

## Pressemitteilung

zur Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom  
24. Februar 2000 im Verfahren

Volksbegehren "Unabhängige Richterinnen und Richter in Bayern"

### I.

Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob ein Volksbegehren zulässig ist, das durch Änderung der Bayerischen Verfassung eine Umgestaltung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs sowie die Einführung eines Richterwahlausschusses erreichen will.

Das Bayerische Staatsministerium des Innern verneint die Zulassungsvoraussetzungen; es ist der Auffassung, daß der Gesetzentwurf zwei sachlich völlig verschiedene Anliegen verfolge; das verstoße gegen das verfassungsrechtliche Koppelungsverbot. Die Stimmberechtigten, die nur eines der beiden Anliegen unterstützen wollten, müßten hierzu die Möglichkeit haben und dürften nicht dazu gezwungen sein, über beide Anliegen im Block abzustimmen.

Nach Auffassung der Betreiber des Volksbegehrens gibt es kein Koppelungsverbot. Zudem handle es sich hier um sachlich zusammenhängende Regelungsgegenstände, weil beide den Zweck verfolgten, die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter zu stärken.

### II.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat entschieden, daß das Volksbegehren zulässig ist, wenn im weiteren Verfahrensablauf die beiden Teile des Gesetzentwurfs getrennt behandelt werden.

### **Zusammenfassung der Entscheidung:**

Der Verfassungsgerichtshof muß nach dem Gesetz auch im vorliegenden Fall eine Entscheidung treffen, obwohl das Volksbegehren auch seine eigene Organisation und Struktur betrifft. Würde er nicht entscheiden, könnte über das Volksbegehren nicht abgestimmt werden. Eine Rechtsgrundlage für eine etwaige Einschaltung des Bundesverfassungsgerichts gibt es nicht.

Das Volksbegehren steht mit dem Koppelungsverbot nicht im Einklang.

Das Demokratieprinzip und die Abstimmungsfreiheit der Bürgerinnen und Bürger im Volksgesetzgebungsverfahren verlangen, daß die Bürger ihren Willen unverfälscht und so differenziert wie möglich zur Geltung bringen können. Das ist jedenfalls dann nicht zu verwirklichen, wenn die Bürger gezwungen wären, über sachlich nicht zusammenhängende Regelungsvorschläge "im Paket" abzustimmen. Bei einer derartigen Verfahrensgestaltung bestünde die Gefahr der Verfälschung des Abstimmungswillens, z.B. wenn ein sehr populäres Anliegen mit einem sehr unpopulären zusammengespannt würde.

Der vorliegende Gesetzentwurf des Volksbegehrens regelt zwei verschiedene Gegenstände, die sachlich nicht miteinander zusammenhängen. Der eine Teil befaßt sich mit der Struktur des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, der andere betrifft die Einführung eines Richterwahlausschusses für die Anstellung und die Beförderung von Richtern der Fachgerichtsbarkeiten. Über die beiden Teile des Gesetzentwurfs kann ohne Verlust für das Anliegen des Volksbegehrens getrennt abgestimmt werden. Aus der Sicht der abstimmenden Bürger können sich grundlegend verschiedene Argumente für und gegen die beiden Gegenstände des Volksbegehrens ergeben.

Weil der Verfassungsgerichtshof erst in der vorliegenden Entscheidung den Inhalt des Koppelungsverbots präzisiert hat, erscheint es aus Gründen des Vertrauensschutzes nicht angemessen, die Betreiber des Volksbegehrens darauf zu verweisen, die erforderlichen Unterschriften nochmals zu sammeln. Allerdings müssen beim weiteren Fortgang des Volksbegehrens die beiden Teile des Gesetzentwurfs getrennt behandelt werden.

### **Zu der Entscheidung im einzelnen:**

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens sind nur gegeben, wenn im weiteren Verfahrensablauf die beiden Teile des Volksbegehrens getrennt behandelt werden.

1. Von der gesetzlichen Pflicht, über die Zulassung des Volksbegehrens zu entscheiden, ist der Verfassungsgerichtshof auch dann nicht befreit, wenn das Volksbegehren, um dessen Zulässigkeit es geht, seine eigene Organisation und Struktur betrifft. Würde er nicht entscheiden, bliebe das Schicksal des Volksbegehrens in der Schwebe. Die Folge wäre, daß über das Volksbegehren nicht abgestimmt werden könnte.

