

Gründe:

A.

Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens zur Änderung der Vorschriften über den Bürgerentscheid gegeben sind.

Am 6. Dezember 1999 wurde beim Bayerischen Staatsministerium des Innern ein Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens gestellt, das Änderungen der Vorschriften über den Bürgerentscheid zum Inhalt hat.

Das Staatsministerium des Innern hat mitgeteilt, eine Überprüfung durch das Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung habe ergeben, dass mindestens 25.000 - konkret 27.952 - gültige Unterschriften eingereicht worden seien.

Der "Entwurf eines Gesetzes zum Schutz und zur Stärkung der Mitwirkungsrechte der bayerischen Bürgerinnen und Bürger in Städten, Gemeinden und Landkreisen" sieht Änderungen der Verfassung des Freistaates Bayern (BV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBl S. 991, BayRS 100-1-S), der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl S. 796, BayRS 2020-1-1-I), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vom 26. März 1999 (GVBl S. 86), der Landkreisordnung für den Freistaat Bayern (LKrO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl S. 826, BayRS 2020-3-1-I), zuletzt geändert durch § 2 des Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vom 26. März 1999 (GVBl S.

86), und des Gesetzes über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte (Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz - GLKrWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. August 1995 (GVBI S. 590, BayRS 2021-1/2-I) vor. Der Gesetzentwurf des Volksbegehrens hat folgenden redaktionell nicht veränderten Wortlaut:

§ 1

Die Verfassung des Freistaates Bayern (BayRS 100-1-S), zuletzt geändert durch die Gesetze vom 20. Februar 1998 (GVBI S. 38, 39, 42), wird wie folgt geändert:

1. Art. 11 Abs. 2 BV wird wie folgt geändert:

Die Gemeinden sind ursprüngliche Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts. Sie haben das Recht, ihre eigenen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze selbst zu ordnen und zu verwalten. Dieses Recht wird von den Gemeindebürgerinnen und Gemeindebürgern in Wahlen und Bürgerentscheiden und durch besondere Gemeindeorgane ausgeübt.

2. Der bisherige Art. 12 Abs. 3 der bayerischen Verfassung wird Art. 12a und erhält folgenden Wortlaut:

(1) Die Gemeindebürgerinnen und Gemeindebürger haben das Recht, Angelegenheiten der Gemeinde durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu regeln.

(2) Die Unterschriften für den Antrag auf Durchführung eines Bürgerentscheids (Bürgerbegehren) dürfen auch außerhalb der Amtsräume gesammelt werden (freie Unterschriftensammlung).

(3) Für einen ausreichenden Zeitraum während der Sammlung und von der Einreichung des Bürgerbegehrens bis zum Bürgerentscheid dürfen die Gemeindeorgane keine dem Begehren entgegenstehende Entscheidungen treffen oder vollziehen, es sei denn, zum Zeitpunkt der Einreichung haben rechtliche Verpflichtungen hierzu bestanden (Schutzwirkung).

(4) Die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen entscheidet, unabhängig von der Höhe der Beteiligung.

(5) Der Bürgerentscheid kann innerhalb von einem Jahr nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.

(6) Die Bestimmungen der Abs. 1 mit 5 gelten auch für die Landkreise.

(7) Das Nähere regelt ein Gesetz.

§ 2

Art. 18a der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (BayRS 2027-1-1), zuletzt geändert durch Nr. 1 der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 29. August 1997 (GVBl S. 520), wird wie folgt geändert:
(Auslassungen der alten Fassung sind mit (...) bezeichnet.)

(1) Die Gemeindebürgerinnen und Gemeindebürger können über Gemeindeangelegenheiten die Durchführung eines Bürgerentscheids beantragen (Bürgerbegehren).

(2) Der Gemeinderat kann (...) beschließen, dass über eine Gemeindeangelegenheit ein Bürgerentscheid stattfindet (Ratsreferendum).

(3) Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über Angelegenheiten, die kraft Gesetz der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister obliegen, über die Rechtsverhältnisse der Gemeinderatsmitglieder, der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten und über die Haushaltssatzung.

(4) Das Bürgerbegehren muss eine mit Ja oder Nein zu entscheidende Fragestellung und eine Begründung enthalten sowie mindestens eine oder einen und höchstens drei Vertreterinnen oder Vertreter benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. Für den Fall ihrer Verhinderung können zusätzlich Stellvertreterinnen und Stellvertreter benannt werden. Die Unterschriften für mehrere sachlich zusammenhängende Bürgerbegehren können auf einer Unterschriftenliste gesammelt werden. Mit der Unterschrift ist der Tag der Eintragung anzugeben.

(5) Das Bürgerbegehren kann nur von Personen unterzeichnet werden, die am Tage der Einreichung des Bürgerbegehrens Gemeindebürgerin oder Gemeindebürger sind. Für die Feststellung der Zahl der gültigen Unterschriften ist das Wählerverzeichnis vom Stand dieses Tages maßgebend.

(6) Ein Bürgerbegehren ist dann zustandegekommen, wenn es von der folgenden Anzahl von Gemeindebürgerinnen oder Gemeindebürgern, bezogen auf die Zahl der Stimmberechtigten (Quorum), unterstützt wird.

Einwohner/innen der Gemeinde	Quorum des Bürgerbegehrens
bis 10.000	10%
bis 20.000	9%
bis 30.000	8%
bis 50.000	7%
bis 100.000	6%

bis 500.000	5%
über 500.000	3%

Hierbei zählen nur die Unterschriften, die in einem Zeitraum von sechs Monaten vor Einreichung des Bürgerbegehrens geleistet wurden. Ferner können bis zur Zulässigkeitsentscheidung des Gemeinderates Unterschriften nachgereicht werden; diese dürfen auch nach der Einreichung des Bürgerbegehrens gesammelt werden.

(7) Die Unterschriftenlisten werden auf Antrag der Vertreterinnen und Vertreter des Bürgerbegehrens oder auf Anforderung der Gemeinde bis zur Einreichung des Bürgerbegehrens, längstens für sechs Monate, in den Amtsräumen der Gemeinde ausgelegt. Die Vertreterinnen und Vertreter des Bürgerbegehrens stellen die Unterschriftenlisten zur Verfügung. Daneben ist die freie Unterschriftensammlung zulässig. Die Gemeinde ist gegenüber den Vertreterinnen und Vertretern des Bürgerbegehrens auskunftspflichtig, wie viele Unterschriften ihr vorliegen. Das Bürgerbegehren wird durch schriftliche Erklärung der Vertreterinnen und Vertreter des Bürgerbegehrens bei der Gemeinde eingereicht. Zugleich müssen die außerhalb der Amtsräume gesammelten Unterschriften vorgelegt werden.

(8) Für die in Satz 2 bestimmten Zeitabschnitte dürfen die Gemeindeorgane keine dem Begehren entgegenstehende Entscheidungen treffen oder vollziehen, es sei denn, zum Zeitpunkt der Vorlage der Unterschriften haben rechtliche Verpflichtungen hierzu bestanden. Die Schutzwirkung gilt:

- für einen Monat auf Antrag der Vertreterinnen und Vertreter des Bürgerbegehrens nach Vorlage der Hälfte der in Abs. 6 geforderten Unterschriften bei der Gemeinde,
- nach Einreichung des Bürgerbegehrens bis zur Zulässigkeitsentscheidung des Gemeinderates,
- bei zulässigem Bürgerbegehren bis zur Durchführung des Bürgerentscheides.

(9) Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet der Gemeinderat innerhalb von zwei Monaten nach der Einreichung (...). Ein Bürgerbegehren ist unzulässig, wenn es bei jeder möglichen Auslegung rechtswidrig ist. Gegen die Zurückweisung eines Bürgerbegehrens können die Vertreterinnen und Vertreter des Bürgerbegehrens ohne Vorverfahren Klage erheben.

(10) Ist die Zulässigkeit gegeben, so ist innerhalb von sechs Monaten der Bürgerentscheid durchzuführen. Bürgerentscheide sollen mit anderen Abstimmungen und Wahlen zusammengelegt werden, soweit es die Fristeinhaltung zulässt. Die Kosten des Bürgerentscheides trägt die Gemeinde. Stimmberechtigt ist jede Gemeindebürgerin und jeder Gemeindebürger. Die Möglichkeit der brieflichen Abstimmung ist zu gewährleisten. Die Gemeinden werden ermächtigt, das Nähere durch Satzung zu regeln.

(11) Ist in einem Stadtbezirk ein Bezirksausschuss gebildet worden, so kann über Angelegenheiten, die diesem Bezirksausschuss zur Entscheidung übertragen sind, auch innerhalb des Stadtbezirks ein Bürgerentscheid stattfinden. Stimmberechtigt ist jede im Stadtbezirk wohnhafte Gemeindegemeindebürgerin und jeder im Stadtbezirk wohnhafte Gemeindegemeindebürger. Der Antrag ist schriftlich an den Bezirksausschuss zur Weiterleitung an den Stadtrat zu richten. Die Vorschriften der Absätze 2 bis 14 finden entsprechend Anwendung.

(12) Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen beantwortet wurde. Bei Stimmgleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet. Über mehrere Fragestellungen, die den gleichen Gegenstand betreffen, inhaltlich aber nicht miteinander vereinbar sind, wird einzeln abgestimmt. Darüber hinaus können die Stimmberechtigten kennzeichnen, welche Alternative sie bevorzugen, wenn mehrere Fragestellungen mit Ja entschieden werden; in diesem Falle ist diejenige Fragestellung angenommen, die in der Stichfrage die meisten Stimmen erhält.

(13) Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Beschlusses des Gemeinderates. Der Bürgerentscheid kann innerhalb von einem Jahr nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden (Bindungswirkung). Die Gemeinde ist zur Umsetzung des Bürgerentscheids verpflichtet. Hält die Gemeinde diese Verpflichtung nicht ein, können die Vertreterinnen und Vertreter des Bürgerbegehrens Klage erheben.

(14) Der Bürgerentscheid entfällt, wenn der Gemeinderat die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließt. Für einen Gemeinderatsbeschluss nach Satz 1 gilt die Bindungswirkung des Absatzes 13 Satz 2 entsprechend.

(15) Die vom Gemeinderat und die von den Vertreterinnen und Vertretern des Bürgerbegehrens vorgebrachten Auffassungen zum Gegenstand eines Bürgerentscheides oder mehrerer Bürgerentscheide zum gleichen Gegenstand dürfen in Veröffentlichungen und Veranstaltungen der Gemeinde nur in gleichem Umfang dargestellt werden. Bei Bürgerentscheiden, die aufgrund eines Ratsreferendums stattfinden, ist die Gemeinde verpflichtet, die Positionen zu der zur Abstimmung vorliegenden Fragestellung ausgewogen darzustellen. Zur Information der Bürgerinnen und Bürger werden von der Gemeinde den Beteiligten die gleichen Möglichkeiten wie bei Gemeinderatswahlen eröffnet.

(16) Das Ergebnis des Bürgerentscheides ist in der Gemeinde in der ortsüblichen Weise bekannt zu machen.

(17) In Verwaltungsgemeinschaften kann ein Bürgerbegehren von den Bürgerinnen und Bürgern aller Mitgliedsgemeinden beantragt werden, soweit Gegenstand eines Bürgerbegehrens eine Entscheidung ist, für die gemäß Art. 6 Abs. 1 der Verwaltungsgemeinschaftsordnung die Gemeinschaftsversammlung zuständig ist.

Beim Bürgerentscheid entscheiden die Bürgerinnen und Bürger aller Mitgliedsge-
meinden. Absätze 1 bis 16 gelten entsprechend.

§ 3

Art. 25a der Landkreisordnung in der Fassung vom 27. Oktober 1995 (GVBl
S. 730 BayRS 2027-1-1) erhält folgenden Wortlaut:
(Auslassungen der alten Fassung sind mit (...) bezeichnet.)

(1) Die Landkreisbürgerinnen und Landkreisbürger können über Kreisangelegen-
heiten die Durchführung eines Bürgerentscheids beantragen (Bürgerbegehren).

(2) Der Kreistag kann (...) beschließen, dass über eine Kreisangelegenheit ein
Bürgerentscheid stattfindet (Kreistagsreferendum).

(3) Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über Angelegenheiten, die kraft Gesetz
der Landrätin oder dem Landrat obliegen, über die Rechtsverhältnisse der Kreisrät-
innen und Kreisräte, der Landrätin oder des Landrates und der Landkreisbediens-
teten und über die Haushaltssatzung.

(4) Das Bürgerbegehren muss eine mit Ja oder Nein zu entscheidende Fragestel-
lung und eine Begründung enthalten sowie mindestens eine oder einen und
höchstens drei Vertreterinnen oder Vertreter benennen, die berechtigt sind, die
Unterzeichnenden zu vertreten. Für den Fall ihrer Verhinderung können zusätzlich
Stellvertreterinnen und Stellvertreter benannt werden. Die Unterschriften für meh-
rere sachlich zusammenhängende Bürgerbegehren können auf einer Unterschrif-
tenliste gesammelt werden. Mit der Unterschrift ist der Tag der Eintragung anzu-
geben.

