

## Gründe:

### I.

Gegenstand der Popularklagen ist die Frage, ob das durch Volksentscheid vom 1. Oktober 1995 beschlossene Gesetz zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids vom 27. Oktober 1995 (GVBl S. 730, BayRS 2027-1-I) unter Verstoß gegen Normen der Bayerischen Verfassung zustandegekommen ist. Ferner wird mit den Popularklagen die inhaltliche Unvereinbarkeit einzelner Bestimmungen dieses Gesetzes mit der Bayerischen Verfassung geltend gemacht; beanstandet werden eine zu enge Fassung des Negativkatalogs in Art. 18 a Abs. 3 Gemeindeordnung (GO), das Fehlen von Vorschriften zum Schutz eines korrekten Verfahrens beim Bürgerbegehren, die Staffelung des Quorums für ein Bürgerbegehren nach der Größe der Gemeinde in Art. 18 a Abs. 6 GO, die in Art. 18 a Abs. 8 GO vorgesehene Sperrwirkung des Bürgerbegehrens, das Fehlen eines Zustimmungsquorums für den Bürgerentscheid und die in Art. 18 a Abs. 13 GO festgelegte dreijährige Bindungswirkung des Bürgerentscheids. Sinngemäß werden die entsprechenden Bestimmungen der Landkreisordnung angegriffen.

1. Das Volksbegehren "Mehr Demokratie in Bayern: Bürgerentscheide in Gemeinden und Kreisen" erhielt für den von ihm vorgelegten Gesetzentwurf zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids (LT-Drs. 13/1252) mit 1.197.370 gültigen Eintragungen, das sind 13,7 % der 8.765.815 Stimmberechtigten, die nach Art. 74 Abs. 1 BV, Art. 71 Abs. 2 Satz 1 LWG erforderliche Unterstützung (Bekanntmachung des Landeswahlleiters vom 14. März 1995, StAnz. Nr. 11 vom 17. März 1995, S. 2). Daraufhin beschloß der Bayerische Landtag am 4. Juli 1995, den Gesetzentwurf des Volksbegehrens abzulehnen (LT-Drs. 13/2141) und dem Volk mit dem Gesetzentwurf des Volksbegehrens den vom Bayerischen Landtag beschlossenen Gesetzentwurf zur Einführung von Bürgerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Gemeinden und Landkreisen mit vorzulegen (LT-Drs. 13/2142). Der Bayerische Senat lehnte den Gesetzentwurf des Volksbegehrens ab (Sen-Drs. 174/95) und erklärte den des Landtags für sachgerecht (Sen-Drs. 251/95).

Die Bayerische Staatsregierung setzte den Termin für den Volksentscheid auf den 1. Oktober 1995 fest. Zur Vorbereitung auf den Volksentscheid wurde den Stimmberechtigten gemäß Art. 76 Abs. 1 Satz 3 LWG rechtzeitig vor dem Volksentscheid neben der Wahlbenachrichtigung die Bekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung vom 13. Juli 1995 "Volksentscheid über neue kommunale Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte der Bürgerinnen und Bürger" (StAnz Nr. 29 vom 21. Juli 1995 S. 1) zugesandt.

Die "Wahlbenachrichtigung zum Volksentscheid" hatte folgenden Wortlaut:

Sehr geehrte Wählerin, sehr geehrter Wähler,

Sie sind in das Wählerverzeichnis eingetragen und können im unten genannten Abstimmungsraum abstimmen. **Bitte bringen Sie diese Benachrichtigung zur Abstimmung mit und halten Sie Ihren Personalausweis oder Reisepaß bereit.**

Wenn Sie in einem anderen Abstimmungsraum Ihres Landkreises bzw. Ihrer kreisfreien Stadt oder durch Briefwahl abstimmen wollen, benötigen Sie einen Wahlschein. Voraussetzung für die Erteilung eines Wahlscheines ist, daß einer der im rückseitigen Wahlscheinantrag genannten Gründe vorliegt. Wahlscheinanträge – die auch mündlich, aber nicht fernmündlich gestellt werden können – werden nur bis zum \*, 18.00 Uhr, oder bei nachgewiesener plötzlicher Erkrankung auch noch bis zum Abstimmungstag, 15.00 Uhr, entgegengenommen.

Wahlscheine nebst Briefwahlunterlagen werden auf dem Postweg übersandt oder amtlich überbracht. Sie können auch persönlich bei der Gemeinde abgeholt werden. Wer für eine andere Person Wahlschein und Briefwahlunterlagen beantragt, muß eine **schriftliche Vollmacht** vorlegen. Etwaige Unrichtigkeiten der o.g. Anschrift teilen Sie bitte der Gemeinde mit.

Die Bekanntmachung der Staatsregierung lautete in den Eingangsworten:

Auf Grund von Art. 74 Abs. 7 der Verfassung und Art. 75 Abs. 1 und 2 des Landeswahlgesetzes erläßt die Bayerische Staatsregierung folgende Bekanntmachung:

A.

Der Volksentscheid über die Einführung neuer kommunaler Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte der Bürgerinnen und Bürger findet am Sonntag, dem 1. Oktober 1995, statt.

B.

Zur Entscheidung stehen

- der Gesetzentwurf des Bayer. **Landtags** zur Einführung von Bürgerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Gemeinden und Landkreisen und
- der Gesetzentwurf des **Volksbegehrens** „Mehr Demokratie in Bayern: Bürgerentscheide in Gemeinden und Kreisen“ zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids.

Die beiden Gesetzentwürfe sind nachfolgend unter C. (S. 1 bzw. S. 3), die Erläuterung der Staatsregierung unter D. (S. 5) abgedruckt.

Es folgten unter Buchstabe C der Text des Gesetzentwurfs des Landtags (LT-Drs. 13/2142) und der Text des Gesetzentwurfs des Volksbegehrens (LT-Drs. 13/1252) sowie unter Buchstabe D die Erläuterungen der Staatsregierung, die zunächst die gemeinsame Zielsetzung beider Gesetzentwürfe darstellten (I), sodann über die wesentlichen Unterschiede und die jeweilige Begründung der beiden Gesetzentwürfe und die dazu von Staatsregierung, Landtag und Senat vertretenen Auffassungen berichteten (II) und schließlich über die entsprechenden Abstimmungen in Landtag und Senat informierten (III).

Die Abstimmungsbekanntmachung der Gemeinden zum Volksentscheid, deren Inhalt das Staatsministerium des Innern bestimmte (§ 39 Abs. 2, 3 der Landeswahlordnung - LWO), enthielt zu den Möglichkeiten der Abstimmung folgende Aussage:

"Die Gesetzestexte und die Erläuterung der Staatsregierung wurden den Stimmberechtigten bereits vor der Abstimmung übermittelt und hängen zusätzlich im Abstimmungsraum aus. Der Stimmzettel enthält daher nur die drei Abstimmungsmöglichkeiten. Die stimmberechtigte Person kennzeichnet durch ein Kreuz oder auf andere Weise in den hierfür vorgesehenen Kreisen, welchem der beiden Gesetzentwürfe sie zustimmt oder ob sie beide Gesetzentwürfe ablehnt. Die stimmberechtigte Person hat nur eine Stimme."

Der Stimmzettel, der bei dem Volksentscheid vom 1. Oktober 1995 Verwendung fand, hatte folgende Gestalt:

**Stimmzettel**  
**zum Volksentscheid am 1. Oktober 1995**

Sie haben **1** Stimme

<input type="radio"/>	Ich stimme dem Gesetzentwurf des <b>Bayerischen Landtags</b> zu.
<input type="radio"/>	Ich stimme dem Gesetzentwurf des <b>Volksbegehrens</b> zu.
<input type="radio"/>	Ich lehne beide Gesetzentwürfe ab.

