Abschnitts des Dritten Hauptteils erhält folgende Fassung:

Ehe, Familie und Kinder.

4. Art. 125 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

a) Es wird folgender neuer Satz 2 eingefügt:

Sie haben Anspruch auf Entwicklung zu selbstbestimmungsfähigen und verantwortungsfähigen Persönlichkeiten.

b) Der bisherige Satz 2 wird Satz 3.

5. Art. 126 Abs. 3 Satz 1 erhält folgende Fassung:

¹Kinder und Jugendliche sind durch staatliche und gemeindliche Maßnahmen und Einrichtungen gegen Ausbeutung sowie gegen sittliche, geistige und körperliche Verwahrlosung und gegen Misshandlung zu schützen.

§ 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2004 in Kraft.

Erläuterung:

Das Gesetz sieht folgende Änderungen vor:

- Das Wahlbarkeitsalter wird entsprechend der für Bundestagswahlen geltenden Regelung auf die allgemeine Volljährigkeitsgrenze von 18 Jahren abgesenkt (§ 1 Nr. 1).
- Der Wortlaut des Art. 100 der Verfassung wird dem des Art. 1 Abs. 1 des Grundgesetzes angepasst (§ 1 Nr. 2).
- Es wird klargestellt, dass die Kinderrechte neben Ehe und Familie den Schutz der Verfassung genießen (§ 1 Nr. 3).
- Der Anspruch der Kinder auf Entwicklung zu selbstbestimmungsfähigen und verantwortungsfähigen Persönlichkeiten wird ausdrücklich in der Verfassung des Freistaates Bayern hervorgehoben. Es soll verdeutlicht werden, dass Kinder Rechtssubjekte sind. Rechtsansprüche werden damit nicht begründet; es handelt sich um einen Programmsatz (§ 1 Nr. 4).
- Die Ergänzungen in Art. 126 Abs. 3 der Verfassung stellen klar, dass sich der Schutz durch Staat und Kommunen auf Kinder und Jugendliche erstreckt und auch ihren Schutz vor Misshandlung erfasst. Die Wahl der elterlichen Erziehungsmethoden im Rahmen der Rechtsordnung bleibt hiervon unberührt (§ 1 Nr. 5)."

3. Zur weiteren Information über die Volksentscheide vom 21. September 2003 war im Staatsanzeiger Nr. 23 vom 6. Juni 2003 die Bekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung vom 2. Juni 2003 über die beiden Volksentscheide abgedruckt, die die Gesetzentwürfe und die Erläuterungen enthielt; die Bekanntmachung wurde auch in das Internetangebot des Landeswahlleiters und des Staatsministeriums des Innern aufgenommen.

Die Gemeinden wurden angehalten, die Bekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung vom 2. Juni 2003 in vollem Umfang durch öffentlichen Anschlag oder Aushang und gegebenenfalls auch im Internet öffentlich bekannt zu machen, sie vor jedem Wahlraum gut sichtbar auszuhängen sowie sie den Stimmberechtigten auf An-

forderung zuzuschicken; auf diese Möglichkeit sollten die Stimmberechtigten gesondert hingewiesen werden.

Am 18. August 2003 erschien in Zeitungen in ganz Bayern eine Anzeige des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, in der u. a. auch auf die Möglichkeit der Briefwahl für die Volksentscheide vom 21. September 2003 hingewiesen und die Internetadresse „www.bayern.de“ für weitere Informationen genannt war.

Das Bayerische Staatsministerium des Innern gab zu den beiden Volksentscheiden ein Faltblatt in einer Auflage von 100.000 Stück (u. a. mit der Internetadresse „www.volksentscheide2003.bayern.de“) sowie mehrere Pressemitteilungen heraus.

II.

1. Der Antragsteller zu I beantragt die Feststellung der Verfassungswidrigkeit beider verfassungsändernder Gesetze.

Er rügt Verstöße gegen den Gleichheitssatz und gegebenenfalls gegen das Willkürverbot (Art. 118 Abs. 1 GG), gegen die „Willensäußerungsfreiheit“, gegen das sich aus Art. 2 und Art. 5 BV ergebende Demokratiegebot, gegen die nach Art. 74 und Art. 75 Abs. 2 BV an Volksentscheide zu stellenden Maßstäbe sowie gegen das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG.

a) Die Änderung des Art. 14 Abs. 2 BV betreffe die Herabsetzung des Wählbarkeitsalters vom 21. auf das 18. Lebensjahr. Die Änderung des Art. 100 BV habe die Anpassung an die Textfassung des Grundgesetzes zum Zweck. Eine Koppelung zur Änderung zweier so wesentlicher Elemente der Verfassung mit so unterschiedlicher Bedeutung in einem Volksentscheid verbiete sich. Die Koppelung sei einer modernen Demokratie unwürdig. Die Textänderungen und Ergänzungen der Art. 125 und Art. 126 BV nebst Überschrift würden keinen Sinnzusammenhang mit den Änderungen der Art. 14 Abs. 2 und Art. 100 BV aufweisen.