(5) Das Bürgerbegehren kann nur von Personen unterzeichnet werden, die am
Tage der Einreichung des Bürgerbegehrens Kreisbürgerin oder Kreisbürger sind.
Für die Feststellung der Zahl der gültigen Unterschriften ist das Wählerverzeichnis
vom
Stand dieses Tages maßgebend. Auf einer Unterschriftenliste dürfen immer nur
Bürgerinnen und Bürger einer kreisangehörigen Gemeinde unterschreiben. Unter-
schreiben Bürgerinnen und Bürger mehrerer Gemeinden auf einer Liste, so zählen
nur die Unterschriften einer Gemeinde.

(6) Ein Bürgerbegehren ist dann zustandegekommen, wenn es von der folgenden
Anzahl von Kreisbürgerinnen oder Kreisbürgern, bezogen auf die Zahl der Stimm-
berechtigten (Quorum), unterstützt wird:

Einwohner/innen des Landkreises	Quorum des Bürgerbegehrens
bis 100.000	6%
bis 500.000	5%

Hierbei zählen nur die Unterschriften, die in einem Zeitraum von sechs Monaten vor Einreichung des Bürgerbegehrens geleistet wurden. Ferner können bis zur Zulässigkeitsentscheidung des Gemeinderates Unterschriften nachgereicht werden; diese dürfen auch nach der Einreichung des Bürgerbegehrens gesammelt werden.

(7) Die Unterschriftenlisten werden auf Antrag der Vertreterinnen und Vertreter des Bürgerbegehrens oder auf Anforderung des Landkreises bis zur Einreichung des Bürgerbegehrens, längstens für sechs Monate, in den Amtsräumen der Gemeinden und des Landkreises ausgelegt. Die Vertreterinnen und Vertreter des Bürgerbegehrens stellen die Unterschriftenlisten zur Verfügung. Daneben ist die freie Unterschriftensammlung zulässig. Die Gemeinden und der Landkreis sind gegenüber den Vertreterinnen und Vertretern des Bürgerbegehrens auskunftspflichtig, wie viele Unterschriften ihnen vorliegen. Das Bürgerbegehren wird durch schriftliche Erklärung der Vertreterinnen und Vertreter des Bürgerbegehrens beim Landratsamt eingereicht. Zugleich müssen die außerhalb der Amtsräume gesammelten Unterschriften vorgelegt werden.

(8) Für die in Satz 2 bestimmten Zeitabschnitte dürfen die Landkreisorgane keine dem Begehren entgegenstehende Entscheidungen treffen oder vollziehen, es sei denn, zum Zeitpunkt der Vorlage der Unterschriften haben rechtliche Verpflichtungen hierzu bestanden. Die Schutzwirkung gilt:

- für einen Monat auf Antrag der Vertreterinnen und Vertreter des Bürgerbegehrens nach Vorlage der Hälfte der in Abs. 6 geforderten Unterschriften beim Landkreis,
- nach Einreichung des Bürgerbegehrens bis zur Zulässigkeitsentscheidung des Kreistages,
- bei zulässigem Bürgerbegehren bis zur Durchführung des Bürgerentscheides.

(9) Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet der Kreistag innerhalb von zwei Monaten nach der Einreichung (...). Ein Bürgerbegehren ist unzulässig, wenn es bei jeder möglichen Auslegung rechtswidrig ist. Gegen die Zurückweisung eines Bürgerbegehrens können die Vertreterinnen und Vertreter des Bürgerbegehrens ohne Vorverfahren Klage erheben.

(10) Ist die Zulässigkeit gegeben, so ist innerhalb von sechs Monaten der Bürgerentscheid durchzuführen. Bürgerentscheide sollen mit anderen Abstimmungen und Wahlen zusammengelegt werden, soweit es die Fristeinhaltung zulässt. Die Kosten des Bürgerentscheides trägt der Landkreis. Stimmberechtigt ist jede Kreisbürgerin und jeder Kreisbürger. Die Möglichkeit der brieflichen Abstimmung ist zu gewährleisten. Die Landkreise werden ermächtigt, das Nähere durch Satzung zu regeln.

(11) Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen beantwortet wur-

de. Bei Stimmengleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet. Über mehrere Fragestellungen, die den gleichen Gegenstand betreffen, inhaltlich aber nicht miteinander vereinbar sind, wird einzeln abgestimmt. Darüber hinaus können die Stimmberechtigten kennzeichnen, welche Alternative sie bevorzugen, wenn mehrere Fragestellungen mit Ja entschieden werden; in diesem Falle ist diejenige Fragestellung angenommen, die in der Stichfrage die meisten Stimmen erhält.

(12) Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Beschlusses des Kreistages. Der Bürgerentscheid kann innerhalb von einem Jahr nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden (Bindungswirkung). Der Landkreis ist zur Umsetzung des Bürgerentscheids verpflichtet. Hält der Landkreis diese Verpflichtung nicht ein, können die Vertreterinnen und Vertreter des Bürgerbegehrens Klage erheben.

(13) Der Bürgerentscheid entfällt, wenn der Kreistag die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließt. Für einen Kreistagsbeschluss nach Satz 1 gilt die Bindungswirkung des Absatzes 12 Satz 2 entsprechend.

(14) Die vom Kreistag und die von den Vertreterinnen und Vertretern des Bürgerbegehrens vorgebrachten Auffassungen zum Gegenstand eines Bürgerentscheides

oder mehrerer Bürgerentscheide zum gleichen Gegenstand dürfen in Veröffentlichungen und Veranstaltungen des Landkreises nur in gleichem Umfang dargestellt werden. Bei Bürgerentscheiden, die aufgrund eines Kreistagsreferendums stattfinden, ist der Landkreis verpflichtet, die Positionen zu der zur Abstimmung vorliegenden Fragestellung ausgewogen darzustellen. Zur Information der Bürgerinnen und Bürger werden vom Landkreis den Beteiligten die gleichen Möglichkeiten wie bei Kreistagswahlen eröffnet.

(15) Das Ergebnis des Bürgerentscheids ist im Landkreis in der ortsüblichen Weise bekannt zu machen.

(16) Die Gemeinden wirken im erforderlichen Umfang bei der Überprüfung von Bürgerbegehren und bei der Durchführung von Bürgerentscheiden mit. Der Landkreis erstattet den Gemeinden die dadurch entstehenden Kosten.

(17) Ist eine kreisangehörige Gemeinde von einer Maßnahme des Landkreises besonders betroffen, so kann ein Bürgerentscheid über diese Maßnahme auch von den Bürgerinnen und Bürgern dieser Gemeinde beantragt werden. Dieses Bürgerbegehren muss von mindestens 25 vom Hundert der Gemeindebürgerinnen und Gemeindebürger unterzeichnet sein. Die Vorschriften der Absätze 1 bis 5, Absatz 6 Satz 2 und 3, Absatz 7 bis 16 finden entsprechend Anwendung.

§ 4

Art. 9a des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes (GLKrWG) in der Fassung vom 27.8.1995 (GVBl S. 590) wird gestrichen.

§ 5

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

Dem Gesetzentwurf ist eine Begründung beigefügt.

B.

Das Staatsministerium des Innern hält die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens nicht für gegeben.

Es hat mit Schreiben vom 14. Januar 2000, eingegangen am gleichen Tag, gemäß Art. 65 Abs. 1 Satz 1 des Landeswahlgesetzes (LWG) die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs beantragt. Zur Begründung führt das Staatsministerium des Innern aus:

Die mit dem verfassungsändernden Gesetzentwurf beabsichtigte Ausweitung der plebiszitären Mitwirkungsrechte der Bürger auf kommunaler Ebene verletze den durch Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV und Art. 28 Abs. 2 GG geschützten Kernbereich und Wesensgehalt der Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise. Hinzu komme, dass Bestimmungen zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung sowie des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes mit der Verfassung nicht vereinbar seien. Dem Zulassungsantrag stünden darüber hinaus formale Gründe entgegen.

1. Nach Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV seien Anträge auf Verfassungsänderungen, die den demokratischen Grundgedanken der Verfassung widersprächen, unzulässig. Der Schutzbereich dieser "Ewigkeitsklausel" enthalte nicht nur das Demokratieprinzip selbst, sondern umfasse alle wesentlichen Merkmale freiheitlicher, rechtsstaatlicher Demokratie. Dazu gehörten die Kerninhalte und Grundprinzipien der

Bayerischen Verfassung, die für die freiheitliche und rechtsstaatliche Demokratie "schlechthin prägend" seien. Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs habe den Schutzbereich des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV zwar bislang nicht abschließend festgelegt; er dürfe danach aber nicht "zu eng gesehen werden".

Insbesondere das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden sei in seinem Kernbereich durch Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV und damit auch vor Eingriffen im Weg einer Verfassungsänderung geschützt. Hoegner, auf dessen Antrag die Aufnahme der "Ewigkeitsklausel" in den Verfassungstext zurückgehe, nenne die "Selbstverwaltung der Gemeinden" ausdrücklich als einen der Grundgedanken, den Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV "mindestens" schütze. Darüber hinaus seien die Gemeinden nach Art. 11 Abs. 2 Satz 1 BV "ursprüngliche Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts", die nach Art. 11 Abs. 4 BV dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben dienten. Beide Gesichtspunkte belegten die schlechthin prägende Bedeutung der Selbstverwaltungsgarantie für die Bayerische Verfassung. Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden sei als grundrechtsähnliches Recht verbürgt. Auch wenn das Selbstverwaltungsrecht den Gemeinden nur "im Rahmen der Gesetze" gewährleistet sei, müssten sein Wesensgehalt und sein Kernbereich jedoch unangetastet bleiben. Art. 98 Satz 1 BV setze auch dem verfassungsändernden Gesetzentwurf eines Volksbegehrens Grenzen. Der Kernbereich der Selbstverwaltung der Gemeinden sei ferner einer Änderung durch den verfassungsändernden Gesetzgeber im Land infolge der Verpflichtung der Länder zur Beachtung des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG entzogen.

Zum Gesetz zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids vom 27. Oktober 1995 (GVBl S. 730) habe der Verfassungsgerichtshof festgestellt, dass die Funktionsfähigkeit der gewählten Repräsentativorgane der Gemeinden als grundlegender Bestandteil des Kernbereichs der Selbstverwaltung anzusehen sei. Zu den demokratischen Grundgedanken der Verfassung im Sinn des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV gehöre - unbeschadet des Bestehens plebiszitärer Elemente - die Entscheidung für eine parlamentarisch-repräsentative Demokratie. Dies beeinflusse auch die Kommunalverfassung. Sie dürfe jedenfalls nicht so ausgestaltet werden, "dass

die ernste Gefahr einer Lähmung der gemeindlichen Tätigkeit bestehe". Diese zu Art. 11 Abs. 2 und Art. 10 BV getroffene Aussage beanspruche Geltung auch für den Schutzbereich der Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV, Art. 28 Abs. 2 GG. Unter dem Gesichtspunkt der Funktionsfähigkeit sei der Kernbereich der Selbstverwaltung der Landkreise durch Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV ebenfalls geschützt.

2. Nach diesen Vorgaben verstießen die vorgesehenen Verfassungsänderungen gegen Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV und Art. 28 Abs. 2 GG.

a) Die in Art. 12a Abs. 3 BV in der Fassung des Gesetzentwurfs des Volksbegehrens (im Folgenden: BV-E) und in den Ausführungsgesetzen - Art. 18a Abs. 8 GO und Art. 25a Abs. 8 LKrO, jeweils in der Fassung des Gesetzentwurfs des Volksbegehrens (im Folgenden: GO-E bzw. LKrO-E) - vorgesehene Sperrwirkung beginne für die Dauer eines Monats mit der Vorlage der Hälfte der für das Bürgerbegehren geforderten Unterschriften und dauere nach Einreichung des Bürgerbegehrens bis zur Zulässigkeitsentscheidung des zuständigen Beschlussgremiums bzw. bei zulässigem Bürgerbegehren bis zur Durchführung des Bürgerentscheids. Damit würde die Sperrwirkung für den genannten Zeitraum grundsätzlich jede dem Bürgerbegehren entgegenstehende Entscheidung der Gemeinden oder Landkreise hemmen und den Vollzug derartiger Entscheidungen verhindern. Dies verstoße gegen die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, die dieser zum Gesetz zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids vom 27. Oktober 1995 entwickelt habe und in der insoweit von der Gefahr eines Stillstands der Verwaltungstätigkeit in der betreffenden Verwaltungsmaterie die Rede sei. Zwar sei in jenem Gesetz die Sperrwirkung bereits bei Vorlage eines Drittels der erforderlichen Unterschriften für zwei Monate eingetreten und habe darüber hinaus von der Einreichung des Bürgerbegehrens bis zum Bürgerentscheid gegolten. Diese Modifikationen der vom Verfassungsgerichtshof beanstandeten Regelungen reichten aber für sich genommen nicht aus, um einen Verstoß gegen den Kernbereich und den Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung abzuwenden. In großen Gemeinden könnten danach bereits 1,5% der Stimmberechtigten die Sperrwirkung auslösen und damit die gewählten Vertretungsorgane zur Stillhaltung zwingen. Ei-

ne solche generelle und ohne Ansehen der auf dem Spiel stehenden Belange der Gemeinden und der Landkreise verordnete Sperrwirkung bedeute vor dem Hintergrund der die Kommunalverfassung prägenden Elemente der repräsentativen Demokratie, wie sie die Bayerische Verfassung geschaffen habe, einen schwerwiegenden Eingriff in den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie. Die Mitwirkungsbelange der Bürger verdienten erst Schutz, wenn gesichert sei, dass auf Grund des Bürgerbegehrens ein Bürgerentscheid tatsächlich stattfinden werde. Eine solche Verfestigung der Belange des Bürgerbegehrens liege aber erst mit der positiven Entscheidung des Gemeinderats bzw. des Kreistags über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens oder bei einer die Belange im Einzelfall abwägenden Gerichtsentscheidung vor.