2. Am Volksentscheid vom 1. Oktober 1995 beteiligten sich nach der Feststellung des Landeswahlausschusses (Bekanntmachung des Landeswahlleiters vom 19. Oktober 1995, StAnz Nr. 43 vom 27. Oktober 1995 S. 3) 3.230.353 der 8.769.945 Stimmberechtigten. Von den 3.213.267 gültigen Stimmen entfielen 1.244.886 auf den Gesetzentwurf des Landtags und 1.857.919 auf den Gesetzentwurf des Volksbegehrens; 110.462 lehnten beide Gesetzentwürfe ab. Das danach vom Volk mit Mehrheit beschlossene Gesetz zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids wurde ausgefertigt und bekanntgemacht.

Es hat folgenden Wortlaut:

2027-1-I

**Gesetz zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids**

Vom 27. Oktober 1995

Vgl. GVBl 1995, S. 730 – von der Aufnahme in das Internet wird abgesehen

3. Der Antragsteller zu 2 und andere Bürger wandten sich am 20. Oktober 1995 an den Bayerischen Landtag und erhoben Beschwerde wegen fehlerhaften, nicht verfassungskonformen Verfahrens bei der Durchführung des Volksentscheids. Sie beanstandeten, durch die Fassung der Wahlbenachrichtigung und durch den Inhalt der Bekanntmachung der Staatsregierung sei nicht hinreichend klar zum Ausdruck gebracht worden, daß die stimmberechtigten Bürger beim Volksentscheid beide Gesetzentwürfe ablehnen könnten. Vielmehr sei der Irrtum erregt worden, es bestehe nur die Möglichkeit der Wahl zwischen den beiden Entwürfen. Die Beschwerdeführer beantragten, der Bayerische Landtag möge den Volksentscheid für ungültig erklären und eine Wiederholung anordnen.

Der Ausschuß für Verfassungs-, Rechts- und Parlamentsfragen des Bayerischen Landtags beschloß am 25. Januar 1996 einstimmig, die Beschwerden als unbegründet zu erachten. Dies wurde den Beschwerdeführern mitgeteilt. Der Landtag beschloß sodann in seiner Sitzung vom 30. Januar 1996 einstimmig, der Empfehlung des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Parlamentsfragen folgend die Beanstandungen zurückzuweisen und die Gültigkeit des Volksentscheids vom 1. Oktober 1995 festzustellen (Plenarprotokoll 13/38 vom 30. Januar 1996 S. 2667). Zu einer Anrufung des Verfassungsgerichtshofs nach Art. 81 Abs. 2 LWG kam es nicht.

## II.

Die Antragsteller zu 1 bis 3 machen mit ihren gleichlautenden Popularklagen ebenso wie der Antragsteller zu 4 geltend, bei der Durchführung des Volksentscheids seien die Grundrechte aus Art. 7 Abs. 2 BV und aus Art. 101 BV verletzt worden, weil in der Wahlbenachrichtigung und in der Bekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung vom 13. Juli 1995 nicht darauf hingewiesen worden sei, daß der Bürger beim Volksentscheid auch beide Gesetzentwürfe ablehnen könne. Es sei der Irrtum hervorgerufen worden, der Bürger sei darauf beschränkt, zwischen den beiden Gesetzentwürfen zu wählen. Denn in der Wahlbenachrichtigung

sei irrig von "Wahl" statt von "Abstimmung" gesprochen worden. Ferner habe die Staatsregierung in ihrer Bekanntmachung einleitend ausgeführt, zur Entscheidung stünden die beiden Gesetzentwürfe. Das habe beim Bürger den Eindruck entstehen lassen, er müsse sich bei dem Volksentscheid entweder für den einen oder für den anderen Gesetzentwurf entscheiden, also zwischen ihnen wählen. Beim Bürger sei dadurch der Irrtum erregt worden, er könne die Ablehnung beider Gesetzentwürfe nur durch Fernbleiben von der Abstimmung zum Ausdruck bringen. Damit sei gegen die sich aus der Bayerischen Verfassung ergebende Informationspflicht der Staatsregierung und gegen das verfassungsrechtliche Verbot, über das Wesen des Volksentscheids zu täuschen, verstoßen worden. Die Grundrechtsverletzungen seien angesichts des Ausgangs des Volksentscheids auch relevant. Die "extrem geringe" Beteiligung am Volksentscheid und die "erstaunlich geringe" Anzahl der Stimmen, die beide Gesetzentwürfe ablehnten, ließen es wahrscheinlich erscheinen, daß ein "erhebliches Ablehnungspotential" sich an der Abstimmung nicht beteiligt habe, das aber bei richtiger Kenntnis des Gesetzgebungsvorgangs von seiner Abstimmungsmöglichkeit Gebrauch gemacht hätte.

Ein von den Antragstellern ergänzend vorgelegtes Gutachten kommt zu dem Ergebnis, aus Art. 74 Abs. 7 BV ergebe sich, dass die Staatsregierung, wenn mehrere alternative Gesetzentwürfe zur Abstimmung stünden, ausdrücklich und deutlich auf die Entscheidungsalternative aufmerksam machen müsse, alle Gesetzentwürfe abzulehnen. Art. 7 Abs. 2 BV gewährleiste nicht nur die bloße Teilnahmemöglichkeit an dem äußerlichen Vorgang der Abstimmung, sondern ein echtes Mitwirkungsrecht an dem Legislativakt des Volksentscheids. Dies setze ein Mindestmaß an objektiver Information voraus. Dazu gehöre die Möglichkeit, sich ohne große Schwierigkeiten über alle zur Abstimmung stehenden Alternativen Kenntnis zu verschaffen. Durch Art. 7 Abs. 2 BV werde die negative Abstimmungsfreiheit, das heißt die Freiheit, am Volksentscheid nicht teilzunehmen, mitgeschützt. Wer sie bewusst wahrnehmen wolle, müsse zuvor von den Abstimmungsalternativen Kenntnis nehmen können. Es reiche nicht aus, daß in der Abstimmungsbekanntmachung der Gemeinden und durch die Gestaltung des Stimmzettels auf alle Abstimmungsalternativen hingewiesen worden sei. Aus Art. 7 Abs. 2 BV ergebe sich

zugleich das Verbot, im Rahmen der Weisung nach Art. 74 Abs. 7 BV über das Wesen der Abstimmung zu täuschen oder die Information so zu erteilen, daß viele Staatsbürger das Wesen der Abstimmung mißverstehen könnten. Dagegen sei verstoßen worden, weil die Staatsregierung in ihrer Bekanntmachung auf einen Hinweis bezüglich der Möglichkeit der Gesamtablehnung verzichtet habe. Der Bürger gehe in dem Vertrauen, das er der Information durch die Staatsregierung entgegenbringe, von der Vollständigkeit dieser Information aus.

Der Verstoß gegen die Informationspflicht der Staatsregierung und das Täuschungsverbot seien relevant. Es bestehe die konkrete und nicht ganz fernliegende Möglichkeit, daß die Abstimmung anders ausgegangen wäre, wenn die Staatsregierung in ihrer Bekanntmachung auf die Möglichkeit hingewiesen hätte, beide Entwürfe abzulehnen. Das ergebe sich aus dem Eindruck, den die Antragsteller aus Gesprächen mit zahlreichen Bürgern gewonnen hätten. Dafür spreche auch, daß sich die öffentliche Auseinandersetzung und die Medienberichterstattung auf den Wettstreit zwischen den beiden Entwürfen zugespitzt habe und die Möglichkeit der Gesamtablehnung kaum - vielfach überhaupt nicht - zur Sprache gekommen sei.

Der Verstoß gegen die Informationspflicht und das Täuschungsverbot führe zur Nichtigkeit des angegriffenen Gesetzes. Die Popularklagen seien zulässig, um den bestehenden Rechtsschein zu beseitigen. Das Grundrecht aus Art. 7 Abs. 2 BV sei durch den gesetzten Rechtsschein andauernd verletzt.