Es gebe keinen zwingenden Grund, Art. 100 BV dem Text des Grundgesetzes anzupassen. Die Judikatur des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes habe vielmehr auch das Verständnis der Menschenwürdegarantie des Grundgesetzes maßgeblich mit geprägt. Art. 100 BV und Art. 1 Abs. 1 GG hätten durchaus nebeneinander Platz. Die Anpassung könnte sogar Art. 28 Abs. 1 GG widersprechen. Bei der Übereinstimmung im Sinn des Art. 142 GG komme es nicht auf die Wortgleichheit, sondern auf die Übereinstimmung des Rechtsgehalts an.

Die Herabsetzung des Wählbarkeitsalters auf das 21. Lebensjahr im Jahr 1970 sei bereits falsch gewesen. Tausendjährige Erfahrungen von Natur- und Kulturvölkern hätten dem Alter ein Vetorecht bei den Entscheidungen für das Gemeinwesen zuerkannt. Angemessen sei eine Festlegung der Wählbarkeit auf das 25. Lebensjahr. Eine Herabsetzung des Wählbarkeitsalters komme der Tendenz zu einer Denaturierung des Parlaments von einer Bürgervertretung in eine Parteienvertretung und zu einer Perversion aller republikanischen und demokratischen Prinzipien entgegen. Von der Schulbank ins Parlament – das dürfe nicht sein.

Wer sich also ernsthaft mit dem Volksentscheid vom 21. September 2003 beschäftige, komme in Konflikte und letztlich zu der Ansicht, dass die Koppelung mehrerer Verfassungsänderungen eine Zumutung darstelle. Darin liege eine Beschneidung der Willensäußerungsfreiheit, wenn nicht sogar deren bewusste Manipulation.

b) Deshalb ergebe sich die Notwendigkeit, das Volk vor einer Verfassungsänderung umfassend zu informieren und aufzuklären. Eine solche Aufklärung habe vor dem 21. September 2003 nicht stattgefunden. Der Münchener Kreisverwaltungsreferent habe im Hinblick auf die Kompliziertheit der Texte und den Umfang der Änderungen die Problematik erkannt und die Bürger aufgefordert, die Texte in den Vorräumen der Wahllokale zu studieren. Allerdings würde auch dies nicht ausreichen, die sieben zu ändernden Vorschriften zu vergleichen und das „Konnexitätsprinzip“ zu verstehen; überdies habe es auch kaum jemand gemacht. Wie das Verfahren richtig durchgeführt werde, zeige das „Bücherbegehren“ in München. Vorliegend sei indes der Volksentscheid über die Verfassungsänderung von sieben Artikeln sozusagen der Landtagswahl beigeschoben worden.

Die Auflage des Faltblattes von 100.000 stehe zu den 9,1 Mio. Wahlberechtigten in Bayern in einem deutlichen Missverhältnis. Der redaktionelle Aufbau des Faltblattes bestätige die Gefahr der Paketierung und lasse sogar den Verdacht zu, dass die Verfassungsänderungen des zweiten Volksentscheids dem ersten Volksentscheid „untergejubelt“ worden seien, um die Zustimmung zur Herabsetzung des Wählbarkeitsalters zu erschleichen. Nach einer Zeitungsinformation habe insoweit tatsächlich ein „Kuhhandel“ stattgefunden, um die Zweidrittelmehrheit zu erreichen.

c) Das Verbot der Koppelung sachlich nicht zusammenhängender Materien bei Volksbegehren solle verhindern, dass durch die Aufnahme eines populären „Wunschkatalogs“ der Wählerwille verfälscht werde. Deshalb sei es folgerichtig, hinsichtlich des Koppelungsverbots an den Volksentscheid nach Art. 74 BV und an den nachgeschalteten Volksentscheid nach Art. 75 Abs. 2 BV die gleichen Maßstäbe anzulegen. Unter dem Blickwinkel des demokratischen Prinzips und des Grundrechts des Bürgers auf echte Mitwirkung am Volksgesetzgebungsverfahren sei es erforderlich, dem Bürger bei den Abstimmungen ein Höchstmaß an Abstimmungsfreiheit zu gewährleisten, damit er seinen Willen so differenziert wie möglich zur Geltung bringen könne. Sich zur Koppelung auf eine bisherige Staatspraxis zu berufen, sei nicht statthaft. Auch der Grundsatz der „Einheit der Materie“ könne nicht als Rechtfertigung der Koppelung herangezogen werden. Das Verfahren der Volksentscheide, insbesondere die Koppelung mehrerer nicht sinnverwandter Änderungen, verstoße gegen das sich aus Art. 2 und Art. 5 BV ergebende allgemeine Demokratiegebot und damit gegen eine Fundamentalnorm unseres Rechtssystems.