Erschwerend komme hinzu, dass nach Art. 12a Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 6 BV-E die Gemeinde- und Landkreisbürger auch das Recht haben sollten, nicht nur Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises, sondern auch den Gemeinden und Landkreisen vom Staat übertragene Aufgaben durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu regeln. Auch der bisherige Ausnahmetatbestand der "Fragen der inneren Organisation" der Gemeinde- bzw. Landkreisverwaltung solle wegfallen (Art. 18a Abs. 3 GO-E und Art. 25a Abs. 3 LKrO-E). Eine erhebliche Erweiterung der Sperrwirkung im Verhältnis zur bestehenden Rechtslage würde ferner die in Art. 12a Abs. 3 BV-E vorgesehene Regelung nach sich ziehen, wonach die Gemeindeorgane keine dem Begehren entgegenstehenden Entscheidungen treffen oder vollziehen dürften. Derzeit werde insbesondere ein bereits eingeleiteter Vollzug nicht gehemmt.

Auch die Rechtslage in allen anderen Bundesländern mit Ausnahme Hamburgs zeige, dass die mit dem Volksbegehren beabsichtigte Erweiterung der Sperrwirkung den Rahmen einer vor dem Kernbereich der Selbstverwaltung zulässigen Sperrwirkung bei weitem überschreite.

b) Nach Art. 12a Abs. 4 BV-E solle beim Bürgerentscheid unabhängig von der Höhe der Beteiligung die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen entscheiden.

Art. 12a Abs. 5 BV-E sehe überdies vor, dass der Bürgerentscheid innerhalb eines Jahres nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden dürfe. Die Bindung bestehe damit auch dann, wenn sich die Grundlagen und Rahmenbedingungen, die zu dem Bürgerentscheid geführt hätten, maßgeblich verändert hätten. Obwohl der vorliegende Gesetzentwurf im Verhältnis zu der vom Verfassungsgerichtshof beurteilten Rechtslage die Bindungsdauer von drei auf ein Jahr verkürzt habe, verletze auch diese Bindungswirkung in Verbindung mit einem fehlenden Quorum für den Bürgerentscheid den Kernbereich und damit den Wesensgehalt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Die Möglichkeit des Gemeinderats oder Kreistags, gemäß Art. 18a Abs. 2 GO-E bzw. Art. 25a Abs. 2 LKrO-E mit einfacher Mehrheit ein sog. "Ratsreferendum" bzw. "Kreistagsreferendum" zu beschließen, führe zu keinem anderen Ergebnis. Die Anordnung einer einjährigen Bindungswirkung im Zusammenwirken mit dem fehlenden Quorum für den Bürgerentscheid könne die Handlungs- und Funktionsfähigkeit der demokratisch legitimierten Gemeinde- und Landkreisorgane lähmen.

3. Ferner seien einzelne Änderungen der Gemeindeordnung, der Landkreisordnung und des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes als unzulässig anzusehen.

Die Zusammenlegung von Bürgerentscheiden mit Wahlen und Abstimmungen durch die in § 4 des Gesetzentwurfs des Volksbegehrens vorgesehene Streichung des Art. 9a GLKrWG verstoße gegen den Grundsatz der Chancengleichheit und könne auch unter Kostenminderungsgesichtspunkten nicht gerechtfertigt werden.

Die Sammlung von Unterschriften für mehrere sachlich zusammenhängende Bürgerbegehren auf einer Unterschriftenliste gemäß Art. 18a Abs. 4 Satz 3 GO-E, Art. 25a Abs. 4 Satz 3 LKrO-E verstoße gegen den ungeschriebenen verfassungsrechtlichen Grundsatz des Koppelungsverbots bzw. der "Einheit der Materie". Nur sachlich eng miteinander verbundene Sachanliegen dürften miteinander verknüpft und als solche zur Abstimmung gestellt werden. Bei der vorgesehenen Koppelung stehe nicht fest, ob jedes Begehren für sich genommen das erforderliche Quorum von Unterstützungsunterschriften erreicht habe.

4. Schließlich genüge die Begründung des Gesetzentwurfs nicht den Anforderungen des Art. 74 Abs. 2 BV in Verbindung mit dem Gebot der Abstimmungsfreiheit. Nach Art. 74 Abs. 2 BV, Art. 64 Abs. 1 Satz 2 LWG müsse dem Volksbegehren ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf zu Grunde liegen, der Inhalt und Tragweite der zur Abstimmung gestellten Fragenstellung erkennen lasse. Ansonsten bestehe die Gefahr einer Verfälschung des Abstimmungsergebnisses. Im Einzelnen sei der Gesetzentwurf, namentlich im Hinblick auf das Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vom 26. März 1999 (GVBl S. 86), in folgenden Punkten unzutreffend:

- Wiedereinführung der Schutzwirkung eines Bürgerbegehrens,
- Abstimmungsquorum des derzeit geltenden Rechts,
- Regelung des Ratsreferendums,
- Gegenentwurf des Gemeinderats oder Kreistags,
- Stichfrage,
- Vertreterregelung,
- Einreichung des Bürgerbegehrens,
- bei Bürgerbegehren auf Landkreisebene eine nach Gemeinden getrennte Sammlung von Unterschriften,
- Klage ohne Vorverfahren,
- Verlängerung der Frist für die Durchführung des Bürgerentscheids,
- Satzungsermächtigung für Ausführungsbestimmungen,
- Übernahme des Bürgerbegehrens durch den Gemeinderat oder Kreistag,
- Mitwirkung der Gemeinden bei Kreisbürgerbegehren,
- falsche Bezeichnung des zu ändernden Art. 12a LKrO.

Die aufgeführten Unrichtigkeiten und Lücken ließen sich nicht durch eine einfache redaktionelle Änderung beheben, sondern machten umfangreiche Überarbeitungen notwendig.

C.

1. Der Bayerische Landtag hat am 2. Februar 2000 beschlossen, im Verfahren keine Stellungnahme abzugeben (LT-Drs. 14/2704).
2. Die Bayerische Staatsregierung hat sich der Stellungnahme des Staatsministeriums des Innern angeschlossen.
3. Der Beauftragte des Volksbegehrens hat auf die Vorlage des Bayerischen Staatsministeriums des Innern wie folgt erwidert:
 - a) Obzwar die Argumentation des Verfassungsgerichtshofs, auf die die Stellungnahme des Staatsministeriums des Innern gestützt sei, in der Literatur kritisiert werde, sei sie dennoch als Grundlage der Beurteilung von Eingriffen in das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht zu beachten. Die Ausführungen des Verfassungsgerichtshofs würden aber nur für Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht durch einfachgesetzliche Regelungen gelten. Vorliegend handle es sich indes im wesentlichen Umfang um Regelungen auf Verfassungsebene. Für diese komme es nur darauf an, ob sie Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV oder der höherrangigen Norm des Art. 28 Abs. 2 GG widersprüchen.
 - b) Eine Lähmung oder Einschränkung der Funktionsfähigkeit von Gemeindeorganen sei durch die vorgesehenen Regelungen nicht ernsthaft zu befürchten. Angesichts der nur geringfügigen Erweiterung der Schutzwirkung für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sei ein Eingriff in den Kernbereich der Selbstverwaltung nicht ersichtlich. Die mögliche zeitliche Verzögerung der gemeindlichen Entscheidungen betrage allenfalls sechs Wochen. Werde ein Bürgerbegehren mit der Hälfte der erforderlichen Unterschriften eingereicht, hätten die Betreiber einen Monat Zeit, um die zweite Hälfte zu sammeln. Gelingt das nicht, falle die Schutzwirkung weg. Gelingt es, sei es dem Bürgermeister und der Gemeindeverwaltung ohne weiteres möglich, innerhalb von zwei weiteren Wochen die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu prüfen. Sachlicher Grund für die Anordnung der Schutzwirkung

sei, dass gerade in kleineren Gemeinden häufig die Neigung bestehe, ein als missliebig empfundenenes Bürgerbegehren durch Schaffen vollendeter Tatsachen auszuhebeln.

Die vom Staatsministerium des Innern behauptete "erhebliche" Themenausweitung durch Wegfall der Beschränkung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf den eigenen Wirkungskreis bestehe nicht. Dasselbe gelte für die Behauptung einer erheblichen Erweiterung der Sperrwirkung. Nach dem Wortlaut des Art. 12a Abs. 3 BV-E müsse die Gemeinde einen begonnenen Vollzug nicht einstellen. Sie dürfe lediglich eine entgegenstehende Entscheidung nicht vollziehen. Seien demnach noch Handlungen der Gemeinde zum Vollzug oder im Rahmen des Vollzugs notwendig, dürften diese nicht ausgeführt werden. Sollte die einfachgesetzliche Konkretisierung jedoch aus der Sicht des Verfassungsgerichtshofs gemessen am Maßstab des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts und der Mitwirkungsrechte der Bürger zu weitgehend sein, könnte auch eine andere Ausgestaltung des Art. 12a BV-E nach dessen Einführung erfolgen oder nur die betreffende einfachgesetzliche Regelung für verfassungswidrig gehalten werden.

c) Auch die Verbindung der Regelungen von Art. 12a Abs. 4 und 5 BV-E sei nicht verfassungswidrig. Die jetzige gesetzliche Regelung sehe eine einjährige Bindungswirkung sowie ein gestaffeltes Zustimmungsquorum vor. Der Unterschied zur vorgeschlagenen Regelung liege somit zum einen im Verzicht auf das Zustimmungsquorum, zum anderen in der Nichtaufnahme eines Änderungsvorbehalts. Das Fehlen eines Quorums nach Art. 12a Abs. 4 BV-E entspreche jedoch der Regelung des Art. 2 Abs. 2 BV. Die Bindungswirkung von einem Jahr sei im Ländervergleich als ausgesprochen kurz anzusehen. Die stets beschworene Gefahr der verschwindend geringen Minderheit, die die Bindungswirkung auslösen könne, finde in der Realität keine Entsprechung; dies hätten die bisher stattgefundenen Bürgerentscheide bestätigt.

d) Sinn der vorgesehenen Streichung des Art. 9a GLKrWG sei es, die Kosten für Bürgerentscheide durch die Zusammenlegung mit gleichzeitig stattfindenden Wah-

len und Abstimmungen zu senken. Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Chancengleichheit sei nicht zu befürchten, da alle Parteien formal gleichbehandelt würden und niemand bevorzugt oder benachteiligt werde.

e) Der vom Staatsministerium des Innern gesehene Verstoß gegen das Kopplungsverbot liege nicht vor. Es sei ausdrücklich nur vorgesehen, dass Unterschriften für mehrere "sachlich zusammenhängende" Bürgerbegehren auf einer Unterschriftenliste gesammelt werden könnten. Was darunter zu verstehen sei und wie weit oder eng dieser sachliche Zusammenhang sein dürfe, sei der Auslegung durch die Gerichte zugänglich.

f) Die vom Staatsministerium des Innern beanstandete Begründung des Gesetzesentwurfs beruhe auf zwischenzeitlich eingetretenen Änderungen durch das Gesetz vom 26. März 1999. Das erfordere eine Aktualisierung der Begründung des Gesetzesentwurfs des Volksbegehrens gegenüber dem Staatsministerium des Innern. Diese Änderung sei nach Art. 64 Abs. 2 Satz 2, Art. 67 Abs. 1 Satz 1 LWG zulässig.

Mit Schreiben vom 13. März 2000 hat der Beauftragte des Volksbegehrens gegenüber dem Staatsministerium des Innern "redaktionelle Änderungen am Gesetzestext des Volksbegehrens" sowie "Änderungen des Begründungstextes des Gesetzesentwurfs" vorgenommen.

4. Das Staatsministerium des Innern hat zu den Änderungen des Gesetzesentwurfs entgegnet, dass es über keine Befugnis verfüge, den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens von sich aus zu ändern.

D.

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens sind nicht gegeben.

Der Verfassungsgerichtshof hat gemäß Art. 67 BV i.V.m. Art. 65 Abs. 1 Satz 1 LWG über die Zulassung des Volksbegehrens zu entscheiden. Hinsichtlich des Prüfungsgegenstands ist der Verfassungsgerichtshof grundsätzlich auf die vom Staatsministerium des Innern vorgetragene Beanstandung beschränkt; mit seiner Vorlage an den Verfassungsgerichtshof legt das Staatsministerium des Innern den Streitgegenstand für das gerichtliche Verfahren fest (vgl. VerfGH 31, 77/89 f.). Hinsichtlich des Prüfungsmaßstabs ist der Verfassungsgerichtshof nicht auf die vom antragstellenden Staatsministerium des Innern als verletzt bezeichneten höherrangigen Normen beschränkt (vgl. VerfGH 47, 276/293).