Ferner sei die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 101 BV verletzt. Das Gesetz zwinge den Bürger, sich auf kommunaler Ebene in der Öffentlichkeit zu engagieren, wo er sich früher von den kommunalen Mandatsträgern vertreten sehen konnte. Außerdem sei auf Grund von Bürgerentscheiden mit einer Vielzahl von freiheitsbeschränkenden Entscheidungen auf kommunaler Ebene zu rechnen, die, weil ohne Rechtsgrundlage, das Grundrecht aus Art. 101 BV verletzen. Dies könne mit der Popularklage geltendgemacht werden. Sie sei insbesondere nicht wegen des besonderen Prüfungsverfahrens nach Art. 81 LWG ausgeschlossen; bei

der Popularklage gehe es nicht um die Überprüfung behördlicher Einzelakte, sondern um die Gültigkeit der Norm an sich.

Die Antragsteller verweisen darauf, daß die Antragsteller zu 1 und 2 durch die Abfassung der Wahlbenachrichtigung sowie der Bekanntmachung der Staatsregierung in die Gefahr eines Irrtums über die Abstimmungsalternativen geraten und daß der Antragsteller zu 3 und andere Bürger diesem Irrtum erlegen seien. Für letzteres bieten sie Zeugenbeweis an. Sachverständigenbeweis bieten sie dafür an, daß der überwiegende Teil der Abstimmungsbürger dem genannten Irrtum erlegen sei. Zur Relevanz des Verfassungsverstößes vertreten sie die Auffassung, in den Fällen des Art. 74 Abs. 4 BV sei für die Annahme eines der beiden Gesetzentwürfe erforderlich, daß die Mehrheit der Abstimmenden sich dafür ausspreche. Die entgegenstehende Regelung in Art. 80 Abs. 2 Satz 1 LWG sei wegen Verstoßes gegen das Mehrheitsprinzip des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 BV nichtig. Gehe man hiervon aus, wäre der Gesetzentwurf des Volksbegehrens gescheitert, wenn nur etwa 1 % der Abstimmungsberechtigten zusätzlich am Volksentscheid teilgenommen und beide Entwürfe abgelehnt hätte. Insoweit bieten die Antragsteller Beweis an durch Einholung einer Auskunft des Statistischen Landesamts. Auf Anfrage des Verfassungsgerichtshofs haben die Antragsteller später erklärt, daß damit die Popularklage nicht auf Art. 80 Abs. 2 LWG erstreckt werden solle.

Der Antragsteller zu 4 meint, es sei davon auszugehen, daß die Staatsbürger, die beide Gesetzentwürfe ablehnen wollten, nicht zur Abstimmung gegangen seien; sie hätten sich mangels Hinweises auf die Möglichkeit einer entsprechenden Stimmabgabe in der Bekanntmachung der Staatsregierung nicht angesprochen gefühlt. Weil sie nicht zur Abstimmung gegangen seien, hätten sie von der Abstimmungsbekanntmachung der Gemeinden und von der Gestaltung des Stimmzettels nicht Kenntnis nehmen können. Die von der Staatsregierung versäumte Aufklärung sei um so wichtiger gewesen, als eine Verfassungsänderung zur Abstimmung gestanden habe.

Inhaltlich sehen die Antragsteller den allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 118 Abs. 1 BV durch das in Art. 18 a Abs. 6 GO nach der Größe der Gemeinde gestaffelte Quorum für das Bürgerbegehren verletzt. Die unterschiedliche Größe der Gemeinden sei kein ausreichender Grund, den Wert der für ein Bürgerbegehren abgegebenen Stimmen unterschiedlich zu gewichten. In einer großen und in einer kleinen Gemeinde sei der Bürger durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid potentiell gleich betroffen. Das gestaffelte Quorum führe insbesondere im Vergleich der Fälle unmittelbar diesseits und jenseits einer Schwelle zu nicht einsehbaren Ungleichheiten.

Eine Verletzung des Rechtsstaatsprinzips nach Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV und des Demokratieprinzips gemäß Art. 2 Abs. 2 BV sehen die Antragsteller darin, daß der Negativkatalog in Art. 18 a Abs. 3 GO so eng gefaßt sei, daß im Wege des Bürgerentscheids Maßnahmen mit extremen Auswirkungen auf den Haushalt beschlossen werden könnten. Theoretisch sei es möglich, daß der Gemeinde durch Bürgerentscheide die Erfüllung wesentlicher Aufgaben finanziell unmöglich gemacht, ja daß sie durch Bürgerentscheide zur Zahlungsunfähigkeit gebracht werde. Auch könne eine Gemeinde durch Bürgerentscheide gezwungen werden, aus laufenden Projekten auszusteigen und damit unabsehbare Haftungsrisiken zu begründen. Diesen Risiken für die Gemeinde stehe keine Verantwortlichkeit des Stimmbürgers gegenüber. Ein Hinweis darauf, daß die allgemeinen Haushaltsgrundsätze nach Art. 61 GO zu beachten sind, fehle, ein Finanzierungsvorschlag werde beim Bürgerbegehren nicht verlangt. Durch diese Mängel würden nicht nur das Demokratieprinzip und das Rechtsstaatsprinzip, sondern auch das Grundrecht aus Art. 101 BV verletzt, weil mit Einschränkungen bei der gemeindlichen Grundversorgung der Bürger sowie mit gemeindesteuerlichen Konsequenzen gerechnet werden müsse. Bezüglich der zwischenzeitlichen Erfahrungen mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden beantragen die Antragsteller, einen Erfahrungsbericht des Staatsministeriums des Innern anzufordern.

Die Antragsteller zu 1 bis 3 schließen sich, soweit es um die Rüge weiterer Verfassungsverstöße geht, der Stellungnahme des Bayerischen Senats an.

Der Antragsteller zu 4 rügt zusätzlich, daß die enge Fassung des Negativkatalogs in Art. 18 a Abs. 3 GO die verfassungsmäßigen Rechte der Gemeinde aus Art. 11 Abs. 4 und 5 BV verletze, weil Haushaltsfragen, Abgaben, Tarife und Entgelte nicht ausgenommen seien. Die vorgesehene Ausnahme für die Haushaltssatzung selbst reiche nicht aus. Im übrigen fehle eine ausdrückliche Bindung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid an die Grundsätze der Art. 61 und 66 GO. Damit werde gegen Art. 83 Abs. 2 BV in Verbindung mit Art. 78, 79 BV verstoßen, die den auch den einzelnen Staatsbürger schützenden Verfassungsgrundsatz enthielten, daß Verfügungen auszuschließen sind, deren Finanzierung nicht im Haushaltsplan vorgesehen und abgesichert ist. Das Gesetz enthalte keine Verfahrensregelungen, die sicherstellten, daß ein Bürgerbegehren nur von stimmberechtigten Gemeindegürgern unterstützt werde. Art. 18 a Abs. 5 GO könne, weil er auf entsprechende Verfahrensregelungen verzichte, Manipulationen nicht verhindern. Der Verzicht auf ein Abstimmungsquorum beim Bürgerentscheid in Art. 18 a Abs. 12 GO sei ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip. Nur durch ein Quorum, wie es in den anderen Bundesländern vorgesehen sei, sei die demokratische Legitimation des Bürgerentscheids gewährleistet. Erhebliche Bedenken beständen im Hinblick auf das Demokratieprinzip auch gegen die Regelungen in Art. 18 a Abs. 8 und 13 GO über die Sperrwirkung des Bürgerbegehrens und die Bindungswirkung des Bürgerentscheids. Der Antragsteller zu 4 meint schließlich, daß die beanstandeten Regelungen nicht nur einzeln, sondern auch in ihrer Kumulation und in ihrem Zusammenhang dem Inhalt und dem Willen der Bayerischen Verfassung widersprächen.

III.