Eine Rechtsgrundlage für eine etwaige Einschaltung des Bundesverfassungsgerichts gibt es nicht. Die streitgegenständlichen staats- und verfassungsrechtlichen Fragen sind nach bayerischem Landesrecht ausdrücklich dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof zugewiesen. Die Trennung der Verfassungsräume des Bundes und der Länder wird auch vom Bundesverfassungsgericht besonders betont.

2. Der Gesetzentwurf des Volksbegehrens steht mit dem Koppelungsverbot, das sich aus Art. 7 Abs. 2 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 BV ergibt, nicht im Einklang.

a) Der Verfassungsgerichtshof ist schon bisher von einem Verbot der Koppelung sachlich nicht zusammenhängender Materien bei Volksbegehren ausgegangen.

Nach Art. 7 Abs. 2 BV übt der Staatsbürger seine Rechte unter anderem durch Teilnahme an Volksbegehren und Volksentscheiden aus. Echte Mitwirkung an der Volksgesetzgebung setzt voraus, daß die Bürger bei den Einzelakten dieses Gesetzgebungsvorgangs ihren Willen unverkürzt und unverfälscht zum Ausdruck bringen können. Aus dem in Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BV niedergelegten demokratischen Prinzip folgt, daß die Bürger in den Fällen, in denen ihnen nach der Verfassung die Ausübung der Staatsgewalt zukommt, die Möglichkeit haben müssen, ihren eigenen, autonomen und souveränen Willen zum Ausdruck zu bringen.

Diesen Verfassungsrechten der Bürger würde es zuwiderlaufen, wenn bei einem Volksbegehren heterogene, sachlich nicht zusammenhängende Materien verknüpft und dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden könnten. Unter dem Blickwinkel des demokratischen Prinzips und des Grundrechts der Bürger auf echte Mitwirkung am Volksgesetzgebungsverfahren ist es deshalb erforderlich, daß die Bürger bei den Abstimmungen ein Höchstmaß an Abstimmungsfreiheit haben und ihren Willen so differenziert wie möglich zur Geltung bringen können. Dies wäre jedenfalls dann nicht zu verwirklichen, wenn die Bürger gezwungen wären, über mehrere, sachlich nicht zusammenhängende Regelungsvorschläge eines Volksbegehrens "im Paket" abzustimmen, also nur einheitlich Ja oder Nein zu sagen.

Bei einer derartigen Verfahrensgestaltung bestünde darüber hinaus die Gefahr der Verfälschung des Abstimmungswillens oder der manipulativen Erreichung eines bestimmten Abstimmungsergebnisses, z.B., wenn ein sehr populäres, im Interesse der Mehrheit liegendes Anliegen mit einem äußerst unpopulären, im Interesse nur weniger Bürger liegenden zusammengespannt würde. Ohne ein Koppelungsverbot wäre der manipulativen Verknüpfung heterogener Gesetzesvorhaben im Volksgesetzgebungsverfahren nicht zu begegnen. Das Koppelungsverbot erschwert die Volksgesetzgebung nicht; im Gegenteil, es gewährleistet, daß das Volk selbst unbeeinflusst seinen eigenen, wahren Willen zum Ausdruck bringen kann.

b) Das Koppelungsverbot besteht für sachlich nicht zusammenhängende Materien. Ob bei einem Gesetzentwurf eine sachlich zusammenhängende einheitliche Materie vorliegt, bestimmt sich in erster Linie nach materiellen Kriterien. Nur wenn sich die vorgesehenen Regelungen auf einen umgrenzbaren Bereich beschränken, wenn sie nach objektiver Beurteilung innerlich eng zusammenhängen, also eine "Einheit der Materie" gegeben ist, kann von einem sachlichen Zusammenhang gesprochen werden.