2. Der Antragsteller zu II beantragt die Feststellung der Verfassungswidrigkeit des Gesetzes zur Änderung der Verfassung – Gesetz zur Weiterentwicklung der Wahlgrundsätze, der Grundrechte und der Bestimmungen über das Gemeinschaftsleben.

Er rügt Verstöße gegen das Grundrecht der Handlungsfreiheit (Art. 101 BV), gegen das Grundrecht auf Teilhabe an der Staatsgewalt (Art. 7 Abs. 2 BV) in Verbindung mit den Wahlrechtsgrundsätzen des Art. 14 Abs. 1 BV sowie gegen das Willkürverbot (Art. 118 Abs. 1 BV).

Die zu den Volksentscheiden gegebenen Informationen seien in der allgemeinen Wahlpropaganda vor der Landtagswahl untergegangen. Die „Weisung“ der Staatsregierung zum zweiten Volksentscheid sei unvertretbar kurz, kaum verständlich und zudem falsch gewesen. Inhaltlich habe eine Begründung zur Absenkung des Wahlbarkeitsalters auf 18 Jahre allenfalls andeutungsweise vorgelegen; bezüglich des Homogenitätserfordernisses des Art. 28 Abs. 1 GG sei deshalb der unzutreffende Eindruck vermittelt worden, es müsse Uniformität hergestellt werden. Hinsichtlich der Anpassung des Wortlauts des Art. 100 BV an Art. 1 Abs. 1 GG sei der falsche Eindruck erweckt worden, beide Vorschriften müssten identisch sein. Eine echte Mitwirkung an der Volksgesetzgebung sei daher nicht möglich gewesen.

§ 1 Nr. 1 des Gesetzes hätte von § 1 Nrn. 2 bis 5 getrennt zur Abstimmung vorgelegt werden müssen. Je gewichtiger sich der einzelne Regelungsgegenstand darstelle, umso wichtiger sei eine eindeutige Willensäußerung des Volkes hierzu. Jeder Bürger, der erkannt habe, dass lediglich die Verfassungsänderung des § 1 Nr. 1 von einigem Gewicht gewesen sei, habe sich massiv in seiner freien Willensentscheidung beeinträchtigt gefühlt, weil er im Fall eines Neins zur Änderung des passiven Wahlrechts auch wohlklingende Neuregelungen bezüglich Menschenwürde und Kinder ablehnen müssen.

III.

1. Der Bayerische Landtag beantragt die Abweisung der Klagen.

2. Die Bayerische Staatsregierung äußert einzelne Bedenken gegen die Zulässigkeit der Popularklagen und hält sie jedenfalls für unbegründet.

a) Der Antragsteller zu I habe beide Gesetze im Ganzen angefochten, aber nicht für jede Vorschrift die als verletzt erachteten Grundrechte gerügt. Es sei auch in Erwägung zu ziehen, ob für die von beiden Antragstellern behaupteten Mängel beim Zustandekommen der Volksentscheide das besondere Prüfungsverfahren nach Art. 80 LWG gegenüber der Popularklage vorrangig sei.

b) Die verfassungsändernden Gesetze seien nicht unter Verletzung von Normen der Bayerischen Verfassung zustande gekommen.

Die Stimmberechtigten seien vor den Volksentscheiden über die Abstimmungsgegenstände ausreichend informiert worden. Einen staatlich verschuldeten Überraschungseffekt, der die Freiheit der Willensbildung hätte beeinträchtigen können, habe es nicht gegeben. Die Bekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung vom 2. Juni 2003 habe den Vorgaben der Art. 74 Abs. 7 BV und Art. 75 Abs. 2 LWG entsprochen. Die Gemeinden seien zu weiteren Informationen angehalten worden. In Tageszeitungen und im Internet sei flächendeckend informiert worden. Das Staatsministerium des Innern habe ein Faltblatt sowie mehrere Presseerklärungen herausgegeben. Die Stimmzettel hätten den jeweiligen Gesetzestext und eine knapp formulierte Erläuterung enthalten. Die Gesetzestexte allen Stimmberechtigten schon im Vorfeld der Abstimmung zu übermitteln, sei nicht erforderlich gewesen. Es habe auch keine Verpflichtung bestanden, die Volksentscheide an einem „extra Wahltermin“ durchzuführen; die Durchführung des „Münchner Bürgerentscheids über das Bücherbegehren“ an einem anderen Abstimmungstag gehe auf eine entsprechende Entscheidung des Stadtrats der Landeshauptstadt zurück.