1. Der Bayerische Landtag hat beschlossen, sich nicht am Verfahren zu beteiligen (LT-Drs. 13/5010).

2. Der Bayerische Senat (vgl. Sen-Drs. 209/96) hält die Popularklagen für zulässig. Das Gesetz zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids vom 27. Oktober 1995 könne, auch wenn es im Wege der Volksgesetzgebung zustande gekommen sei, mit der Popularklage angegriffen werden. Die von den Antragstellern als verletzt gerügten Art. 7 Abs. 2, Art. 101, 118 Abs. 1 BV verbürgten Grundrechte. Die Antragsteller hätten hinreichend substantiiert angegeben, aus welchen Gründen diese Grundrechte verletzt seien. Es erscheine nicht als offensichtlich ausgeschlossen, daß sich aus Art. 7 Abs. 2 BV die von den Antragstellern behaupteten Informationspflichten der Staatsregierung herleiten ließen und daß diese Informationspflichten im Rahmen des Volksgesetzgebungsverfahrens zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids nicht in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise erfüllt worden seien. Auch sei es nicht von vornherein ausgeschlossen, daß die durch Art. 101 BV umfassend geschützte Handlungsfreiheit beeinträchtigt sei. Denn die Bürger müssten sich - wie die Antragsteller vortragen - zur Vermeidung ihnen nachteiliger kommunaler Entwicklungen zukünftig selbst in der Öffentlichkeit engagieren, wo sie sich bisher durch die Mandatsträger vertreten sehen konnten. Auch eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes durch das gestaffelte Quorum gemäß Art. 18 Abs. 6 GO sei substantiiert behauptet.

Die bezüglich des Zustandekommens des angegriffenen Gesetzes behaupteten Grundrechtsverstöße lägen allerdings nicht vor; die Popularklagen seien deshalb insoweit unbegründet. Insbesondere sei das Gesetz zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids nicht unter Verletzung des Grundrechts aus Art. 7 Abs. 2 BV zustande gekommen. Es habe keine Verpflichtung der Staatsregierung bestanden, in der Wahlbenachrichtigung oder in der Bekanntmachung vom 13. Juli 1995 ausdrücklich auf die Möglichkeit hinzuweisen, beide Gesetzesentwürfe abzulehnen. Auf die bestehenden Abstimmungsmöglichkeiten seien die Stimmberech-

tigten durch die Abstimmungsbekanntmachung der Gemeinden hingewiesen worden. Auch habe das Staatsministerium des Innern in seiner Pressemitteilung vom 27. September 1995 darauf hingewiesen. Eine darüber hinausgehende Informationspflicht lasse sich aus der Bayerischen Verfassung nicht herleiten. Die effektive Ausübung demokratischer Mitwirkungsrechte setze nicht nur ein Mindestmaß an objektiver Informationsmöglichkeit voraus, sondern auch ein Mindestmaß an Mündigkeit und Informationsbereitschaft auf seiten der einzelnen Bürger. Wer sich seiner Abstimmungsmöglichkeiten nicht bewußt gewesen sei, hätte sich ohne besonderen Aufwand darüber informieren können. Weder der Inhalt der Wahlbenachrichtigung noch der Wortlaut der Bekanntmachung vom 13. Juli 1995 seien geeignet gewesen, Mißverständnisse über die bestehenden Abstimmungsmöglichkeiten hervorzurufen.

Ein Verstoß gegen das Grundrecht aus Art. 101 BV lasse sich folglich nicht damit begründen, das Gesetz über die Einführung des kommunalen Bürgerentscheids sei verfassungswidrig zustande gekommen. Im übrigen fehle diesem Gesetz jede freiheitsbeschränkende Regelung, so daß der Schutzbereich des Art. 101 BV nicht berührt sei. Zwar sei es möglich, daß die Bürger sich im eigenen Interesse zukünftig auf kommunaler Ebene stärker in der Öffentlichkeit engagieren müßten; auch seien Bürgerentscheide mit freiheitsbeschränkenden Auswirkungen denkbar. Hierbei handle es sich jedoch um bloß denkbare mittelbare Auswirkungen des angegriffenen Gesetzes, die für die Bejahung einer Grundrechtsverletzung nicht ausreichten. Schließlich stelle das gestaffelte Quorum für das Bürgerbegehren keine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes dar, weil die vorgenommene Differenzierung nach der Gemeindegröße durch sachlich einleuchtende Gründe gerechtfertigt sei. Ob der Volksgesetzgeber damit die beste, zweckmäßigste und gerechteste Lösung gewählt habe, sei nicht zu prüfen.

Die enge Fassung des Negativkatalogs in Art. 18 a Abs. 3 GO greife nicht in die verfassungsmäßigen Rechte der Gemeinden gemäß Art. 11 Abs. 4 und 5 BV ein und habe keine verfassungswidrigen Auswirkungen auf den Gemeindehaushalt. Insoweit sei auf die Zulässigkeitsprüfung nach Art. 18 a Abs. 9 GO und auf die

rechtsaufsichtliche Kontrolle zu verweisen. Es liege auch kein Verstoß gegen das Rechtsstaats- und das Demokratieprinzip vor, weil Maßnahmen und Einzelfallentscheidungen von einer zuzuordnenden Verantwortung und Haftung abgekoppelt würden; insoweit mache es keinen Unterschied, ob die Maßnahme auf einem Gemeinderatsbeschluß oder auf einem Bürgerentscheid beruhe.

Bedenken im Hinblick auf das Demokratieprinzip bestünden jedoch im Hinblick auf die in Art. 18 a Abs. 8 und 13 GO vorgesehene Regelung. Durch Art. 18 a Abs. 13 GO werde dem Bürgerentscheid im Verhältnis zu den Beschlüssen des Gemeinderats eine höhere Legitimation zuerkannt, was im Hinblick auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs zur Gleichrangigkeit von Volksgesetzgebung und parlamentarischer Gesetzgebung bedenklich sei. Im Hinblick auf das Demokratieprinzip noch bedenklicher sei die in Art. 18 a Abs. 8 GO vorgesehene Blockade entgegenstehender kommunaler Maßnahmen nach Abgabe von einem Drittel der für das Zustandekommen eines Bürgerbegehrens erforderlichen Unterschriften; das sei mit dem Mehrheitsprinzip des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 BV kaum zu vereinbaren. Demokratisch bedenklich sei ferner der Verzicht auf eine Mindestbeteiligung oder ein Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid. Damit erhielten kleine Gruppen die Möglichkeit, Einzelinteressen zum möglichen Schaden der Mehrheit durchzusetzen. Das Demokratieprinzip verlange Vorkehrungen, daß die plebiszitär getroffene Entscheidung tatsächlich den Willen der Mehrheit widerspiegeln. Daß es beim Volksentscheid nach der Bayerischen Verfassung kein Zustimmungsquorum gebe, sei historisch zu verstehen und kein Bezugsfall. Die Regelungen in Art. 18 a Abs. 8 und 13 GO seien im übrigen auch im Hinblick auf die kommunale Selbstverwaltungsgarantie des Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV bedenklich. Diese setze voraus, daß die gewählten Organe der Gemeinde funktionsfähig seien, wohingegen die in Art. 18 a Abs. 8 und 13 GO geregelte Blockadewirkung die Gemeindetätigkeit weitgehend lahmlegen könne. Schließlich bestünden unter rechtsstaatlichen und demokratischen Gesichtspunkten Bedenken dagegen, daß das Gesetz zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids das Sammeln von Unterschriften durch die jeweiligen Initiatoren ermögliche.