Prüfungsmaßstab ist, soweit das Volksbegehren Verfassungsänderungen anstrebt, Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV, im Übrigen die gesamte Bayerische Verfassung. Auf weitere Prüfungsmaßstäbe kommt es hier nicht an.

I.

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

1. Der Schutzbereich dieser "Ewigkeitsklausel" umfasst nicht nur das Demokratieprinzip selbst, sondern alle wesentlichen Merkmale freiheitlicher, rechtsstaatlicher Demokratie in der Ausprägung, die sie in der Bayerischen Verfassung gefunden haben (vgl. VerfGH BayVBI 1999, 719/720 f.). Insbesondere gehören dazu auch Kernbereich und Wesensgehalt des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden und Landkreise.

a) aa) Dafür lassen sich bereits aus der Entstehungsgeschichte Anhaltspunkte entnehmen. Die konkrete Fassung des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV geht auf einen Antrag Hoegners als Berichterstatter im Verfassungs-Ausschuss der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung zurück (vgl. Stenographische Berichte

über die Verhandlungen des Verfassungs-Ausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, Band I S. 187 ff.). In seinem "Lehrbuch des Bayerischen Verfassungsrechts" (München, 1949, § 22 Nr. 5, S. 67) zählt Hoegner eine Reihe von Verfassungsgrundsätzen und -bestimmungen auf, die unter den demokratischen Grundgedanken im Sinn des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV „mindestens“ zu verstehen seien. Unter anderem nennt er die "Selbstverwaltung (Art. 10, 11 BV)".

bb) Der Schutz von Kernbereich und Wesensgehalt des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden durch Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV folgt vor allem auch aus der Bedeutung, die ihm die Verfassung für die Verwirklichung des demokratischen Prinzips des Art. 2 BV zuweist. Nach Art. 11 Abs. 4 BV dient die Selbstverwaltung der Gemeinden dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben. Die Gemeinden als ursprüngliche Gebietskörperschaften bilden die Grundlage des Staates und des demokratischen Lebens (vgl. Art. 1 Satz 2 GO). Kennzeichnend für ihr Wirken im Rahmen der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ist namentlich ihre Eigenverantwortlichkeit und die unmittelbare demokratische Legitimation ihrer Organe (vgl. Art. 11 Abs. 2 Satz 2, Art. 83 BV). Auf Grund dieser Stellung der Gemeinden im Gefüge des Staatsaufbaus wird das Selbstverwaltungsrecht umfassend gewährleistet. Es sichert nicht nur den Bestand der Gemeinden als Institution und ihre Allzuständigkeit in Bezug auf die Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft einschließlich der kommunalen Finanzhoheit, sondern auch und gerade die Funktionsfähigkeit der gemeindlichen Organe und Verwaltungen (vgl. VerFGH 33, 87/95; 45, 33/43; 47, 165/172; 50, 181/203 ff.) Aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben der Art. 11 Abs. 2 Satz 2, Abs. 4, Art. 12 Abs. 1, Art. 83 BV folgt das Verfassungsinteresse an einer funktionierenden Selbstverwaltung. Ein fehlender Schutz der Funktionsfähigkeit der Vertretungsorgane würde die geordnete Aufgabenerfüllung der Gemeinden in Frage stellen (vgl. VerFGH 50, 181/203 ff.; BVerfGE 91, 228/239). Die Funktionsfähigkeit gehört somit wesensmäßig zu den demokratischen Grundgedanken, denen Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV besonderen verfassungsrechtlichen Bestandsschutz zuweist. Auch der verfassungsändernde Gesetzgeber hat diese Schranke zu beachten.

Dem kann nicht entgegengehalten werden, das Selbstverwaltungsrecht sei durch den Gesetzentwurf des Volksbegehrens gar nicht betroffen, weil Gemeindebürger, die sich durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid an der Verwaltung der Gemeinde beteiligten, ebenfalls vom gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht Gebrauch machten. Bei der Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Vertretungsorgane geht es nicht darum, diese vor der Umverteilung von Verwaltungskompetenzen zu schützen und die Bürger von der unmittelbaren Mitwirkung auszuschließen, sondern zur Wahrung der Interessen der Gemeindebürger eine funktions- und damit auch leistungsfähige Verwaltungsorganisation der Gemeinde zu erhalten. Dies ist ein wesentlicher Inhalt des Selbstverwaltungsrechts, das die Gemeinde im Auftrag aller Bürger wahrnimmt (vgl. VerfGH 36, 136/143; 40, 29/37; BVerfGE 79, 127/146 ff.).

cc) Für den Schutz von Kernbereich und Wesensgehalt des Selbstverwaltungsrechts der Landkreise gilt hinsichtlich der Funktionsfähigkeit ihrer Organe und Verwaltungen Entsprechendes (vgl. VerfGH 50, 181/203). Zwar kommt den Landkreisen keine Allzuständigkeit zu; ihr eigener Wirkungskreis wird vielmehr durch die Gesetzgebung bestimmt (vgl. Art. 10 Abs. 2 BV). Jedoch gewährleistet Art. 10 Abs. 1 BV auch den Landkreisen das Selbstverwaltungsrecht.

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

Nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs darf der (einfache) Gesetzgeber die Schranken des Selbstverwaltungsrechts nicht in einer Weise setzen, dass es ausgehöhlt wird. Sein Kernbereich und sein Wesensgehalt sind unantastbar (vgl. VerfGH 37, 59/66; 38, 118/126; 41, 140/147; 47, 165/172 f.; 50, 181/204). In Konkretisierung des Selbstverwaltungsrechts hat der Gesetzgeber

unter anderem auch die Pflicht, die Funktionsfähigkeit der Vertretungsorgane und Verwaltungen von Gemeinden und Landkreisen zu sichern und - anders ausgedrückt - die Aushöhlung ihrer Stellung und die Lähmung ihrer Tätigkeiten durch eine Zergliederung der Verwaltungskompetenzen zu verhindern (vgl. VerfGH 50, 181/203 ff.; BVerfGE 91, 228/239). Der Schutz der Handlungsfähigkeit der durch Wahlen von den Bürgern mit dieser Aufgabe betrauten Vertretungs- und Ausführungsorgane durch das Selbstverwaltungsrecht (Art. 11 Abs. 2 Satz 2, Art. 10 Abs. 1 BV) verlangt deshalb nicht nur die Sicherstellung eines Mindestfunktionsbereichs, sondern die der normalen, also der vollen Funktion (vgl. Lerche, BayVBl 1991, 517/519). Verstößt der einfache Gesetzgeber gegen das Verbot, die Funktionsfähigkeit der Vertretungs- und Ausführungsorgane auszuhöhlen oder ihre Tätigkeit zu lähmen, so führt dies zu einem schwerwiegenden Funktionsverlust für das Selbstverwaltungsrecht in dem betroffenen Teilbereich. Die Selbstverwaltung könnte insoweit allenfalls noch ein Scheindasein führen (vgl. dazu VerfGH 38, 51/65 f.).

Der Verfassungsgerichtshof hat deshalb in seiner Entscheidung vom 29. August 1997 zum Gesetz zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids vom 27. Oktober 1995 (vgl. VerfGH 50, 181 ff.) sowohl in Bezug auf die Sperrwirkung des Bürgerbegehrens - nunmehr Schutzwirkung (vgl. Art. 12a Abs. 3 BV-E) - als auch in Bezug auf die anschließende Durchführung des Bürgerentscheids dem Gesichtspunkt der Funktionsfähigkeit der Vertretungskörperschaften der Gemeinden und Landkreise und ihrer Verwaltungen besondere Bedeutung zugemessen. Er führt dazu aus, zum Selbstverwaltungsrecht gehöre auch, dass die verfassungsmäßigen Organe der Gemeinde oder des Landkreises, ihre Bürgermeister oder Landräte und ihre "Vertretungskörper", funktionsfähig und in der Lage bleiben müssten, eigenständig und selbstverantwortlich über die Angelegenheiten der Gemeinde oder des Landkreises zu entscheiden und auf veränderte Umstände oder neue Entwicklungen zu reagieren; ebenso müssten ihre Verwaltungen fähig bleiben, diese Entscheidungen zu vollziehen (vgl. VerfGH 33, 87/95; 50, 181/203 ff.). Die Kommunalverfassung dürfe nicht so ausgestaltet werden, dass die ernste Gefahr einer Lähmung der Tätigkeiten der Gemeinde oder des Landkreises be-

stehe. Da Bürgerbegehren und Bürgerentscheide nur aus bestimmten Anlässen eingeleitet würden und nicht an die Stelle der kontinuierlich arbeitenden Repräsentativorgane träten, dürften die Befugnisse der gewählten Vertretungsorgane nicht so beschnitten werden, dass dadurch das Selbstverwaltungsrecht ausgehöhlt werde (vgl. VerfGH 50, 181/204).

Diese vom Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 29. August 1997 entwickelten Maßstäbe binden nicht nur den einfachen Gesetzgeber. Da sie grundlegend auf den Tatbestand der Aushöhlung abstellen, sind sie auch für den verfassungsändernden Gesetzgeber verbindlich. Eine ihm zuzurechnende Aushöhlung von Kernbereich und Wesensgehalt der Funktionsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltungsorgane und ihrer Verwaltungen zöge ebenso wie ein entsprechender Eingriff des einfachen Gesetzgebers einen weitgehenden Funktionsausfall dieses Teilbereichs der Selbstverwaltung nach sich. In diesem Fall kann sich der verfassungsändernde Volksgesetzgeber - ebenso wenig wie der parlamentarische Gesetzgeber - nicht damit rechtfertigen, dass er gerade die Verfassung ändern will. Denn Kernbereich und Wesensgehalt des Selbstverwaltungsrechts - auch in der Ausprägung der Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Vertretungsorgane und Verwaltungen - gehören zu den demokratischen Grundgedanken der Verfassung und sind daher nach Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV unabänderbar. Ergibt demnach eine Überprüfung verfassungsändernder Vorschriften, dass diese die Funktionsfähigkeit der Vertretungsorgane von Gemeinden oder Landkreisen aushöhlen können und auf diese Weise die ernste Gefahr einer Lähmung der Verwaltungstätigkeiten dieser Körperschaften besteht, so liegt ein nach Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV unzulässiger Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht vor.

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

a) Die vorgesehene Einführung eines Art. 12a Abs. 3 BV-E, der die Schutzwirkung des Bürgerbegehrens regelt, verletzt Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV. Ob dies auch für

die einfachrechtlichen Ausführungsbestimmungen in Art. 18a Abs. 8 GO-E, Art. 25a Abs. 8 LKrO-E gilt, kann offen bleiben.

aa) Der Wortlaut des Art. 12a Abs. 3 BV-E ist so offen, dass er einfachgesetzliche Ausgestaltungen der Schutzwirkung erlaubt, die die Vertretungsorgane von Gemeinden und Landkreisen in ihrer Tätigkeit lähmen können.

Art. 12a Abs. 3 BV-E ist primär isoliert, d.h. ohne die Ausführungsregelungen in Art. 18a Abs. 8 GO-E, Art. 25a Abs. 8 LKrO-E zu betrachten. Denn als geplantem Bestandteil der Verfassung käme ihm der erhöhte Bestandsschutz des Art. 75 BV zu. Die Ausführungsbestimmungen der Art. 18a Abs. 8 GO-E, Art. 25a LKrO-E unterlägen als einfaches Recht demgegenüber erleichterten Änderungsmöglichkeiten.

Art. 12a Abs. 3 BV-E ordnet dem Bürgerbegehren eine sog. "Schutzwirkung" zu, die hinsichtlich der Funktion im Wesentlichen mit dem Begriff der "Sperrwirkung" identisch ist, wie ihn der Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 29. August 1997 verwendet hat (vgl. VerfGH 50, 181/202 ff.). Schutzwirkung bedeutet, dass für einen bestimmten Zeitraum vor Durchführung des Bürgerentscheids die Gemeinde- oder Landkreisorgane keine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung treffen oder vollziehen dürfen, es sei denn, zum Zeitpunkt der Einreichung haben rechtliche Verpflichtungen hierzu bestanden. Je nachdem, ob letztere Voraussetzung erfüllt ist, wird auch ein bereits eingeleiteter Vollzug einzustellen sein oder nicht. Zweck der Regelung ist es vor allem, das Bürgerbegehren vor der Schaffung vollendeter Tatsachen zu bewahren und das Kostenrisiko zu minimieren.

Durch Art. 12a Abs. 3 BV-E soll eine Schutzwirkung bereits "für einen ausreichenden Zeitraum während der Sammlung" der Unterschriften erreicht werden. Diese kann, wie etwa die Art. 18a Abs. 8 GO-E, Art. 25a Abs. 8 LKrO-E bestimmen, nach der Vorlage der Hälfte der erforderlichen Unterschriften einsetzen. Zwingend ist dies nach dem sehr viel weiter gehenden Wortlaut des Art. 12a Abs. 3 BV-E al-

lerdings nicht. Der Volksbegehrensantrag geht selbst davon aus, dass eine genaue Definition der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung überlassen bleibt (vgl. Art. 12a Abs. 7 BV-E). Der offene Wortlaut der geplanten Verfassungsnorm ließe sogar eine einfachrechtliche Ausgestaltung zu, die weit über die Regelung des Art. 18a Abs. 8 GO, Art. 25a Abs. 8 LKrO i.d.F. des Gesetzes zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids hinaus ginge, die vom Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 29. August 1997 als mit dem Selbstverwaltungsrecht unvereinbar angesehen wurde (vgl. VerfGH 50, 181/202 ff.).