Die angegriffenen Gesetze seien nicht deshalb verfassungswidrig zustande gekommen, weil bei der Abstimmung jeweils verschiedene Regelungsgegenstände miteinander gekoppelt worden seien. Es habe sich um einen Fall der Gesetzgebung nach Art. 75 Abs. 2 BV gehandelt, bei dem die Gesetzesinitiative und die Entscheidung über den Inhalt und den Umfang der Verfassungsänderung nicht beim Volk, sondern beim parlamentarischen Gesetzgeber lägen. Für diesen Fall werde dem Volk nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs nur die Entscheidung darüber eingeräumt, ob es der vom Landtag beabsichtigten Verfassungsänderung, so wie sie ihm durch den Gesetzesbeschluss unterbreitet werde, zustimmen wolle oder nicht. Gegenstand des Volksentscheids könne daher nur der parlamentarische Gesetzesbeschluss als Ganzes sein. Damit werde auf die Besonderheiten der parlamentarischen Gesetzgebung, insbesondere auf den Vorgang der Kompromissfindung zwischen den Parteien, Rücksicht genommen.

Die Bündelung beruhe auch nicht auf einer willkürlichen Entscheidung des Landtags. In der parlamentarischen Beratung sei betont worden, dass drei Verfassungsänderungen staatsorganisationsrechtliche Fragen und drei weitere Änderungen grundrechtliche Fragen betreffen würden und dass sich die Zweiteilung damit angeboten habe. Dabei sei auch hervorgehoben worden, dass bei getrennter Vorlage von sechs einzelnen Punkten insgesamt zehn Abstimmungsvorgänge hätten stattfinden müssen – zwei Stimmzettel für die Landtagswahl, zwei Stimmzettel für die Bezirkstagswahlen und sechs Stimmzettel für die Volksentscheide. Eine derartige Abstimmung sei für zu fehleranfällig gehalten worden. Eine solche Bündelung mehrerer Verfassungsänderungen entspreche auch der bisherigen Staatspraxis.

IV.

1. Nach Art. 98 Satz 4 BV, Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG, hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht der Bayerischen Verfassung verfassungswidrig einschränken. Das gilt auch für Gesetze, die nach der Rechtsbehauptung des Antragstellers die Verfassung verfassungswidrig ändern (vgl. VerfGH vom 17.9.1999 = VerfGH 52, 104/140 ff.).

2. a) Die Antragsteller haben mit ihrer Rüge der Verletzung von Art. 118 Abs. 1, Art. 7 Abs. 2 und Art. 101 BV in ausreichend substantiierter Weise Grundrechtsnormen der Bayerischen Verfassung bezeichnet, aus der sich die Verfassungswidrigkeit der beiden verfassungsändernden Gesetze vom 10. November 2003 ergeben soll. Ist eine Popularklage mit einer substantiierten Grundrechtsrüge erhoben, erstreckt der Verfassungsgerichtshof seine Prüfung auf alle in Betracht kommenden Normen der Bayerischen Verfassung, selbst wenn sie nicht als verletzt bezeichnet sind oder wenn sie keine Grundrechte verbürgen (vgl. VerfGH vom 22.7.1999 = VerfGH 52, 47/56; VerfGH vom 8.1.2002 = VerfGH 55, 1/6). Art. 28 Abs. 1 GG ist nicht unmittelbar Prüfungsmaßstab des Verfassungsgerichtshofs (vgl. VerfGH vom 17.9.1999 = VerfGH 52, 104/137 f.).

b) Es ist zwar grundsätzlich nicht möglich, ein mehrere Vorschriften umfassendes Gesetz im Ganzen mit der Popularklage anzugreifen. Vielmehr muss der Antragstel-

ler die einzelnen Vorschriften, gegen die sich die Popularklage richten soll, genau bezeichnen und im Einzelnen angeben, inwiefern diese angefochtenen Vorschriften jeweils Grundrechte verfassungswidrig einschränken sollen. Diesen Erfordernissen muss in Bezug auf jede einzelne angegriffene Vorschrift Genüge getan sein (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 4.11.1976 = VerfGH 29, 191/200 f.; VerfGH vom 29.8.1997 = VerfGH 50, 181/196).