3. Die Bayerische Staatsregierung hält die Zulässigkeit der Popularklagen für überwiegend zweifelhaft. Zwar komme dem Art. 7 Abs. 2 BV Grundrechtscharakter zu. Das besage aber nicht, dass jede die einzelne Ausgestaltung der Wahlen und Abstimmungen regelnde Norm - auch wenn sie in der Verfassung selbst enthalten sei - am Grundrechtsschutz teilnehme. Art. 74 Abs. 7 BV berühre die Rechtssphäre des Bürgers im allgemeinen nur durch seine Reflexwirkung. Vorliegend könne nur die Verletzung von Informationspflichten, die aus Art. 74 Abs. 7 BV oder Art. 7 Abs. 2 BV hergeleitet würden, gerügt werden. Damit sei fraglich, ob der behaupteten Informationspflicht des Staates ein Grundrecht des Bürgers entspreche und die behauptete Verletzung der Informationspflicht das Grundrecht auf effektive Teilnahme am Volksentscheid habe beeinträchtigen können. Ebenso sei fraglich, ob die Rüge einer Verletzung des Art. 101 BV zulässig sei. Die bloße Behauptung, das Gesetz sei nicht ordnungsgemäß zustandegekommen, reiche nicht aus. Ob ein inhaltlicher Verstoß gegen die Handlungsfreiheit darin liegen könne, daß der Bürger sich zukünftig in der Öffentlichkeit stärker engagieren müsse, sei zweifelhaft. Die Möglichkeit, daß es auf Grund kommunaler Bürgerentscheide zu Maßnahmen kommen könne, die die Handlungsfreiheit beschränkten, begründe ebensowenig einen unmittelbaren Verstoß gegen das Grundrecht gemäß Art. 101 BV wie die behauptete Möglichkeit, daß die gemeindlichen Haushalte gefährdet sein könnten. Zulässig sei die auf Art. 118 Abs. 1 BV gestützte Rüge, doch betreffe sie nur Art. 18 a Abs. 6 GO und könne die Zulässigkeit der Popularklage im übrigen nicht rechtfertigen. Art. 83 Abs. 2 Satz 1 BV in Verbindung mit Art. 78, 79 BV enthalte kein Grundrecht.

Jedenfalls seien die Popularklagen unbegründet. Weder aus Art. 74 Abs. 7 BV noch aus Art. 7 Abs. 2 BV lasse sich eine Pflicht der Staatsregierung entnehmen, in der Weisung nach Art. 74 Abs. 7 BV auf die bestehenden Abstimmungsalternativen hinzuweisen. Es sei richtig, wenn die Antragsteller aus Art. 7 Abs. 2 BV folgerten, daß die Staatsregierung weder über das Wesen der Abstimmung täuschen noch Informationen so erteilen dürfe, daß die offensichtliche Gefahr eines Mißverständnisses über das Wesen der Abstimmung bestehe. Unabhängig davon, daß es an einem diesbezüglichen Vorsatz gefehlt habe, sei aber auch objektiv durch

die Staatsregierung weder eine falsche noch eine offensichtlich mißverständliche Information gegeben worden.

Die enge Fassung des Negativkatalogs in Art. 18 a Abs. 3 GO begründe keinen Verfassungsverstoß. Es unterliege der freien Entscheidung des Gesetzgebers, ob innerhalb der Gemeinde der Gemeinderat als repräsentatives Beschlußorgan oder die Gemeindebürger selbst und direkt über den Haushalt entschieden. Zum anderen hätten die Gemeinderäte es im Rahmen ihrer Zulässigkeitsprüfung nach Art. 18 a Abs. 9 GO und auch die Rechtsaufsichtsbehörden im Rahmen ihres Beanstandungsrechts in der Hand zu prüfen, ob ein beantragter Bürgerentscheid gegen die Grundsätze der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung verstoße.

Die Staffelung des Quorums für das Bürgerbegehren halte sich im Rahmen der dem Gesetzgeber zustehenden Gestaltungsfreiheit. Der Verfassungsgerichtshof habe eine Staffelung des Quorums nach der Gemeindegröße im Fall des Art. 25 GLKrWG bereits für verfassungsrechtlich unbedenklich erklärt.

Das Fehlen von Verfahrensregelungen für die Überprüfung der Antragsberechtigung beim Bürgerbegehren (Art. 18 a Abs. 5 GO) sei verfassungsrechtlich ohne Belang.

Das Fehlen eines Zustimmungsquorums beim Bürgerentscheid führe nicht zur Verfassungswidrigkeit. Auch beim Volksentscheid sehe die Verfassung kein Zustimmungsquorum vor. Es sei eine intensiv diskutierte politische Frage, ob man sich mit der relativen Mehrheit der Abstimmenden begnüge.

Die in Art. 18 a Abs. 13 GO festgelegte dreijährige Bindungswirkung liege im Rahmen der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit. Der Volksgesetzgeber habe damit - ähnlich wie in anderen Bundesländern - den durch Bürgerentscheid zustande gekommenen Entscheidungen einen höheren Stellenwert beigemessen. Dies liege im gesetzgeberischen Ermessen.

IV.

1. Das angegriffene Gesetz zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids ist eine Rechtsvorschrift des bayerischen Landesrechts, die jedermann mit Beschwerde (Popularklage) gemäß Art. 98 Satz 4 BV, Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG angreifen kann. Daß das Gesetz verfassungsändernde Bestimmungen enthält (Art. 1) und im Wege der Volksgesetzgebung beschlossen wurde, ändert daran nichts.

2. Die Antragsteller machen geltend, daß das Gesetz Grundrechte der Bayerischen Verfassung verfassungswidrig einschränkt. Auf das Gesetz insgesamt bezieht sich die Rüge, es sei unter Verletzung des Art. 7 Abs. 2 BV zustande gekommen. Es ist grundsätzlich nicht möglich, ein mehrere Vorschriften umfassendes Gesetz im ganzen mit der Popularklage anzugreifen. Vielmehr muß der Antragsteller bei einer Popularklage die einzelnen Vorschriften, gegen die sich die Popularklage richten soll, genau bezeichnen. Zu den verfahrensrechtlichen Voraussetzungen gehört ferner, daß der Antragsteller angibt, inwiefern die angefochtene Vorschrift Grundrechte verfassungswidrig einschränken soll. Richtet sich die Popularklage gegen mehrere Vorschriften eines Gesetzes, so muß diesen Erfordernissen bei jeder einzelnen von ihnen Genüge getan sein (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH 29, 191/200 f. m.w.N.; 38, 43/45). Eine Ausnahme gilt jedoch, wenn - wie hier - ein Gesetz insgesamt mit der Rüge angegriffen wird, es verletze das Grundrecht der Handlungsfreiheit, weil es nicht ordnungsgemäß zustande gekommen sei und deshalb nicht zur verfassungsmäßigen Ordnung gehöre.

Der von den Antragstellern in diesem Zusammenhang als verletzt gerügte Art. 7 Abs. 2 BV verbürgt das Grundrecht auf Teilhabe an der Staatsgewalt (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH 27, 139/142; 28, 222/229; 44, 23/25; Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Aufl. 1992, RdNr. 2 zu Art. 7). Die Antragsteller haben im einzelnen vorgetragen, in welchen Tatsachen und Vorgängen sie einen Verstoß gegen dieses Grundrecht sehen. Damit haben sie den Anforderungen genügt, die der Verfassungsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung an die Sub-

stantiierung der Rüge einer Grundrechtsverletzung stellt (vgl. VerfGH 38, 43/45; 42, 34/36; Meder, RdNr. 19 zu Art. 98). Der vorgetragene Sachverhalt läßt es auch grundsätzlich möglich erscheinen, daß der Schutzbereich des Art. 7 Abs. 2 BV berührt ist. Es erscheint nicht von vornherein ausgeschlossen, dass sich, wie die Antragsteller meinen, aus Art. 7 Abs. 2 BV ein Recht der Stimmbürger ergibt, im Vorfeld eines Volksentscheids deutlicher und intensiver, als dies beim Volksentscheid vom 1. Oktober 1995 nach dem Vortrag der Antragsteller geschehen ist, auf die bestehenden Abstimmungsalternativen hingewiesen zuwerden.

Bezüglich der einzelnen angegriffenen Gesetzesbestimmungen haben die Antragsteller eine Verletzung des Art. 101 BV geltend gemacht. Es erscheint grundsätzlich möglich, daß der Schutzbereich der in Art. 101 BV gewährleisteten allgemeinen Handlungsfreiheit durch die angefochtenen Regelungen des Gesetzes zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids berührt wird. Die Popularklagen sind damit auch bezüglich der Rügen gegen Einzelbestimmungen des angegriffenen Gesetzes zulässig.