Art. 12a Abs. 3 BV-E verknüpft die beiden Tatbestände "für einen ausreichenden Zeitraum während der Sammlung" und "von der Einreichung des Bürgerbegehrens bis zum Bürgerentscheid" mit der Zweckrichtung, dass während dieser Zeiträume keine dem Begehren entgegenstehenden Entscheidungen getroffen oder vollzogen werden dürfen. Anders als die vorgesehenen einfachrechtlichen Ausführungsregelungen in Art. 18a Abs. 8 Satz 2 GO-E, Art. 25a Abs. 8 Satz 2 LKrO-E, die konkrete Zeitabschnitte bestimmen, lässt es Art. 12a Abs. 3 BV-E von vorneherein zu, dass die beiden Zeiträume lückenlos ineinander greifen. Der offene Wortlaut des Art. 12a Abs. 3 BV-E würde auch eine einfachrechtliche Ausgestaltung dahingehend zulassen, dass die Schutzwirkung schon in der Anfangsphase der Unterschriftensammlung beginnt und bis zum Abschluss der Sammlung andauern kann, deren Dauer in der vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung nicht begrenzt ist. Wenn dann das Bürgerbegehren nach der Sammlung der Unterschriften unverzüglich bei der Gemeinde oder dem Landkreis eingereicht wird, bestünde nach Art. 12a Abs. 3 BV-E eine durchgehende Schutzwirkung von der Vorlage eines Teils der gesammelten Unterschriften, den der einfache Gesetzgeber beliebig niedrig ansetzen könnte, bis zur Durchführung des Bürgerentscheids und gegebenenfalls bis zum Abschluss eines Rechtsstreits. Art. 12a Abs. 3 BV-E würde damit dem einfachen Gesetzgeber die Bestimmung einer Schutzwirkung ermöglichen, die dem Bürgerbegehren entgegenstehende Entscheidungen lückenlos von einem Zeitpunkt in der Anfangsphase der Unterschriftensammlung bis zur Durchführung des Bürgerentscheids zu verhindern vermag. Mit dieser Offenheit des

Tatbestands zeigt Art. 12a Abs. 3 BV-E dem Regelungsspielraum des einfachen Gesetzgebers keine klaren Grenzen auf. Art. 18a Abs. 8 GO-E, Art. 25a Abs. 8 LkrO-E stellen nur eine von vielen denkbaren Möglichkeiten dar, diese weitreichende Verfassungsnorm einfachrechtlich auszufüllen. Art. 12a Abs. 3 BV-E schließt es nicht aus, denkbare äußerste Grenzen der Schutzwirkung auszuschöpfen, und erscheint insoweit geradezu uferlos.

Eine weit in das Vorfeld der Zulässigkeitsentscheidung verlagerte Schutzwirkung wäre geeignet, die Verwaltungstätigkeit der Gemeinden und Landkreise auf einzelnen Tätigkeitsfeldern zu lähmen. Für eine bestimmte Angelegenheit, aber auch für ganze Tätigkeitsgebiete kann dies einen faktischen Stillstand der Verwaltungstätigkeit bedeuten. Besonders anfällig erscheinen insoweit Entscheidungsvorgänge, die sich

über längere Zeiträume erstrecken und zahlreiche Folgeentscheidungen einschließen. Zu denken ist hier etwa an Grundsatzentscheidungen auf der kommunalen

Ebene, die eine Weichenstellung für den nachfolgenden Vollzug zum Inhalt haben und die Grundlage für eine Vielzahl von Verwaltungsakten bilden, oder an Planungsentscheidungen verschiedenster Art, deren Vollzug ebenfalls breite Auswirkungen hat. Dadurch könnte es den Gemeinden verwehrt sein, auch mehrere bestimmte ihnen nach Art. 83 Abs. 1 BV zugewiesene Aufgaben zu erfüllen. Das steht in den bezeichneten Auswirkungen dem - zeitweisen - Entzug von Aufgaben, die den Wesensgehalt der Selbstverwaltung prägen, gleich. Der Verfassungsgerichtshof verkennt nicht, dass es in dem Zusammenhang eine Reihe von Vorgängen gibt, die ohne wesentliche Nachteile oder Schäden für die Gemeinde oder den Landkreis hinausgeschoben werden können. In gleichem Maß lassen sich aber auch Situationen absehen, in denen günstige, nicht wiederkehrende Gelegenheiten nicht wahrgenommen werden können oder in denen die Durchführung einer für das Gemeinwohl oder die Rechtsansprüche einzelner Bürger wichtigen Maßnahme wesentlich verzögert oder überhaupt unmöglich wird (vgl. VerfGH 50, 181/205 f.). Ein der verfassungsrechtlichen Prüfung entzogener Progno-

sespielraum des Volksgesetzgebers für die Beurteilung solcher Gefahren ist im Übrigen nicht ersichtlich (vgl. dazu VerfGH 39, 17/28; BVerfGE 50, 290/332 f.).

Im Vergleich dazu ist im geltenden Recht (i.d.F. des Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vom 26.März1999) eine gesetzliche Sperrwirkung erst nach Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens vorgesehen (vgl. Art. 18a Abs. 9 GO, Art. 12a Abs. 9 LKrO). Vor diesem Zeitraum kann durch eine verwaltungsgerichtliche Anordnung nach § 123 VwGO eine Sperrwirkung auf Grund einer konkreten gerichtlichen Abwägung erreicht werden, wobei die Erfüllung der Zulässigkeitsvoraussetzungen des Bürgerbegehrens gesichert erscheinen muss (vgl. VerfGH BayVBI 1999, 624/626).

bb) Die weite Fassung des Art. 12a Abs. 3 BV-E überschreitet die Grenzen, die Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV für den Bereich der Selbstverwaltung auch dem verfassungsändernden Gesetzgeber zieht, weil sie kleinen Minderheiten schon beim Sammeln der Stimmen für ein Bürgerbegehren Möglichkeiten der Mitbestimmung und Verhinderung eröffnet, die zu einer Aushöhlung der Selbstverwaltung führen können.

Die Verfassung stellt beim Teilhaberecht des Art. 7 Abs. 2 BV auf die Gesamtheit der Bürger, nicht aber auf Minderheiten, kleine Gruppen oder Einzelpersonen ab (vgl. Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Aufl., 1992, RdNr. 7 zu Art. 2). Eine Legitimation ist nur dann als demokratisch anzusehen, wenn sie auf die Gesamtheit der Bürger, d.h. auf das Volk zurückgeht (vgl. BVerfGE 93, 37/67). Die Sammlung eines Teils der erforderlichen Unterschriften, die die Durchführung des Bürgerentscheids aber noch nicht sicherstellt, verleiht keine demokratische Legitimation, die der aus demokratischen Kommunalwahlen hervorgegangenen Legitimation auch nur annähernd vergleichbar wäre. Die Herrschaft oder auch nur ein unproportionaler Einfluss von Minderheiten wäre mit dem Grundsatz einer funktionierenden Demokratie nicht vereinbar. Die Vermeidung einer Herrschaft von Minderheiten in jeder Form war im Übrigen bereits bei der Schaffung des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV ein wesentliches Anliegen aller in der Bayerischen Verfassungsgebungs-

den Landesversammlung vertretenen Parteien von der CSU bis zur KPD (vgl. Stenographische Berichte, Band I S. 187 ff., insbesondere S. 189 - 191). Aus diesen Gründen können vor Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV Verfassungsänderungen keinen Bestand haben, die Minderheiten einen Einfluss auf die Kommunalverwaltung verschaffen, der von ihrer demokratischen Legitimation nicht gedeckt ist. Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV lässt es damit nicht zu, die Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane durch Minderheiten in Frage zu stellen, denen unter dem Gesichtspunkt der Vorschriften über Bürgerbegehren und Bürgerentscheide noch keine gesicherte Rechtsposition zugewachsen ist.

Die in Art. 12a Abs. 3 BV-E vorgesehene Verfassungsbestimmung würde es dem einfachen Gesetzgeber ermöglichen, die Schutzwirkung des Bürgerbegehrens bereits dann eintreten zu lassen, wenn nur ein beliebig kleiner Teil der nach dem Gesetz erforderlichen Stimmen gesammelt ist. Liegt aber nur ein Bruchteil der nach einfachem Recht erforderlichen Unterschriften vor, besteht noch keine Sicherheit, dass das Bürgerbegehren den notwendigen Erfolg findet und es zu einem Bürgerentscheid kommt. Das Bürgerbegehren ist zu einem solch frühen Zeitpunkt rechtlich noch nicht so verfestigt, dass von dem Status einer absehbaren Zulässigkeit die Rede sein könnte, der eine Durchführungssicherung allenfalls zu rechtfertigen vermöchte (vgl. VerfGH BayVBI 1999, 624/626). Gleichwohl würde es schon in diesem frühen Stadium zur Blockade der Vertretungsorgane und der Verwaltungen führen. Soweit die Begründung des Volksbegehrens in diesem Zusammenhang auf fachgerichtliche Rechtsprechung außerbayerischer Gerichte hinweist, wonach die Sammlung der Unterschriften wegen des mit dem Bürgerbegehren verbundenen Kostenrisikos ohne Schutzwirkung unzumutbar sei, sowie generell den Gesichtspunkt der Schaffung vollendeter Tatsachen hervorhebt, überzeugt dies nicht. Solche Tatbestände können zu Gunsten eines Bürgerbegehrens eben erst dann in die Waagschale gelegt werden, wenn das Bürgerbegehren einen rechtlich gesicherten Status erlangt hat. Hinzu kommt, dass Art. 12a Abs. 2 BV-E das freie Sammeln von Unterschriften ausdrücklich ermöglicht. Eine Stimmabgabe, die so weit als möglich frei von Beeinflussungen ist, ist damit nicht sichergestellt (vgl. VerfGH 50, 181/207). Im Ergebnis bedeutet das, dass ver-

hältnismäßig kleine Minderheiten ohne hinreichende demokratische Legitimation, insbesondere auch nachhaltig agierende Interessengruppen, verhältnismäßig großen Einfluss auf einzelne Entscheidungen oder Tätigkeitsfelder der Gemeinden oder Landkreise gewinnen können (vgl. Henneke, ZG 1996, 1/16 und 20 ff.; a. A. Jung, BayVBI 1998, 225/227 ff.). Geringe zeitliche und inhaltliche Anforderungen an den Eintritt und die Dauer der Schutzwirkung, wie sie der offene Wortlaut des Art. 12a Abs. 3 BV-E nicht ausschließt, bringen die Gefahr mit sich, dass kleine Minderheiten von der Möglichkeit, das kommunale Geschehen zu blockieren, Gebrauch machen (vgl. VerFGH 50, 181/206).

cc) Ob für die Art. 12a Abs. 3 BV-E ausführenden einfachrechtlichen Vorschriften in Art. 18a Abs. 8 GO-E, Art. 25a Abs. 8 LKrO-E (vgl. Art. 12a Abs. 7 BV-E) ein anderes Ergebnis zu gelten hätte, bedarf keiner Entscheidung. Zwar unterscheiden sie sich von Art. 12a Abs. 3 BV-E darin, dass sie den "ausreichenden Zeitraum während der Sammlung" auf "einen Monat ... nach Vorlage der Hälfte der ... geforderten Unterschriften" konkretisieren. Insoweit stellen sie aber nur eine von vielen denkbaren Ausführungsregelungen dar. An dem offenen Tatbestand der verfassungsrechtlichen Grundnorm des Art. 12a Abs. 3 BV-E, der selbst eine extreme Vorverlagerung der Schutzwirkung nicht ausschließt und deshalb Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV verletzt, ändern sie nichts. Darauf, ob diese Ausführungsregelung mit dem Selbstverwaltungsrecht noch im Einklang stünde, kommt es nicht mehr an, weil der Volksbegehrensgesetzentwurf in wesentlichen anderen Teilen zu beanstanden ist.

b) Auch das Fehlen eines Quorums im Zusammenwirken mit der Bindungswirkung des Bürgerentscheids nach Art. 12a Abs. 4 und 5 BV-E und der vorgesehenen einfachrechtlichen Ausgestaltung kann für den Bereich der Selbstverwaltung vor Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV keinen Bestand haben. Diese Vorschriften hätten ebenfalls eine Aushöhlung der Funktionsfähigkeit der Vertretungsorgane von Gemeinden und Landkreisen sowie ihrer Verwaltungen zur Folge, ohne dass dies durch

eine hinreichende demokratische Legitimation des Bürgerentscheids gerechtfertigt wäre.

aa) Es besteht eine Wechselwirkung zwischen demokratischer Legitimation und zulässiger Bindung des Gemeinderats oder Kreistags. Je höher ein (Zustimmungs- oder Beteiligungs-)Quorum angesetzt wird, umso mehr liegt eine Legitimation vor, die der aus allgemeinen Wahlen hervorgegangenen demokratischen Legitimation von Vertretungsorganen angenähert ist. Umso mehr ist es dann auch vertretbar, zum Schutz des aufwändigen Verfahrens der Bürgerbeteiligung eine begrenzte, mit einer Öffnungsklausel für den Fall von Änderungen der Sach- oder Rechtslage versehene Bindungswirkung einzuführen (vgl. Knemeyer, DVBl 1998, 113/115). Bürgerentscheiden, für die - wie nach Art. 12a Abs. 4 BV-E vorgesehen - weder ein Beteiligungs- noch ein Zustimmungsquorum gilt, kann keine hinreichende demokratische Legitimation zuerkannt werden (vgl. Ritgen, NVwZ 2000, 129/130). Dies trifft um so mehr zu, als bei Abstimmungen in Bürgerentscheiden regelmäßig deutlich niedrigere Beteiligungen verzeichnet werden als bei Kommunalwahlen (vgl. Thum, BayVBl 1998, 193/194; ders. BayVBl 2000, 74/75 ff.; LT-Drs. 14/133 S. 10).