Eine Ausnahme gilt jedoch, wenn ein Gesetz insgesamt mit der Rüge angegriffen wird, es verletze das Grundrecht der Handlungsfreiheit, weil es nicht ordnungsgemäß zustande gekommen sei und deshalb nicht zur verfassungsmäßigen Ordnung gehöre (vgl. VerfGH vom 29.8.1997 = VerfGH 50, 181/196). Die Rüge, das Gesetz verletze das Grundrecht der Handlungsfreiheit nach Art. 101 BV, haben der Antragsteller zu I jedenfalls sinngemäß und der Antragsteller zu II ausdrücklich erhoben. Für die zugleich geltend gemachte Verletzung des Art. 118 Abs. 1 BV kann im Ergebnis nichts anderes gelten, da damit der Vorwurf einer unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt vertretbaren, schlechthin unhaltbaren, offensichtlich sachwidrigen, eindeutig unangemessenen Handhabung der Vorschriften über das Gesetzgebungsverfahren verbunden ist (zum Begriff der Willkür vgl. VerfGH vom 6.7.2001 = VerfGH 54, 59/60; VerfGH vom 23.6.2003 = VerfGH 56, 112/115). Dieser Vorwurf betrifft bei einem mehrere Vorschriften umfassenden Gesetz jede einzelne Vorschrift gleichermaßen, weil die Regelungen über das Gesetzgebungsverfahren insoweit vor die Klammer gezogen sind.

c) Das besondere Überprüfungsverfahren nach Art. 80 LWG steht der Zulässigkeit der vorliegenden Popularklage, mit der Grundrechtsverstöße bei der Durchführung des Volksentscheids gerügt werden, nicht entgegen (s. hierzu VerfGH vom 4.2.1991 = VerfGH 44, 9/15 f.; VerfGH vom 29.8.1997 = VerfGH 50, 181/196 ff.).

Die bei einem Volksentscheid Stimmberechtigten sind an dem Verfahren nach Art. 80 LWG nicht beteiligt und werden über seine Durchführung nicht informiert. Es wird vom Landtag von Amts wegen eingeleitet und nach jedem Volksentscheid durchgeführt. Vorliegend hat der Landtag mit Beschluss vom 12. Februar 2004 die Gültigkeit der nachgeschalteten Volksentscheide festgestellt (vgl. LT-Drs. 15/336 vom 12.2.2004; LT-Plenarprotokoll 15/11 vom 12.2.2004 S. 467 f.). Nach Art. 80 Abs. 2

Satz 1 LWG kann gegen den Beschluss des Landtags nach Art. 80 Abs. 1 LWG eine Minderheit des Landtags von wenigstens einem Drittel seiner gesetzlichen Mitgliederzahl oder der Beauftragte eines Volksbegehrens den Verfassungsgerichtshof anrufen (vgl. Art. 48 Abs. 2 bis 5 VfGHG). Einzelne Stimmberechtigte oder Gruppen von Stimmberechtigten können dagegen – anders als im Wahlprüfungsverfahren nach Art. 48 Abs. 1 Nr. 3 VfGHG – den Beschluss des Landtags nicht beim Verfassungsgerichtshof anfechten. Da die Stimmberechtigten das Verfahren nach Art. 80 LWG somit überhaupt nicht betreiben können, können sie – wenn sie mit einer Popularklage geltend machen wollen, die Durchführung des Volksentscheids leide an Fehlern, die ihre Grundrechte verletzen – nicht auf dieses Verfahren verwiesen werden. Denn sonst würde sich für die Abstimmenden eine Rechtsschutzlücke ergeben, die verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar ist.

Die von den Antragstellern aufgeworfenen Fragen der Anwendung des Koppelungsverbots und einer ausreichenden Information der Abstimmenden betreffen das Grundrecht auf Teilhabe an der Staatsgewalt nach Art. 7 Abs. 2 BV, weil dabei die Rechtsbehauptung im Raum steht, der Bürger könne bei der Abstimmung seinen Willen nicht unverkürzt und nicht auf der Grundlage einer ausreichenden Information zum Ausdruck bringen (vgl. VerfGH vom 17.9.1999 = VerfGH 52, 104/141). Die Zulässigkeit ihrer Popularklage wird damit durch Art. 80 LWG nicht in Frage gestellt. Wie die Rechtslage zu beurteilen wäre, wenn im Rahmen des Art. 80 LWG eine dem Art. 48 Abs. 1 Nr. 3 VfGHG entsprechende Regelung eingeführt würde, muss hier nicht erörtert werden.

V.