3. Allerdings könnte einer Überprüfung der Rüge, beim Zustandekommen des Gesetzes sei gegen das Grundrecht aus Art. 7 Abs. 2 BV verstoßen worden, entgegenstehen, daß für behauptete Mängel beim Zustandekommen eines Volksentscheids das besondere Prüfungsverfahren nach Art. 81 LWG besteht.

Die Antragsteller sind der Auffassung, daß Grundrechtsverstöße im Verfahren der Volksgesetzgebung auch im Rahmen eines Popularklageverfahrens geltend gemacht werden können, weil das besondere Prüfungsverfahren nach Art. 81 LWG und das Popularklageverfahren unterschiedliche Gegenstände hätten.

Tatsächlich geht es bei dem besonderen Prüfungsverfahren nach Art. 81 LWG darum, ob der Volksentscheid ordnungsgemäß durchgeführt wurde und damit gültig ist oder ob er zu wiederholen ist (Art. 81 Abs. 3 LWG i.V.m. Art. 54 LWG). Wird der Verfassungsgerichtshof nach Art. 81 Abs. 2 LWG angerufen, so hat er die Durchführung des Volksentscheids in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht umfas-

send zu überprüfen, insbesondere auch daraufhin, ob das einfache Recht beachtet worden ist; insoweit gilt nichts anderes als im Fall der Wahlprüfung nach Art. 33 Satz 2 BV (dazu VerfGH 26, 45/47; vgl. auch Meder, RdNr. 3 zu Art. 33; Schweiger in Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, RdNr. 4 zu Art. 33). Am Ende steht die Entscheidung über die Gültigkeit oder die Ungültigkeit des Volksentscheids. Demgegenüber geht es im Verfahren der Popularklage ausschließlich darum, ob ein beschlossenes Gesetz wegen eines Verstoßes gegen die Bayerische Verfassung für nichtig zu erklären ist. Dem unterschiedlichen Gegenstand gemäß entscheidet der Verfassungsgerichtshof in unterschiedlicher Besetzung (Art. 68 BV, Art. 3 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 2, 3 VfGHG). Der unterschiedlichen Zielrichtung beider Verfahren entspricht es, daß die Antragsberechtigung unterschiedlich geregelt ist. Während Art. 81 Abs. 2 LWG die Antragsberechtigung auf eine qualifizierte Minderheit des Landtags und die Beauftragten des Volksbegehrens beschränkt, ist zur Popularklage jedermann berechtigt (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).

Der Verfassungsgerichtshof hat in einer im Jahre 1991 ergangenen Entscheidung (VerfGH 44, 9/15 f.) die Auffassung vertreten, es sei sehr zweifelhaft, ob Verfassungsverstöße, die Gegenstand einer Überprüfung nach Art. 81 LWG sein können, im Wege der Organstreitigkeit nach Art. 64 BV geltend gemacht werden können. Er hat diese Auffassung damit begründet, es sei sinnvoll und verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn Art. 81 LWG vorschreibe, daß zunächst der Landtag die Durchführung des Volksentscheids zu prüfen habe und erst anschließend eine Anrufung des Verfassungsgerichtshofs möglich sei. Das hänge unter anderem mit dem von der Verfassung vorgegebenen Zeitplan beider Durchführung des Volksentscheids zusammen; seine Einhaltung wäre nicht gewährleistet, wenn die nach Art. 64 BV antragsbefugten Organe schon vor der Abstimmung die von ihnen geltend gemachten Verfassungsverstöße im Zusammenhang mit der Vorbereitung des Volksentscheids zum Gegenstand von zahlenmäßig nicht begrenzten Verfassungsstreitigkeiten machen könnten.

Gründe der Praktikabilität sprechen tatsächlich in hohem Maß dafür, etwaige Grundrechtsverstöße beim Zustandekommen eines Volksentscheids - ähnlich wie

beim Verfahren der Wahlprüfung nach Art. 33 BV, Art. 50 LWG ff. - im Verfahren nach Art. 81 LWG einer raschen und endgültigen Klärung zuzuführen. Ebenso wie bei der Wahl besteht hier grundsätzlich das Bedürfnis, möglichst zeitnah und abschließend eine Klärung über die Rechtmäßigkeit des Zustandekommens des durch Volksentscheid beschlossenen Gesetzes zu erhalten. Denn im Gegensatz zum Parlagamentsgesetz, dessen formelles Zustandekommen in aller Regel relativ einfach überprüft werden kann, beruht das im Volksgesetzgebungsverfahren zustandegekommene Gesetz - insoweit eben dem Wahlvorgang vergleichbar - auf einer Vielzahl von Vorbereitungs- und Abstimmungsvorgängen, die im ganzen Land durchgeführt werden und, müßten sie Jahre später in einem Popularklageverfahren überprüft werden, kaum noch aufzuklären wären.

Letztlich können die damit zusammenhängenden Fragen jedoch offen bleiben, weil die Rüge der Antragsteller, das angegriffene Gesetz sei wegen verschiedener Fehler im Verfahren nicht verfassungsgemäß zustandegekommen, jedenfalls unbegründet ist.

V.

A.

Das Gesetz zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids ist nicht unter Verletzung von Normen der Bayerischen Verfassung zustandegekommen. Gegen Art. 7 Abs. 2 BV und gegen Art. 74 Abs. 7 BV wurde nicht verstoßen.

Art. 7 Abs. 2 BV verbürgt das Grundrecht auf Teilhabe an der Staatsgewalt unter anderem durch Teilnahme an der Volksgesetzgebung. Beim Volksentscheid erschöpft sich die grundrechtliche Gewährleistung nicht darin, dem Bürger die Möglichkeit der Teilnahme an dem äußerlichen Vorgang der Abstimmung zu sichern. Dem grundlegenden demokratischen Gehalt dieses Grundrechts entsprechend

(vgl. auch BVerfGE 89, 155/171 f.) wird dem Bürger vielmehr ein echtes Mitwirkungsrecht am Legislativakt gegeben.

Echte Mitwirkung am Volksentscheid setzt voraus, daß der Bürger bei der Abstimmung seinen Willen unverkürzt zum Ausdruck bringen kann, also aussprechen kann, ob er die zur Abstimmung stehenden Gesetzentwürfe unterstützt oder ablehnt; stehen zwei alternative Gesetzentwürfe zur Abstimmung wie in den Fällen des Art. 74 Abs. 4 BV, muß der Bürger zum Ausdruck bringen können, ob er einen der beiden Gesetzentwürfe unterstützt und gegebenenfalls welchen von ihnen, oder ob er beide Gesetzentwürfe ablehnt. Diesem Verfassungsgebot trägt Art. 76 Abs. 3 Satz 2 LWG Rechnung. Der nach Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LWG vom Staatsministerium des Innern festgelegte Stimmzettel, der beim Volksentscheid vom 1. Oktober 1995 verwendet wurde, entsprach der gesetzlichen Regelung und begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. In der Abstimmungsbekanntmachung der Gemeinden, deren Inhalt nach § 39 Abs. 3 LWO ebenfalls vom Staatsministerium des Innern festgelegt wurde, ist auf alle bestehenden Abstimmungsalternativen vorweg hingewiesen worden.

Echte Mitwirkung an der Volksgesetzgebung setzt ferner voraus, daß der Bürger die Möglichkeit hat, sich zur Vorbereitung auf die Abstimmung ein Mindestmaß an Informationen zu verschaffen. Welche Konsequenzen sich daraus für die Durchführung eines Volksentscheids im einzelnen entwickeln lassen, ist vorliegend nicht abschließend zu entscheiden.

Art. 74 Abs. 7 BV legt fest, daß jeder dem Volk zur Entscheidung vorgelegte Gesetzentwurf mit einer "Weisung" der Staatsregierung zu begleiten ist, die bündig und sachlich sowohl die Begründung der Antragsteller wie die Auffassung der Staatsregierung über den Gegenstand darlegen soll.