In seiner Entscheidung vom 29. August 1997 hat der Verfassungsgerichtshof in der Kombination einer extrem langen, nicht durch sachliche Ausnahmen gelockerten Bindungswirkung für den Bürgerentscheid mit einem Verzicht auf jegliches Beteiligungs- oder Zustimmungsquorum einen Verstoß gegen das Selbstverwaltungsrecht erblickt (vgl. VerfGH 50, 181/206 ff.). Der Verfassungsgerichtshof hat dazu insbesondere ausgeführt, dass der Gemeinderat oder der Kreistag angesichts der in der damaligen gesetzlichen Regelung enthaltenen dreijährigen Bindungswirkung nicht mehr angemessen handeln und auf veränderte Umstände und neue Entwicklungen nicht mehr reagieren könne. Im Hinblick auf das Fehlen jeglichen Beteiligungs- oder Zustimmungsquorums werde es möglich gemacht, dass bei beliebig geringer Beteiligung auch sehr kleine Minderheiten über die Geschichte der Gemeinde oder des Landkreises bestimmen könnten.

bb) Nach Art. 12a Abs. 5 BV-E soll die Dauer der Bindungswirkung nunmehr nur noch ein Jahr betragen. Dies ist zwar keine extrem lange Bindungswirkung wie die dreijährige Frist nach Art. 18a Abs. 13 Satz 2 GO und Art. 25a Abs. 12 Satz 2 LKrO, jeweils i.d.F. des Gesetzes zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids (VerfGH 50, 181/206). Die Dauer der Bindungswirkung ist - vor dem Hintergrund, dass gleichzeitig der Wegfall eines Quorums verlangt wird - mit einem Jahr aber immer noch als lang anzusehen, namentlich wenn veränderte Umstände oder neue Entwicklungen eine Änderung erfordern. Eine entsprechende Öffnungsklausel, wie sie derzeit Art. 18a Abs. 13 Satz 2 GO und Art. 12a Abs. 12 Satz 2 LKrO enthalten,

weisen weder Art. 12a BV-E noch die Ausführungsgesetze nach Art. 12a Abs. 7 BV-E auf. Zwar eröffnen Art. 18a Abs. 2 GO-E und Art. 25a Abs. 2 LKrO-E die Möglichkeit, dass der Gemeinderat oder Kreistag ein sog. Ratsreferendum bzw. Kreistagsreferendum beschließt. Doch wiegt dies das Fehlen einer Öffnungsklausel nicht auf. Dazu ist dieses Instrumentarium viel zu unflexibel und zu zeitaufwändig. Zu berücksichtigen sind auch kommunalpolitisch motivierte Hemmungen bei den kommunalen Vertretungsorganen, gegen eine an sich bindende Entscheidung der Gemeinde- oder Landkreisbürger mit einem neuen Referendum vorzugehen (vgl. VerfGH 50, 181/208). Dass dabei die einfache und nicht wie noch nach dem Gesetz zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids eine Zweidrittelmehrheit gilt (vgl. Art. 18a Abs. 12 Satz 1 GO-E, Art. 25a Abs. 11 Satz 1 LKrO-E), ist deshalb nur von untergeordneter Bedeutung. Bei einer Gesamtwürdigung der Bindungswirkung handelt es sich um eine übermäßig starre Regelung mit einer immer noch erheblichen zeitlichen Ausdehnung.

Die Auswirkungen dieser vorgeschlagenen Regelungen werden dadurch verschärft, dass die Bindungswirkung schon von sehr kleinen Minderheiten oder Interessengruppen herbeigeführt werden könnte (vgl. Henneke, ZG 1996, 1/20; a. A. Jung, BayVBI 1998, 225/232). Denn Art. 12a Abs. 4 BV-E will jegliche Art von Quoren verbieten. Erfahrungsgemäß beteiligen sich an Bürgerentscheiden deutlich weniger Bürger als an allgemeinen Wahlen. Die Beteiligung an Bürgerent-

scheiden ist darüber hinaus regelmäßig dann eingeschränkt, wenn sich der Bürgerentscheid auf eine Thematik bezieht, die aus sachlichen oder örtlichen Gründen von eher untergeordnetem Interesse ist. Dies hat gegebenenfalls zur Folge, dass an dem Bürgerentscheid nur ein beliebig geringer Ausschnitt aus der Gesamtheit der Gemeinde-

oder Kreisbürger teilnimmt und er dennoch Gültigkeit besitzt. Solchen Bürgerentscheiden, die im Einzelfall von Mehrheiten beschlossen werden können, die aus geringsten Beteiligungen und im Vorfeld aus freien, möglicherweise nicht beeinflussungsfreien Unterschriftensammlungen (vgl. Art. 12a Abs. 2 BV-E) hervorgehen sowie oftmals nur Sonderinteressen vertreten, soll gleichwohl von Verfassung wegen eine Bestandskraft von einem Jahr zukommen (vgl. Art. 12a Abs. 5 BV-E). Zudem ist keine Öffnungsklausel vorgesehen, die eine Reaktion auf veränderte Umstände erlaubt. Die durch einen Bürgerentscheid herbeigeführte Regelung unterscheidet sich insoweit grundlegend von den Regelungen, die im Weg der Volksgesetzgebung ergehen; diese können jederzeit durch ein Gesetz des Landtags aufgehoben oder abgeändert werden kann (vgl. Art. 72 ff. BV; VerfGH 50, 181/207).

Grundsätzlich ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn Bürgerentscheide - in Grenzen - davor bewahrt werden, dass sie alsbald durch Gemeinderats- oder Kreistagsbeschlüsse wieder aufgehoben werden und die dahinter stehende Sachfrage anders gelöst wird. Bei einer entsprechenden Regelung muss eine angemessene Abwägung zwischen dem Interesse am Bestand des Bürgerentscheids und der Handlungs- und Funktionsfähigkeit der Gemeinden und Landkreise zu Grunde liegen. Die Grenze des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV ist allerdings dann überschritten, wenn die nicht unerhebliche Bestandskraft von einem Jahr von beliebig kleinen Minderheiten herbeigeführt werden könnte, ohne dass eine Öffnungsklausel dem Gemeinderat oder dem Kreistag eine Reaktion auf veränderte Umstände erlaubt. Das Mehrheitsprinzip des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 BV führt zu keiner anderen Beurteilung, weil diese Vorschrift den Begriff der Mehrheit nicht festlegt (vgl. VerfGH BayVBI 1999, 719/723). Eine Lösung des dahinter stehenden verfassungsrechtlichen Problems zu Gunsten der Entscheidung kleiner Minderhei-

ten - wie im Volksbegehren vorgesehen - widerspricht den demokratischen Grundgedanken der Verfassung, weil sie eine Herrschaft von Minderheiten nicht nur nicht ausschließt, sondern sie sogar begünstigt. Eine von Verfassungen wegen ermöglichte Regelung der Herrschaft von Minderheiten ist jedoch ein Verstoß gegen die demokratischen Grundgedanken der Verfassung.

c) Zu keiner anderen rechtlichen Beurteilung führt es, dass nach Art. 11 Abs. 2 Satz 3 BV-E das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden außer von den "besonderen Gemeindeorganen" auch von den Gemeindebürgern in Wahlen und Bürgerentscheiden ausgeübt werden soll. Aus Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV folgt das Verfassungsinteresse an einer funktionierenden Demokratie auch auf gemeindlicher Ebene (vgl. auch VerfGH BayVBI 1999, 719/724). Auch aus Art. 11 Abs. 2 Satz 3 BV-E kann deshalb nicht legitimiert werden, dass demokratisch nicht hinreichend verfestigte kleine Minderheiten von Gemeindebürgern einen bestimmenden Einfluss auf das gemeindliche Geschehen gewinnen können. Weder der einfache noch der verfassungsändernde Gesetzgeber dürfen deshalb die gemeindliche Organisationsstruktur in einer Weise zergliedern, dass die Kompetenzen der Vertretungs- und Ausführungsorgane ohne hinreichende demokratische Rechtfertigung gelähmt werden (vgl. BVerfGE 91, 228/239).

d) Soweit in anderen Bundesländern längere Bindungswirkungen als im geltenden bayerischen Recht (vgl. Art. 18a Abs. 13 Satz 2 GO, Art. 12a Abs. 12 Satz 2 LKrO) angeordnet sind, geht dies in der Regel mit höheren Zustimmungs- oder Beteiligungsquoten einher, die in einer Reihe von Ländern 25 % und 30 % betragen (vgl. Knemeyer, DVBI 1998, 113/115 f.; Henneke, ZG 1996, 1/11 f., 13 ff. und 22; Hager, VerwArch 1993, 97/118 ff.).

II.

Die vorgeschlagenen Art. 18a Abs. 4 Satz 3 GO-E, Art. 25a Abs. 4 Satz 3 LKrO-E verstoßen gegen das Rechtsstaatsprinzip des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV.

1. Ein Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips ist das Gebot der Normenklarheit. Danach dürfen Gesetze nicht "in sich widerspruchsvoll sein" (vgl. VerfGH 31, 198/206; BVerfGE 1, 14/45). Sowohl im Interesse der Rechtsanwender wie der Rechtsunterworfenen darf die Systematik eines Gesetzes keine gedanklichen Brüche aufweisen; es soll erkennbar sein, welche Vorschriften im Einzelfall gelten sollen oder welchen von ihnen der Vorrang zukommen soll (vgl. VerfGH 33, 33/42 f.; 41, 59/65 f.).

2. Diese Voraussetzungen erfüllen die in Art. 18a Abs. 4 Satz 3 GO-E, Art. 25a Abs. 4 Satz 3 LKrO-E vorgesehenen Regelungen nicht. Nach diesen Vorschriften sollen die Unterschriften für mehrere sachlich zusammenhängende Bürgerbegehren auf einer Unterschriftenliste gesammelt werden können. Sowohl der Gesetzestext wie die Begründung des Volksbegehrens lassen nur den Schluss zu, dass mit einer einzigen Unterstützerunterschrift auf der gemeinsamen Unterschriftenliste die Unterschrift zugleich für mehrere - wenn auch sachlich zusammenhängende - Bürgerbegehren geleistet wird.

Das steht jedoch im Widerspruch zu den Vorschriften über das Zustandekommen eines Bürgerbegehrens, die ein nach Einwohnerzahlen gestaffeltes Einleitungsquorum enthalten. Wahlrechtliche Vorschriften, zu denen diese Bestimmungen im weitesten Sinn gehören, müssen zur Sicherstellung eines gleichen Stimmwerts in formeller Hinsicht besonders klar gefasst werden (sog. Formalisierung der Wahlgleichheit; vgl. VerfGH 37, 19/23; 39, 75/80). Dass nach den Vorschlägen des Volksbegehrens ein einzelner Unterstützer für die beiden sachlich zusammenhängenden Bürgerbegehren nur eine einzige Unterschrift auf der gemeinsamen Unterschriftenliste leistet, lässt jedoch eine klare und eindeutige Zuordnung zu einem bestimmten Bürgerbegehren nicht mehr zu. Dabei braucht noch nicht einmal berücksichtigt zu werden, dass - wie das Beispiel für lange und kurze Tunnel in der Begründung des Volksbegehrens belegt - der Begriff des sachlichen Zusammenhangs offenbar in einem sehr weiten Sinn verstanden werden und anscheinend sogar gegenläufige Begehren umfassen können soll. Jedenfalls würde

damit eine einzelne Unterschrift gleichzeitig für zwei Bürgerbegehren gewertet werden können, obwohl damit nicht hinreichend sicher ist, ob dies dem Willen des Unterstützers entspricht. Der sachliche Zusammenhang beider Begehren ist dafür kein sicherer, hinreichender Beleg. Mit einer solchen Regelung verschwimmen die Voraussetzungen für die Erfüllung des Einleitungsquorums. Im Ergebnis würden damit Unterschriften für die Erfüllung des Quorums gutgeschrieben, die nicht eindeutig für das jeweilige Bürgerbegehren geleistet werden und nach der beabsichtigten Gestaltung der Rechtslage auch nicht eindeutig geleistet werden könnten.