Damit ist gleichzeitig geklärt, daß verschiedene Gegenstände nicht allein deshalb zu einem sachlich zusammenhängenden Gesetzeswerk werden, weil sie einer gemeinsamen Zielsetzung dienen oder die Umsetzung eines allgemeinen Programms anstreben. Andernfalls wäre es ohne weiteres möglich, durch eine generell abstrakte Zielsetzung oder durch weit gespannte Gesetzgebungsabsichten das Koppelungsverbot zu umgehen.

c) Der hier zu prüfende Gesetzentwurf regelt zwei verschiedene Gegenstände, die sachlich nicht miteinander zusammenhängen. Der eine Teil befaßt sich mit der Organisation des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, besonders der Wahl und dem Status der bayerischen Verfassungsrichter. Er will eine Umgestaltung eines Verfassungsorgans erreichen. Der andere Teil betrifft die Einführung eines Richterwahlausschusses, der gemeinsam mit dem zuständigen Staatsministerium über die Anstellung und Beförderung der Richterinnen und Richter aller Fachgerichtsbarkeiten entscheiden soll. Die beiden Teile des Gesetzentwurfs sind ohne Verlust für das Anliegen des Volksbegehrens trennbar; über sie kann ohne weiteres getrennt abgestimmt

werden. Die abstrakte und politische Zielsetzung, die das Volksbegehren für sich in Anspruch nimmt, nämlich allgemein die Unabhängigkeit der Richter zu stärken, kann aus den oben genannten Gründen die beiden unterschiedlichen Vorhaben nicht zu einer sachlich zusammenhängenden Materie machen. Aus der Sicht der abstimmenden Bürger können sich grundlegend verschiedene Argumente für den einen und gegen den anderen der beiden Gegenstände des Volksbegehrens ergeben. Das Zusammenspannen der beiden sachlich nicht zusammenhängenden Materien verstößt mithin gegen das Koppelungsverbot.

3. Diesem Ergebnis steht nicht entgegen, daß - wie vom Verfassungsgerichtshof bereits entschieden - das Koppelungsverbot nicht auf verfassungsändernde Gesetzesbeschlüsse des Landtags nach Art. 75 Abs. 2 BV anzuwenden ist. Die beiden Verfahren zur Änderung der Verfassung - zum einen im Wege 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 Zuordnung zu dem jeweiligen Gesetzgebungsorgan (Volk oder Parlament) voneinander zu unterscheiden. Durch den nachgeschalteten Volksentscheid nach Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BV kann der Gesetzesvorschlag des Parlaments, der auf den parlamentarischen Erörterungen und dem Konsens der weit überwiegenden Mehrheit im Parlament beruht, nicht nachträglich verändert werden. Dies beruht auch darauf, daß parlamentarische Verfassungsänderungen wegen des Erfordernisses der Zweidrittelmehrheit in der Regel auf Kompromissen zwischen den im Landtag vertretenen Parteien beruhen. Die Kompromißgrundlage und auch die Kompromißbereitschaft würden beeinträchtigt, wenn der nachgeschaltete Volksentscheid auf Grund einer Entkoppelung des Gesamtvorschlags zu Ergebnissen führen könnte, die den im Parlament zustande gekommenen Kompromissen nicht entsprechen. Gegenstand des Volksentscheids kann beim Verfahren nach Art. 75 Abs. 2 BV nur der parlamentarische Gesetzesbeschluß als Ganzes sein.

4. Wegen der Bedeutung für die Ermittlung des wahren Abstimmungswillens der Bürger ergreift das Koppelungsverbot alle Stufen eines Volksbegehrens.

Es ist jedoch zu berücksichtigen, daß der Verfassungsgerichtshof in der vorliegenden Entscheidung den Inhalt des Koppelungsverbots im Vergleich zu seiner bereits vorliegenden Rechtsprechung präzisiert hat. Bei dieser Sachlage erscheint es - bezogen auf den vorliegenden Fall - aus Gründen des Vertrauensschutzes nicht angemessen, die Betreiber des Volksbegehrens darauf zu verweisen, die erforderlichen 25.000 Unterschriften nochmals und zwar getrennt zu sammeln. Allerdings müssen wegen des Koppelungsverbots beim weiteren Fortgang des Volksbegehrens die beiden Teile des vorliegenden Volksbegehrens - Änderung der Art. 68 und 69 BV einerseits und Änderung des Art. 87 Abs. 2 BV andererseits - getrennt behandelt werden.

Bayerischer Verfassungsgerichtshof