Die Staatsregierung hat ihre Informationspflichten aus Art. 74 Abs. 7 BV nicht verletzt. Daß die Bekanntmachung der Staatsregierung vom 13. Juli 1995 "Volksentscheid über neue kommunale Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte der Bürge-

rinnen und Bürger", die den Stimmberechtigten vor dem Volksentscheid übersandt wurde, bündig und mit der gebotenen Sachlichkeit über die Begründung der beiden Gesetzentwürfe, deren Text im vollen Wortlaut mitgeteilt wurde, sowie über die Haltung der Staatsregierung dazu informiert hat, ist nicht zweifelhaft. Die Antragsteller meinen vielmehr, daß die Staatsregierung in der Bekanntmachung zusätzlich zu den Informationen, die die zur Abstimmung stehenden Gesetzentwürfe selbst betrafen, auf alle Abstimmungsalternativen hätte ausdrücklich hinweisen müssen, insbesondere auch auf die Möglichkeit, beide Gesetzentwürfe abzulehnen. Sie sind der Auffassung, dies ergebe sich daraus, daß nach Art. 74 Abs. 7 BV die Staatsregierung ihre Auffassung "über den Gegenstand" darlegen muß.

Aus Wortlaut und Satzzusammenhang ergibt sich jedoch, daß mit dem "Gegenstand", von dem Art. 74 Abs. 7 BV spricht, der Gegenstand der zur Abstimmung stehenden Gesetzentwürfe gemeint ist, also die Thematik dieser Entwürfe und ihr Regelungsgegenstand. Über den so verstandenen Gegenstand hat die Staatsregierung nämlich eine Auffassung, die sich möglicherweise unterscheidet von derjenigen der Initiatoren des Volksbegehrens und die zu kennen für den Staatsbürger wichtig ist. Nur bei einem solchen Verständnis des Wortes "Gegenstand" macht es auch Sinn, daß die Weisung der Staatsregierung, hier zu verstehen im Sinn von Hinweisen (Art. 75 Abs. 2 Nr. 3 LWG: "Erläuterung"), bündig und sachlich sein soll. Die Entstehungsgeschichte spricht ebenfalls für diese Auslegung (Stenographische Berichte Band I, S. 180,187, Band II S. 413).

Schließlich ergibt sich eine solche Auslegung des Wortes "Gegenstand" auch aus dem Zweck der Vorschrift. Art. 74 Abs. 7 BV will sicherstellen, daß der Bürger beim Volksentscheid "eine abwägende Entscheidung" treffen kann (VerfGH 31, 77/91, 94). Dazu muß er Inhalt und Tragweite der Entscheidung erkennen können, um die es bei der Abstimmung geht. Dafür bedarf er der Information über die zur Abstimmung stehenden Gesetzentwürfe und über die Argumente, die dafür und dagegen vorgebracht werden (vgl. VerfGH 47, 1/15).

Aus Art. 74 Abs. 7 BV läßt sich nicht entnehmen, daß die Staatsregierung in diesem Zusammenhang auch ausdrücklich über die Abstimmungsfrage informieren muß, bei mehreren zur Abstimmung stehenden Gesetzentwürfen insbesondere über die Möglichkeit der Gesamtablehnung. Art. 74 Abs. 7 BV sieht einen entsprechenden Hinweis an die Stimmberechtigten im Rahmen des Volksgesetzgebungsverfahrens ebensowenig vor wie einen Hinweis dahin, daß der Staatsbürger, der nicht am Volksentscheid teilnimmt, keinen Beitrag zur Beibehaltung der bisherigen Rechtslage leistet. Die Bayerische Verfassung geht davon aus, daß die Bürger bei der Volksgesetzgebung ihre Stimmabgabe von der eigenen Beurteilung des zur Entscheidung gestellten Gesetzesvorhabens abhängig machen und sich - wenn Unklarheiten bestehen - hierzu, auch zu den Abstimmungsalternativen, selbst ausreichend informieren (vgl. VerfGH 47, 1/16; für das Wahlrecht entsprechend VerfGH 37, 19/23; 46, 21/33).

Weder die Bekanntmachung der Staatsregierung vom 13. Juli 1995 noch die Wahlbenachrichtigung hatten die Funktion, endgültig über die Abstimmungsmöglichkeiten zu unterrichten; dies erfolgte durch den Stimmzettel und durch die vom Staatsministerium des Innern inhaltlich festgelegte Abstimmungsbekanntmachung der Gemeinden.

Wenn die Bekanntmachung der Staatsregierung vom 13. Juli 1995 einleitend ausspricht, daß die beiden Gesetzentwürfe "zur Entscheidung stehen", so lehnt sich dies an den Sprachgebrauch der Bayerischen Verfassung (Art. 74 Abs. 4, 5 und 7 BV) an und bezeichnet korrekt, daß über beide Gesetzentwürfe eine Entscheidung des Volkes herbeizuführen ist. Mit dieser Formulierung wird nicht suggeriert, der Stimmbürger könne nur zwischen den beiden Gesetzentwürfen wählen. Zwar sind die Erläuterungen der Staatsregierung unter Buchstabe D dieser Bekanntmachung in ihrer Gesamtheit geprägt vom politischen Wettbewerb der beiden zur Abstimmung stehenden Gesetzentwürfe. Die Staatsregierung hat aber über die Begründung der beiden Gesetzentwürfe sowie ihre eigene Haltung und die der gesetzgebenden Körperschaften sachlich informiert. Sie hat sich für den Gesetzentwurf des Landtags ausgesprochen, aber an keiner Stelle ausgeführt, angedeutet oder den

Eindruck entstehen lassen, eine Ablehnung bei der Gesetzentwürfe sei nicht möglich.

Auch die an die Bürger versandte Wahlbenachrichtigung enthielt keine irreführende Information. Ihr Inhalt ist in § 16 Abs. 1 Satz 2 LWO vorgeschrieben. Es geht bei der Wahlbenachrichtigung allein um den äußeren Ablauf des Volksentscheids (Abstimmungszeit, Abstimmungsort, Briefwahlverfahren und anderes). Inhaltliche Hinweise auf die Abstimmungsalternativen wären hier fehl am Platz. Daß in der Benachrichtigung das Wort "Wahl" (Wähler, Wählerverzeichnis, Briefwahl, Wahlschein) verwendet wurde, berücksichtigt allerdings nicht, daß ein Volksentscheid etwas grundsätzlich anderes ist als eine Wahl (VerfGH 47, 1/13). Dabei handelt es sich um eine sprachliche Ungenauigkeit, die keine falsche Vorstellung vom Wesen des Volksentscheids entstehen lassen kann.

Auch aus dem Nebeneinander der Bekanntmachung der Staatsregierung vom 13. Juli 1995 und der Wahlbenachrichtigung ergibt sich nichts anderes.

Maßgeblich für die Stimmabgabe sind vielmehr letztlich die amtliche Abstimmungsbekanntmachung der Gemeinden zum Volksentscheid und der Stimmzettel, die alle Abstimmungsmöglichkeiten aufführten. Damit ist auch den Anforderungen des Art. 7 Abs. 2 BV Genüge getan.