1. Die verfassungsändernden Gesetze verstoßen auch unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit einer ausreichenden Information der Bürger über den Gegenstand der Volksentscheide nicht gegen die Verfassung.

a) Nach Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BV müssen vom Landtag beschlossene verfassungsändernde Gesetzesbeschlüsse des Landtags dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden. Nach Art. 74 Abs. 7 BV ist jeder dem Volk zur Entscheidung vorgelegte Ge-

setzentwurf mit einer Weisung der Staatsregierung zu begleiten, die bündig und sachlich sowohl die Begründung der Antragsteller wie die Auffassung der Staatsregierung über den Gegenstand darlegen soll. Da es sich vorliegend nicht primär um Volksgesetzgebung, sondern um eine auch von der Staatsregierung unterstützte Parlamentsgesetzgebung handelt, entfällt die gegenüberstellende Darstellung der Auffassung von Antragstellern und Staatsregierung. Im Übrigen muss die Weisung der Staatsregierung jedoch die Anforderungen erfüllen, die von Verfassungen wegen an sie gestellt werden. Das Grundrecht auf Teilhabe an der Staatsgewalt gemäß Art. 7 Abs. 2 BV in Gestalt der Abstimmungsfreiheit fordert, dass der Bürger aus dem Gesetzentwurf und dessen Begründung die Abstimmungsfrage und deren Bedeutung und Tragweite entnehmen kann (vgl. VerfGH vom 13.4.2000 = VerfGH 53, 81/105). Die Entscheidung der Stimmberechtigten über den vom Parlament nach Art. 75 Abs. 2 Satz 1 BV gefassten Gesetzesbeschluss kann nur dann sachgerecht ausfallen, wenn dieser so ausgestaltet ist, dass sie seinen Inhalt verstehen, seine Auswirkungen überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen können (vgl. VerfGH vom 9.3.1978 = VerfGH 31, 71/95; VerfGH vom 19.1.1994 = VerfGH 47, 1/15; VerfGH vom 13.4.2000 = VerfGH 53, 81/105 f.). Dazu ist es notwendig, dass die Stimmberechtigten die Möglichkeit haben, sich zur Vorbereitung auf den (nachgeschalteten) Volksentscheid ein Mindestmaß an Informationen zu verschaffen (vgl. VerfGH vom 29.8.1997 = VerfGH 50, 181/198 f.; VerfGH vom 17.9.1999 = VerfGH 52, 104/141).

Diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen, die in Art. 75 Abs. 2, Art. 76 Abs. 1 LWG konkretisiert werden, hat die Bayerische Staatsregierung entsprochen. Ihre Bekanntmachung über Tag und Gegenstand des Volksentscheids vom 2. Juni 2003 (veröffentlicht im Staatsanzeiger Nr. 23 vom 6. Juni 2003) und die Stimmzettel enthalten sowohl den Text der verfassungsändernden Gesetzesbeschlüsse als auch daran anschließend die Erläuterungen der Staatsregierung (vgl. Art. 75 Abs. 2 Nrn. 2 und 3, Art. 76 Abs. 1 LWG). Der jeweilige Text der beabsichtigten Verfassungsänderungen ist dort in Fettdruck und übersichtlicher Gliederung aufgeführt. Die sich jeweils an den Gesetzestext anschließenden Erläuterungen hat die Staatsregierung sachangemessen abgefasst. Grundsätzlich steht sie dabei vor der schwierigen Aufgabe, das Anliegen des Gesetzgebers weder in unzulässiger Weise zu vereinfachen noch den Sachverhalt so kompliziert darzustellen, dass er von einer Mehrzahl von

Bürgern möglicherweise nicht mehr verstanden wird. In Anbetracht dessen beschreiben die Erläuterungen in knapper, übersichtlicher und verständlicher Form den Kern des Inhalts der jeweiligen Verfassungsänderungen. Diese Darstellung ist geeignet, dem Bürger die Tragweite seiner Entscheidung erkennbar werden zu lassen.

Außerdem war die Wahlbenachrichtigung nach § 16 LWO so ausgestaltet, dass darin auf den Volksentscheid über die Verfassungsänderungen hingewiesen wurde; dadurch konnte der einzelne Bürger angestoßen werden, Einblick in die Bekanntmachung vom 2. Juni 2003 zu nehmen (vgl. Muster einer Wahlbenachrichtigung in Anlage 1 zur Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 9.4.2003, AllMBI Nr. 4/2003 S. 135 „Landtagswahl und Bezirkswahlen sowie Volksentscheide am 21. September 2003, Wahlbenachrichtigung“) oder sich in sonstiger Weise über die anstehenden Volksentscheide zu informieren. Die Bayerische Verfassung geht hinsichtlich der Teilnahme des Volkes an der Gesetzgebung davon aus, dass sich der mündige und verantwortungsbewusste Bürger selbst ausreichend informiert (vgl. VerfGH vom 19.1.1994 = VerfGH 47, 1/16; VerfGH vom 29.8.1997 = VerfGH 50, 181/200).