Eine Rechtfertigung für das Sammeln von Unterschriften für sachlich zusammenhängende Bürgerbegehren auf einer Unterschriftenliste lässt sich im Übrigen auch nicht aus dem Bestreben herleiten, eine als wichtig empfundene Thematik zur Abstimmung stellen zu können, wie dies der Beauftragte des Volksbegehrens in der mündlichen Verhandlung angedeutet hat. Dies wiegt das Interesse an einer klaren Zuordnung der Unterschriften zu einem bestimmten Bürgerbegehren bei weitem nicht auf. Wenn eine als wichtig empfundene, im Vorfeld des Bürgerbegehrens in einzelne Fragen aufgespaltene Thematik zur Abstimmung gebracht werden soll, kann dies nur durch eine Verallgemeinerung der Fragestellung erfolgen, die alle aufgeworfenen Fragen einschließt, sofern dies im Einzelfall möglich ist. Es kann dann also im Beispiel der Begründung des Volksbegehrens nicht die Frage nach "kurzen oder langen Tunnel", sondern nur nach "Tunnel überhaupt" gestellt werden. Gegebenenfalls mag hier die Möglichkeit des Bürgerantrags nach Art. 18b GO weiterhelfen können.

III.

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

1. Nach Art. 74 Abs. 2 BV, Art. 64 Abs. 1 Satz 2 LWG muss dem Volksbegehren ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf zu Grunde liegen. Der Bürger muss auf allen Stufen eines Volksgesetzgebungsverfahrens aus dem Gesetzentwurf und dessen Begründung die Abstimmungsfrage und deren Bedeutung und Tragweite entnehmen können. Dies fordert das Grundrecht auf Teilhabe an der Staatsgewalt gemäß Art. 7 Abs. 2 BV in Gestalt der Abstimmungsfreiheit. Zwar ist der dem Volk zum Volksentscheid vorzulegende Gesetzentwurf 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 (Art. 74 Abs. 7 BV). Das gilt jedoch erst für die abschließende Stufe des Gesetzgebungsverfahrens, den Volksentscheid, erfasst also vor allem nicht die Stufe der Feststellung des Zehntels der stimmberechtigten Bürger nach Art. 74 Abs. 1 BV. Außerdem ist das Ziel der Regelung des Art. 74 Abs. 7 BV nur, dem Volk eine abwägende Entscheidung zu ermöglichen (VerfGH 29, 244/254 f.; 31, 77/94). Die Entscheidung der Stimmberechtigten über den Gesetzentwurf selbst kann dagegen 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 31, 77/95; 47, 1/15).

Mit diesen Grundsätzen ist es nicht vereinbar, wenn im Gesetzentwurf und seiner Begründung in einer für die Abstimmung relevanten Weise unzutreffende Tatsachen behauptet werden oder die geltende Rechtslage unzutreffend oder unvollständig erläutert wird. Unschädlich mag es zwar sein, wenn Tatsachenmitteilungen und Erläuterungen zur Rechtslage im Sinn des politischen Anliegens des Volksbegehrens "gefärbt" sind. Denn die Darstellung des Anliegens des Volksbegehrens ist ein Mittel des politischen Meinungskampfes, bei dem sich die Elemente der Tatsachenbehauptung oder -mitteilung häufig mit Werturteilen über die bisherige Rechtslage mischen. Insofern ist es grundsätzlich hinnehmbar, wenn die abzulösende Rechtslage in der Begründung eines Volksbegehrens mit einer plakativen Argumentation abgewertet wird. Die Grenze einer sachlich vertretbaren Darstellung des Anliegens des Volksbegehrens ist aber jedenfalls dann überschrit-

ten, wenn bei der Erläuterung der konkreten Rechtslage, die abgelöst werden soll, ein wichtiges, bereits in Kraft getretenes Änderungsgesetz überhaupt nicht in den Blick genommen wird und dadurch bei den Stimmberechtigten der Eindruck hervorgerufen wird, dieses Regelungswerk gebe es (noch) nicht.

2. Der Gesetzentwurf des Volksbegehrens weist nach diesen Maßstäben so erhebliche sachliche Mängel auf, dass er die Voraussetzungen des Art. 74 Abs. 2 i.V.m. Art. 7 Abs. 2 BV im Ganzen nicht erfüllt. Diese Mängel beruhen durchwegs darauf, dass der Gesetzentwurf in seinem Inhalt und in seiner Begründung das im Anschluss an die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 29. August 1997 und an den darin erteilten Gesetzgebungsauftrag (vgl. VerfGH 50, 181/209) ergangene Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vom 26. März 1999 (GVBI S. 86) weitgehend nicht berücksichtigt hat.

a) Im Einzelnen handelt es sich um folgende Mängel:

aa) In der Begründung des Volksbegehrens wird ausgeführt, dass nach der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 29. August 1997, die Teile des Gesetzes zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids für nichtig oder für mit der Verfassung unvereinbar erklärt hat, eine Schutzwirkung wieder eingeführt werden solle, insbesondere um eine eingetretene Rechtsunsicherheit zu beenden. Dabei wird fehlerhaft nicht darauf eingegangen, dass im derzeit geltenden Recht - nach Art. 18a Abs. 9 GO und Art. 12a Abs. 9 LKrO i.d.F. des Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vom 26. März 1999 - ebenfalls eine Schutzwirkung (bislang allgemein als Sperrwirkung bezeichnet) angeordnet ist, und zwar ab der Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens. Korrekt wäre es gewesen, die Unterschiede der verschiedenen Schutz- oder Sperrwirkungen darzustellen.

bb) In der Begründung des Volksbegehrens zur Bindungswirkung wird ausgeführt, dass durch die vorgeschlagene Festschreibung einer einjährigen Bindungswirkung

(u.a. in Art. 12a Abs. 5 BV-E) diese von bisher drei auf ein Jahr verkürzt und damit der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rechnung getragen werde. Dabei wird nicht erläutert, dass schon nach der derzeit geltenden Rechtslage - Art. 18a Abs. 13 Satz 2 GO, Art. 12a Abs. 12 Satz 2 LKrO i.d.F. des Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vom 26. März 1999 - eine Bindungswirkung von einem Jahr besteht. Dass die Bindungswirkung nach geltendem Recht mit einem maßvollen Zustimmungsquorum kombiniert ist, ändert an dieser Sachlage nichts.

cc) Fehlerhaft ist die Darstellung des Ratsreferendums. Auch dieses gibt es bereits im geltenden Recht, wobei seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vom 26. März 1999 der Gemeinderat

oder Kreistag ein solches Referendum mit einfacher Mehrheit statt früher mit Zweidrittelmehrheit beschließen kann. Es handelt sich also nicht um eine Neuerung des Gesetzentwurfs des Volksbegehrens (vgl. Art. 18a Abs. 2 GO und Art. 12a Abs. 2 LKrO i.d.F. des Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vom 26. März 1999).

dd) In der Begründung des Volksbegehrens wird fehlerhaft nicht erläutert, dass es dem Gemeinderat nicht erst durch den Gesetzentwurf des Volksbegehrens ermöglicht wird, mit einfacher Mehrheit einen Gegenentwurf im Rahmen des Bürgerentscheids mit zur Abstimmung zu stellen. Auch dies schließt bereits das geltende Recht nicht aus (vgl. Art. 18a Abs. 2 GO und Art. 12a Abs. 2 LKrO i.d.F. des Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vom 26. März 1999).

ee) Es trifft nicht zu, dass erst durch den Gesetzentwurf des Volksbegehrens die Stichfrage für den Fall nicht miteinander zu vereinbarender Fragestellungen eingeführt wird. Auch das geltende Recht kennt diese Stichfrage bereits (vgl. Art. 18a Abs. 12 Sätze 3 bis 5 GO und Art. 12a Abs. 11 Sätze 3 bis 5 LKrO i.d.F. des Ge-

setzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vom 26. März 1999).

ff) Die Begründung des Volksbegehrens, die Vertreterregelung werde flexibler gestaltet und klarer gefasst, weil nur noch ein bis drei statt bisher drei Vertreter zu benennen seien, blendet die geltende Rechtslage aus. Diese enthält schon eine vergleichbare Regelung (vgl. Art. 18a Abs. 4 GO und Art. 12 a Abs. 4 LKrO i.d.F. des Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vom 26. März 1999).

gg) Übersehen werden die Änderungen des Art. 18a Abs. 5 Satz 2 GO und Art. 12a Abs. 5 Satz 2 LKrO durch das Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vom 26. März 1999.

hh) Nach den Erläuterungen im Volksbegehren werden Art. 25a Abs. 5 LKrO-E zwei weitere Sätze als Sätze 3 und 4 angefügt (Markierung durch Unterstreichung im Antrag auf Volksbegehren). Dass eine inhaltsgleiche Regelung bereits durch Art. 12a Abs. 5 Sätze 3 und 4 LKrO i.d.F. des Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vom 26. März 1999 eingeführt wurde, wird nicht dargestellt.

ii) Nicht erläutert wird im Volksbegehren, dass im Falle einer Unzulässigkeitserklärung des Bürgerbegehrens der Wegfall des Vorverfahrens nach §§ 68 ff. VwGO bereits in Art. 18a Abs. 8 Satz 2 GO und Art. 12a Abs. 8 Satz 2 LKrO i.d.F. des Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vom 26. März 1999 eingeführt bzw. klargestellt wurde. Diese Klarstellung wird daher in nicht zutreffender Weise Art. 18a Abs. 9 Satz 3 GO-E, Art. 25a Abs. 9 Satz 3 LKrO-E zugeordnet.

jj) Die Frist für die Durchführung des Bürgerentscheids bei zulässigem Bürgerbegehren wird irreführend dargestellt. Nach Art. 18a Abs. 10 Satz 1 GO-E, Art. 25a Abs. 10 Satz 1 LKrO-E beträgt sie sechs Monate; in der Begründung des Volks-

begehrens wird dazu ausgeführt, die Maximalfrist für die Durchführung des Bürgerentscheids werde von drei auf sechs Monate verlängert. Doch räumt bereits das geltende Recht eine vergleichbare Frist ein, weil es zwar zunächst eine Dreimonatsfrist festlegt, aber eine annähernd voraussetzungslose Verlängerung um weitere drei Monate zulässt (vgl. Art. 18a Abs. 10 Satz 1 GO und Art. 12a Abs. 10 Satz 1 LKrO i.d.F. des Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vom 26. März 1999).

kk) Eine Satzungsermächtigung für Gemeinden und Landkreise zum Erlass näherer Ausführungsbestimmungen über Bürgerbegehren und Bürgerentscheide gibt es bereits im geltenden Recht in Art. 18a Abs. 17 Satz 1 GO und Art. 12a Abs. 17 Satz 1 LKrO i.d.F. des Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vom 26. März 1999. Die Begründung im Volksbegehren legt nicht dar, dass es sich bei der Regelung in Art. 18a Abs. 10 Satz 6 GO-E, Art. 25a Abs. 10 Satz 6 LKrO-E somit um keine Neuerung handelt.

ll) Das geltende Recht enthält schon die Regelung, dass die einjährige Bindungswirkung auch dann gilt, wenn der Gemeinderat oder Kreistag ein Bürgerbegehren durch Beschluss übernimmt und der Bürgerentscheid dadurch entfällt (vgl. Art. 18a Abs. 14 Satz 2 GO und Art. 12a Abs. 13 Satz 2 LKrO i.d.F. des Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vom 26. März 1999). Die Erläuterung zu Art. 18a Abs. 14 GO-E, Art. 25a Abs. 13 LKrO-E im Volksbegehren, die Zulässigkeit einer solchen Übernahme und ihre Wirkungen seien bislang unklar gewesen, ist mithin missverständlich.

mm) Zu Art. 25a Abs. 16 LKrO-E (Mitwirkung der Gemeinden bei Kreisbürgerentscheiden und Kostenerstattung) enthält die Begründung des Volksbegehrens die Aussage, dass damit eine bislang strittige Frage entschieden werde. Eine sachlich identische Regelung weist jedoch bereits das geltende Recht in Art. 12a Abs. 16 LKrO i.d.F. des Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vom 26. März 1999 auf. Die Begründung des Volksbegehrens vermittelt daher ein fehlerhaftes Bild.

b) Auf Grund der dargelegten sachlichen Fehler können sich die Staatsbürger, die nach Art. 74 Abs. 1 und Abs. 5 Satz 1 BV über die Schaffung des Gesetzes zu befinden haben, kein richtiges Bild von der geltenden Rechtslage und von den angestrebten Änderungen verschaffen. Da jeglicher Hinweis auf das Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vom 26. März 1999 fehlt, werden die Bürger bei ihrer Bewertung in die Irre geführt (vgl. VerfGH 31, 77/95). Es wird für eine Reihe von Gesetzesänderungen geworben, die in Wirklichkeit bereits geltendes Recht sind. Ebenso wenig werden den Staatsbürgern die Unterschiede zwischen dem Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vom 26. März 1999, mit dem der Gesetzgeber dem Gesetzgebungsauftrag des Verfassungsgerichtshofs nachgekommen ist, und den mit dem Volksbegehren angestrebten Änderungen vor Augen geführt. Der Gesetzentwurf erfüllt daher seine Aufklärungs- und Informationspflichten nicht.

3. Die dargestellten Mängel konnten von dem Beauftragten des Volksbegehrens durch Nachschieben eines in Text und Begründung berichtigten Gesetzentwurfs nicht geheilt werden. Das Staatsministerium des Innern hat es hier zu Recht abgelehnt, an der Änderung des Gesetzentwurfs und seiner Begründung mitzuwirken. Auch der Verfassungsgerichtshof kann eine solche Änderung nicht zulassen.

Durch eine Änderung, Berichtigung oder Ergänzung des Gesetzentwurfs und seiner Begründung darf der sachliche Gegenstand des Volksbegehrens nicht geändert werden (vgl. Boettcher/Högner, Landeswahlgesetz - Bezirkswahlgesetz - Landeswahlordnung, 13. Aufl., 1990, RdNr. 2 zu Art. 67 LWG). Wann eine derartige Änderung anzunehmen ist, ergibt sich aus dem Sinn und Zweck des auszuarbeitenden Gesetzentwurfs und der ihm beizufügenden Begründung. Diese haben nach Art. 64 Abs. 1 Satz 2 LWG die Aufgabe, der Gesamtheit der an dem gestuften Abstimmungsverfahren beteiligten Staatsbürger - angefangen von den mindestens 25.000 Unterstützern nach Art. 64 Abs. 1 Satz 3 LWG über das Zehntel der stimmberechtigten Staatsbürger nach Art. 74 Abs. 1 BV bis hin zu dem über

das Volksbegehren entscheidenden Volk (vgl. Art. 74 Abs. 5 Satz 1 BV) - über die Bedeutung und Tragweite der Abstimmungsfrage sachgerecht zu informieren. Dazu müssen Gesetzestext und Begründung verfassungsrechtlich bedenkenfrei gestaltet sein (vgl. VerfGH 29, 244/254; 31, 77/95; 47, 1/15). Diese Pflicht lässt es - wie erwähnt - namentlich nicht zu, dass der Gesetzentwurf und die zugehörige Begründung nicht über die geltende Rechtslage informieren, so dass in den sich am gestuften Abstimmungsverfahren beteiligenden Staatsbürgern falsche Vorstellungen über das Volksbegehren hervorgerufen werden können.

Der Gesetzentwurf und seine Begründung dienen nicht nur dazu, die 25.000 Unterstützerunterschriften nach Art. 64 Abs. 1 Satz 3 LWG zu sammeln, sondern sie bleiben für das gesamte weitere Verfahren des Volksbegehrens und des Volksentscheids maßgeblich (vgl. Art. 64 Abs. 1 Satz 2, Art. 68 Abs. 1 Satz 2, Art. 75 Abs. 2 Nrn. 2 und 3 LWG). Ein dem Gesetzentwurf und seiner Begründung anhaftender Mangel, der geeignet ist, bei den Stimmberechtigten falsche Vorstellungen über die Abstimmungsfrage hervorzurufen und dadurch die Abstimmungsfreiheit zu beeinträchtigen, betrifft deshalb auch die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid. Ein Gesetzentwurf, der wie hier vor allem mit seiner Begründung den Eindruck erweckt, die geltende Rechtslage gebe es (noch) nicht, kann daher keinesfalls die Grundlage für das weitere Volksgesetzgebungsverfahren bilden. Im Fall einer Änderung würden sich aber - in Abweichung von Art. 64 Abs. 1 Satz 2 LWG - der Gesetzentwurf und die Begründung bei der Unterschriftensammlung einerseits und bei der Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid andererseits inhaltlich nicht mehr decken.

Eine Heilung des Mangels durch Nachschieben inhaltlich zureichender Gründe ist in dieser Verfahrenssituation ausgeschlossen. Ihre Zulassung hätte zur Folge, dass die Unterstützerunterschriften dem Gegenstand des Volksbegehrens nicht mehr mit der erforderlichen Sicherheit zugerechnet werden könnten, da sie von den Stimmberechtigten möglicherweise auf Grund anderer Vorstellungen geleistet worden sind (vgl. VerfGH 29, 244/255; 47, 265/273; 47, 276/313). Die Unterstützerunterschriften nach Art. 64 Abs. 1 Satz 3 LWG sind mit dem Gesetzentwurf des

Volksbegehrens, für den sie konkret geleistet wurden und der den Gegenstand des Verfahrens bildet, untrennbar verbunden; dies kann rückwirkend nicht mehr geändert werden. Eine inhaltliche Korrektur von Gesetzentwurf und Begründung mit dem Ziel der Berücksichtigung der gegenwärtigen Rechtslage durch die dargestellten weitreichenden Änderungen würde den sachlichen Gegenstand des Verfahrens verändern und die Unterstützerunterschriften als Grundlage des Volksgesetzgebungsverfahrens vom weiteren Verfahren abkoppeln. Dies ist nicht zulässig.

Etwas anderes mag allenfalls dann anzunehmen sein, wenn es sich nur um geringfügige Mängel handelt, die für die Willensbildung der Stimmberechtigten nicht relevant waren. Das ist namentlich der Fall bei Schreib- oder Rechenfehlern oder ähnlichen offenbaren Unrichtigkeiten, aber etwa auch bei unerlässlichen redaktionellen Anpassungen des Gesetzentwurfs an zwischenzeitlich ergangene Gesetze oder sonstige Vorschriften im Rahmen üblicher Verweisungstechnik, soweit die Anpassungen keinen sachlichen Gehalt aufweisen. Der vorliegende Fall bietet indes keine Veranlassung, diese Frage weiter zu vertiefen.

4. Darüber hinaus liegt hier keine ordnungsgemäße Unterschriftensammlung vor.

Der Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens ging am 6. Dezember 1999 beim Staatsministerium des Innern ein. Das Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vom 26. März 1999 ist bereits am 1. April 1999 in Kraft getreten (vgl. § 3 Abs. 1 des Gesetzes). Dazwischen liegt also ein Zeitraum von über acht Monaten. Hinzu kommt, dass die Rechtslage im Wesentlichen schon seit dem Erscheinen des zugehörigen Gesetzentwurfs absehbar war, der das Datum 7. Dezember 1998 trägt (vgl. LT-Drs. 14/133). Das daraus hervorgegangene Parlamentsgesetz vom 26. März 1999 entsprang auch nicht einer kurzfristigen politischen Wettbewerbssituation zwischen Landtag und Volksgesetzgeber, sondern wurde in Erfüllung des Gesetzgebungsauftrags des Verfassungsgerichtshofs in der Entscheidung vom 29. August 1997 erlassen (vgl. VerfGH 50, 181/209). Der Verein "Mehr Demokratie e.V.", dem der Beauftragte des Volksbe-

gehens angehört, hat sich in dem Gesetzgebungsverfahren sogar äußern können, wie in der mündlichen Verhandlung vom 15. März 2000 ausgeführt wurde. Es kann nicht hingenommen werden, wenn bei einer so reichlich zur Verfügung stehenden Zeit und den gegebenen Informationsmöglichkeiten die geltende Rechtslage nicht korrekt dargestellt und nicht rechtzeitig eingearbeitet wird. Bei der Volksgesetzgebung verbietet sich wegen der fehlenden Optimierungs- und Korrekturmöglichkeiten ein solch leichtfertiger Umgang mit einem Gesetzentwurf. Beim Vorliegen derartiger inhaltlicher Mängel ist daher eine Verletzung der nach Art. 7 Abs. 2 BV geschützten Abstimmungsfreiheit und in der Folge eine Verfälschung des Abstimmungsergebnisses nicht ausgeschlossen (vgl. VerfGH 31, 77/95).

Dies gilt vor allem für diejenigen Unterstützerunterschriften nach Art. 64 Abs. 1 Satz 3 LWG, die nach dem 1. April 1999, d.h. nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vom 26. März 1999 gesammelt wurden. Sie waren schon im Zeitpunkt ihrer Leistung auf einer Grundlage gesammelt worden, deren Fehlerhaftigkeit den Betreibern des Volksbegehrens zurechenbar ist. Denn spätestens ab 1. April 1999 hätten diese erkennen können, dass der Gesetzentwurf und seine Begründung inhaltlich einer nicht unerheblichen Korrektur bedurften und die Stimmberechtigten zur Vermeidung einer falschen Willensbildung darüber informiert werden mussten. Nach den Angaben des Beauftragten des Volksbegehrens in der mündlichen Verhandlung vom 15. März 2000 lagen zum 1. April 1999 von den nach Art. 64 Abs. 1 Satz 3 LWG erforderlichen 25.000 Unterstützerunterschriften erst etwa 18.000 vor. Von den erforderlichen Unterschriften wurde daher ein Teil auf Grund einer formal noch zutreffend dargestellten Rechtslage und ein anderer Teil auf Grund einer fehlerhaft beschriebenen Rechtslage geleistet. Bei diesen zuletzt genannten Unterstützerunterschriften ist nicht auszuschließen, dass sie auf Grund fehlerhafter Informationen im Gesetzentwurf und damit auf Grund falscher Vorstellungen geleistet wurden. Solche Unterstützerunterschriften können keine Basis für das Verfahren der Volksgesetzgebung nach Art. 74 BV, Art. 64 ff. LWG bilden.

5. Nach den vorgenannten Maßstäben kommt eine Heilung der Mängel des Gesetzentwurfs und seiner Begründung durch Nachreichen entsprechend mangel freier Vorlagen nicht in Betracht. Der Umstand, dass das Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vom 26. März 1999 bei der Sammlung der erforderlichen Unterstützerunterschriften nicht berücksichtigt wurde, erforderte nicht nur einzelne Korrekturen am Text des Gesetzentwurfs des Volksbegehrens und einen vollständigen Ersatz erheblicher Teile seiner Begründung, sondern er führt in dem vorliegenden Fall dazu, dass es an einer ordnungsgemäßen Unterschriftensammlung überhaupt fehlt. Die von dem Beauftragten des Volksbegehrens vorgelegten Korrekturen des Gesetzentwurfs sind deshalb unbeachtlich.

IV.

Damit ergibt sich folgendes Bild:

Die Art. 12a Abs. 3 bis 5 BV-E sowie die Ausführungsvorschriften der Art. 18a Abs. 12 Satz 1 und Abs. 13 Satz 2 GO-E, Art. 25a Abs. 11 Satz 1 und Abs. 12 Satz 2 LKrO-E verstoßen gegen Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV. Die Art. 18a Abs. 4 Satz 3 GO-E und Art. 25a Abs. 4 Satz 3 LKrO-E verstoßen gegen das Rechtsstaatsprinzip des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV.

Bei diesen Vorschriften handelt es sich um wesentliche Teile des Gesetzentwurfs; sie betreffen die Schutzwirkung des Bürgerbegehrens von Verfassungen wegen, den Ausschluss eines Quorums, die Bindungswirkung und die einheitliche Unterschriftensammlung für sachlich zusammenhängende Bürgerbegehren. Ohne diese Vorschriften wäre das mit dem Volksbegehren verfolgte Anliegen ein Torso, zumal damit wesentliche Eckpunkte der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 29. August 1997 (VerfGH 50, 181) rückgängig gemacht und die wichtigsten Prinzipien des Volksbegehrensgesetzentwurfs in der Verfassung verankert werden sollten. Es kommt hinzu, dass eine größere Zahl der in Art. 18a GO-E und in Art. 25a

LKrO-E vorgesehenen Regelungen bereits durch das Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vom 26. März 1999 eingeführt wurde und somit geltendes Recht ist. Wenn wesentliche Teile eines Volksbegehrensgesetzentwurfs wegen Verstoßes gegen höherrangiges Recht zu beanstanden sind, können auch die verbleibenden Teile des Gesetzentwurfs nicht als Volksbegehren zugelassen werden (vgl. VerfGH 47, 265/273 ff.). Daneben ist der Volksbegehrensgesetzentwurf nicht zulassungsfähig, weil er die Anforderungen der Art. 74 Abs. 2 i.V.m. Art. 7 Abs. 2 BV nicht erfüllt. Der Gesetzentwurf ist damit insgesamt nicht zulassungsfähig.

V.

Ob die Regelungen in Art. 12a Abs. 3 bis 5 BV-E auch gegen Art. 28 Abs. 1 Satz 1 mit Abs. 2 Satz 1 GG verstoßen, muss nicht mehr entschieden werden.

Die Vorlage des Staatsministeriums des Innern wirft ferner die Frage auf, ob die Zusammenlegung von Bürgerentscheiden mit Wahlen und Abstimmungen durch Streichung des Art. 9a GLKrWG (vgl. § 4 des Gesetzentwurfs des Volksbegehrens) nach dem Maßstab der Bayerischen Verfassung als unzulässig anzusehen ist. Damit werden vielschichtige Probleme der Beurteilung des Grundsatzes der Chancengleichheit zur Prüfung gestellt. Es kann dahinstehen, ob die mit der Zusammenlegung möglicherweise verbundenen "Mitnahmeeffekte" von der Verfassung missbilligt werden oder ob es sich dabei nur um Fragen politischer Zweckmäßigkeit handelt. Da der Gesetzentwurf aus anderen Gründen vor der Verfassung insgesamt keinen Bestand hat, muss diese Rechtsfrage nicht entschieden werden.

E.

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