b) Ob es über diese verfassungs- und wahlrechtlichen Vorgaben hinaus Informations- und Aufklärungspflichten der Staatsregierung geben kann, braucht hier nicht entschieden zu werden. Denn die Staatsregierung hatte aus Anlass der geplanten Verfassungsänderungen eine breite Informationskampagne in die Wege geleitet. So wurde die Bekanntmachung vom 2. Juni 2003 in das Internetangebot des Landeswahlleiters und des Staatsministeriums des Innern aufgenommen. Die Gemeinden wurden angehalten, die Bekanntmachung vom 2. Juni 2003 in verschiedener Weise – auch im Internet – öffentlich bekannt zu machen, vor Wahlräumen gut sichtbar auszuhängen, sie den Stimmberechtigten auf Anforderung zuzusenden und auf diese Möglichkeit gesondert hinzuweisen. Hinzu kamen eine Anzeigenkampagne in bayerischen Zeitungen, weitere Internetauftritte des Staatsministeriums des Innern, die Herausgabe eines Faltblatts in einer Auflage von 100.000 Stück sowie mehrere Presseerklärungen. Aus verfassungsrechtlicher Sicht können darüber hinausgehende Informations- und Aufklärungspflichten nicht verlangt werden. Eine gezielte Fehlinformation der Stimmberechtigten – etwa durch den redaktionellen Aufbau des Falt-

blattes – ist dem Verfassungsgerichtshof dabei im Übrigen nicht ersichtlich geworden.

2. Die verfassungsändernden Gesetze verstoßen nicht gegen das sog. Koppelungsverbot, also das Verbot des „Zusammenspannens“ sachlich nicht zusammenhängender Materien. Der Verfassungsgerichtshof hat bereits entschieden, dass der parlamentarische Gesetzgeber im Fall der Verfassungsänderung nach Art. 75 Abs. 2 BV grundsätzlich auch befugt ist, Änderungen der Verfassung in mehreren Einzelschriften, die gesetzestechnisch gesondert durchgeführt werden könnten, einheitlich vorzunehmen, und das Koppelungsverbot nicht auf verfassungsändernde Gesetzesbeschlüsse des Landtags nach Art. 75 Abs. 2 BV anzuwenden ist (vgl. VerfGH vom 18.10.1974 = VerfGH 27, 153/161 ff.; VerfGH vom 24.2.2000 = VerfGH 53, 23/32 f.). Daran wird festgehalten.

Zwar entscheidet auch bei parlamentarischen Verfassungsänderungen im Verfahren nach Art. 75 Abs. 2 BV das Volk durch den (nachgeschalteten) Volksentscheid über den Gesetzesbeschluss des Landtags (Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BV). Bei der Verfassungsänderung auf der Grundlage eines Parlamentsbeschlusses muss jedoch auf die Besonderheiten der parlamentarischen Gesetzgebung Rücksicht genommen werden. Im Gegensatz zur Volksgesetzgebung, bei der die Gesetzesinitiative und die Ausgestaltung des Inhalts nach der Verfassung grundsätzlich dem Volk selbst überlassen bleiben, liegen im Fall des Art. 75 Abs. 2 BV die Gesetzesinitiative und die Entscheidung über den Inhalt und den Umfang der Verfassungsänderung nicht beim Volk, sondern beim parlamentarischen Gesetzgeber. Die beiden Verfahren zur Änderung der Verfassung – zum einen im Weg der Volksgesetzgebung (Art. 74 BV), zum anderen auf dem parlamentarischen Weg (Art. 75 Abs. 2 BV) – sind hinsichtlich ihrer Voraussetzungen, ihres Ablaufs und hinsichtlich der kompetenziellen Zuordnung zu dem jeweils zur Gesetzgebung berechtigten Organ (Volk oder Parlament) von einander zu unterscheiden (vgl. VerfGH vom 17.9.1999 = VerfGH 52, 104/120 f.). Durch den Volksentscheid nach Art. 75 Abs. 2 BV kann der auf den parlamentarischen Erörterungen und dem Konsens der weit überwiegenden Mehrheit der im Parlament vertretenen politischen Kräfte (Zweidrittelmehrheit der Mitgliederzahl; Art. 75 Abs. 2 Satz 1 BV) beruhende Gesetzesvorschlag des Parlaments nicht nachträglich in seinem Inhalt verändert werden. Insoweit ist der Volksentscheid nach Art. 75 Abs. 2

Satz 2 BV von anderer Natur als der nach Art. 74 BV. Dies ist – neben der unterschiedlichen Struktur der beiden Gesetzgebungsverfahren – in zweiter Linie auch dadurch begründet, dass parlamentarische Verfassungsänderungen wegen des Erfordernisses der Zweidrittelmehrheit nach Art. 75 Abs. 2 Satz 1 BV häufig auf Kompromissen zwischen den im Landtag vertretenen Parteien beruhen. Die Kompromissgrundlage und auch die Kompromissbereitschaft würden beeinträchtigt, wenn der nachgeschaltete Volksentscheid nach Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BV aufgrund einer Entkoppelung der vom Parlament als Ganzes vorgeschlagenen Regelungsgegenstände zu Ergebnissen führen könnte, die den im Parlament zustande gekommenen Kompromissen nicht entsprechen. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Koppelungsmöglichkeit bei einem nachgeschalteten Volksentscheid nach Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BV nur dann besteht, wenn dem Beschluss des Landtags auf Änderung der Verfassung ein Kompromiss zwischen Parlamentsmehrheit und -minderheit zugrunde liegt. Denn die Nichtanwendung der Rechtsprechung zum Koppelungsverbot auf die Verfassungsänderung im Weg der Parlamentsgesetzgebung soll den politischen Gestaltungswillen des Parlaments generell schützen. Dem Volk wird in Verfahren der parlamentarisch initiierten Verfassungsänderung nach Art. 75 Abs. 2 BV deshalb von der Verfassung nur die Entscheidung darüber eingeräumt, ob es der vom Landtag beabsichtigten Verfassungsänderung, so wie sie ihm durch den Gesetzesbeschluss unterbreitet wird, zustimmen will oder nicht. Gegenstand des Volksentscheids kann hier nur der parlamentarische Gesetzesbeschluss als Ganzes sein (vgl. VerfGH vom 18.10.1974 = VerfGH 27, 153/161 ff.; VerfGH vom 24.2.2000 = VerfGH 53, 23/32 f.).

3. Die Einwände der Beschwerdeführer, die in dieser Verfahrensweise verschiedene Verfassungsverstöße erblicken, greifen demgegenüber nicht durch.

a) Der Gleichheitssatz des Art. 118 Abs. 1 BV – auch in der Ausprägung des Willkürverbots – ist nicht verletzt, weil in den dargelegten Unterschieden zwischen Parlaments- und Volksgesetzgebung ein sachlicher Differenzierungsgrund dafür liegt, das jeweilige Verfahren zur Änderung der Verfassung unterschiedlich zu behandeln (vgl. VerfGH vom 18.10.1974 = VerfGH 27, 153/163; VerfGH vom 24.2.2000 = VerfGH 53, 23/33). Dem Demokratieprinzip der Art. 2 und Art. 5 BV ist in seiner Ausgestaltung durch Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BV dadurch genügt, dass die Verfassungsänderung auch dann unmittelbar auf die Legitimation durch den Volkswillen rückführbar ist, wenn beim

nachgeschalteten Volksentscheid nur die Ja-/Nein-Entscheidung offen steht. Für das Grundrecht auf Teilhabe an der Staatsgewalt nach Art. 7 Abs. 2 BV und für die Handlungsfreiheit nach Art. 101 BV gilt nichts anderes. Das Volk kann auch bei dieser Art der Entscheidung aussprechen, ob es die zur Abstimmung stehenden Gesetzentwürfe unterstützt oder ablehnt; mehr ist nicht verlangt (vgl. VerfGH vom 17.9.1999 = VerfGH 52, 104/141).

b) Im Übrigen entspricht es ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, dass er nicht zu entscheiden hat, ob der Gesetzgeber jeweils die bestmögliche und gerechteste Lösung getroffen hat; er kann nicht eigene Abwägungen und Überlegungen an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers setzen. Wenn der Gesetzgeber bei der Neuregelung eines bestimmten Bereichs Wertungen und fachbezogene Abwägungen vornimmt, könnte der Verfassungsgerichtshof diese nur beanstanden, wenn sie eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlerhaft wären oder wenn sie der verfassungsrechtlichen Wertordnung widersprächen (vgl. VerfGH vom 9.7.2002 = VerfGH 55, 85/93; VerfGH vom 4.6.2003 = VerfGH 56, 99/109). Soweit hier der (verfassungsändernde) Gesetzgeber das Wählbarkeitsalter vom vollendeten 21. auf das vollendete 18. Lebensjahr herabgesetzt (Art. 14 Abs. 2 BV), den Text des Art. 100 BV an den des Art. 1 Abs. 1 GG angepasst und den Text der Art. 125 und 126 BV ergänzt hat, hat er ersichtlich nur den ihm zustehenden Gestaltungsspielraum ausgeschöpft.

c) Der als verletzt gerügte Art. 28 Abs. 1 GG könnte – da Bestimmungen des Grundgesetzes nicht Prüfungsmaßstab für den Bayerischen Verfassungsgerichtshof sind – allenfalls mittelbar über die Prüfungsmaßstäbe des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 oder der Art. 74, 75 BV relevant werden (vgl. VerfGH vom 22.11.1996 = VerfGH 49, 160/166; VerfGH vom 17.9.1999 = VerfGH 52, 104/137 f.). Ein entsprechender Verstoß ist jedoch nicht ersichtlich.

VI.

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