Da bei der Durchführung des Volksentscheids vom 1. Oktober 1995 weder Art. 7 Abs. 2 BV noch Art. 74 Abs. 7 BV verletzt wurden, muß es ohne Einfluß auf die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs bleiben, ob, wie die Antragsteller vortragen, einzelne Bürger sich ihres Rechts, beim Volksentscheid beide Gesetzentwürfe abzulehnen, nicht bewußt waren und aus diesem Grund nicht am Volksentscheid teilgenommen haben. Der von den Antragstellern insoweit angebotene Zeugenbeweis war deshalb nicht zu erheben. Dasselbe gilt für den von den Antragstellern gebotenen Sachverständigenbeweis. Der Sachverständige soll nach dem Vortrag der Antragsteller bekunden, daß "die überwiegende Mehrheit der Abstimmungsbürger nach Erhalt der Abstimmungsunterlagen davon ausgegangen

ist, daß es sich um eine "Wahl" handelt und dabei eine Abstimmungsmöglichkeit des "Nein" ausdrücklich im Stimmzettel nicht vorgesehen ist." Auch dieses Be-  
weisthema ist nicht entscheidungserheblich. Wenn sich eine große Zahl von Bür-  
gern in dem von den Antragstellern behaupteten Irrtum befand, wäre dies zwar  
Anlaß, über eine intensivere Öffentlichkeitsarbeit bei zukünftigen Volksentschei-  
den nachzudenken, könnte aber keinen Verfassungsverstoß beim Zustandekom-  
men des Volksentscheids vom 1. Oktober 1995 begründen.

Da ein Verfassungsverstoß beim Zustandekommen des Volksentscheids nicht  
festgestellt wird, führt die darauf gestützte Rüge einer Verletzung des Art. 101 BV  
schon deshalb nicht zum Erfolg.

Die Frage der Relevanz muß daher in diesem Zusammenhang nicht erörtert wer-  
den. Es kommt damit hier nicht darauf an, daß es überprüfenswert erscheint, ob  
Art. 80 Abs. 2 Satz 1 LWG für alle denkbaren Konstellationen eine sachgerechte  
Lösung vorsieht. So erscheint fraglich, ob das bei der Feststellung des Mehrheits-  
willens bewährte Prinzip hinreichend verwirklicht ist, dass bei Abstimmungen über  
mehr als zwei Alternativen an erster Stelle über den weitestgehenden Vorschlag  
abgestimmt und erst sodann - je nach dem Ergebnis dieser Abstimmung - die wei-  
teren Alternativen zur Abstimmung gestellt werden.

Da das Gesetz zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids in verfas-  
sungsmäßiger Weise zustandegekommen ist und inhaltliche Bedenken gegen die  
Verfassungsmäßigkeit des Art. 1 dieses Gesetzes nicht ersichtlich sind, ist Prü-  
fungsmaßstab für den Verfassungsgerichtshof die Bayerische Verfassung in ihrer  
durch Art. 1 des angegriffenen Gesetzes geänderten Fassung.

## B.

Die angegriffenen Bestimmungen des Gesetzes zur Einführung des kommunalen  
Bürgerentscheids halten einer Prüfung am Maßstab der Bayerischen Verfassung  
zum Teil nicht stand.

Art. 18 a Abs. 8 GO, Art. 25 a Abs. 8 LKrO (Sperrwirkung) sind wegen Verstoßes gegen die Garantie der Selbstverwaltung der Gemeinden (Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV) und der Landkreise (Art. 10 Abs. 1 BV) verfassungswidrig und nichtig. Die Sperrwirkung ist damit ex tunc entfallen.

Die Regelungen der Art. 18 a Abs. 12 und Art. 18 a Abs. 13 Satz 2 GO sowie der Art. 25 a Abs. 11 und Art. 25 a Abs. 12 Satz 2 LKrO (Fehlen eines Beteiligungs- oder Zustimmungsquorums und Bindungswirkung) sind mit Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV und Art. 10 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Der Gesetzgeber hat insoweit spätestens bis zum 1. Januar 2000 eine verfassungsgemäße Regelung zu treffen. Bis dahin bleiben die genannten Vorschriften in Kraft, falls sie nicht vorher durch eine gesetzliche Neuregelung ersetzt werden.

1. Zu Art. 18 a Abs. 8 GO, Art. 25 a Abs. 8 LKrO (Sperrwirkung des Bürgerbegehrens)

Die in diesen Vorschriften angeordnete Sperrwirkung verstößt gegen das den Gemeinden in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV und den Landkreisen in Art. 10 Abs. 1 BV verbürgte Selbstverwaltungsrecht und ist deshalb verfassungswidrig und nichtig.

a) Eine Überprüfung am Maßstab des Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV und des Art. 10 Abs. 1 BV ist nicht deshalb ausgeschlossen, weil die Popularklage von Bürgern erhoben wurde. Zwar kann im Popularklageverfahren die Rüge, das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht sei verletzt, grundsätzlich nur von Gemeinden, nicht dagegen von Bürgern erhoben werden (vgl. VerfGH 36, 162/167 m.w.N.; VerfGHE vom 16. Oktober 1987 Vf. 16-VII-84 S. 39 f.). Von der Frage, welche Rügen Bürger in zulässiger Weise mit der Popularklage geltend machen können, ist jedoch die Frage zu unterscheiden, welcher Prüfungsmaßstab dem Verfassungsgerichtshof zu Gebote steht, wenn eine Popularklage - wie im vorliegenden Fall mit der Rüge einer Verletzung des Art. 101 BV - in zulässiger Weise erhoben worden ist. Der Verfassungsgerichtshof vertritt hierzu in ständiger Rechtsprechung die Auffas-

sung, daß in Popularklageverfahren seine Prüfungsbefugnis in der Regel weiter reicht als die Antragsbefugnis der Antragsteller (vgl. VerfGH 27, 139/143; 31, 138/141; 36, 162/167; VerfGHE vom 16. Oktober 1987 Vf. 16-VII-84 S. 39 f.). Auszugehen ist demnach davon, daß der Verfassungsgerichtshof eine mit zulässigen Rügen angefochtene Rechtsvorschrift umfassend am Maßstab aller Normen der Bayerischen Verfassung, also auch anhand institutioneller Garantien wie dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Landkreise (Art. 11 Abs. 2 Satz 2 und Art. 10 Abs. 1 BV) oder dem akademischen Selbstverwaltungsrecht (Art. 138 Abs. 2BV) mißt (vgl. Meder, RdNr. 15 und 15 a zu Art. 98).

Lediglich in Fällen, in denen von Bürgern eine Popularklage gegen Neugliederungsvorschriften erhoben wurde, hat der Verfassungsgerichtshof die angegriffene Vorschrift grundsätzlich nicht am Maßstab des Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV gemessen. Denn eine Gemeinde soll durch ihre Organe selbst entscheiden, ob sie einen legislativen Organisationsakt, der ihren Status als Selbstverwaltungskörperschaft betrifft, hinnehmen oder auf eine Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechts überprüfen lassen will (vgl. VerfGH 36, 162/167; 40, 154/160; VerfGHE vom 16. Oktober 1987 Vf. 16-VII-84 S. 39 f.; VerfGHE vom 27. Juni 1997 Vf.10-VII-95 S. 33).

Dieser Ausnahmefall liegt hier nicht vor. Es geht im vorliegenden Verfahren nicht um eine Vorschrift, die spezifisch nur den Status einer einzigen oder einer kleineren Anzahl konkretisierbarer Gemeinden betrifft; bei den hier angegriffenen Vorschriften handelt es sich vielmehr um Regelungen, die alle Gemeinden Bayerns betreffen und mithin generell für den Inhalt des Selbstverwaltungsrechts von Bedeutung sein können. Die umfassende Überprüfung an allen Normen der Bayerischen Verfassung einschließlich des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts kann hier nicht zu einer möglichen Kollision zwischen dem Willen der antragstellenden Bürger einerseits und dem Willen einer bestimmten Gemeinde andererseits führen (vgl. VerfGH 36, 162/168). Es bestehen daher keine Bedenken dagegen, auch im Rahmen einer Bürgerklage - soweit sie im übrigen in zulässiger Weise erhoben

ist - von Amts wegen eine Prüfung am Maßstab des Selbstverwaltungsrechts gemäß Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV vorzunehmen. Entsprechendes gilt für Art. 10 Abs. 1 BV.

b) Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV gewährleistet den Gemeinden das Recht, ihre eigenen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze selbst zu ordnen und zu verwalten. Das Selbstverwaltungsrecht sichert ihnen einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich. Kennzeichnend für das Selbstverwaltungsrecht ist die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden in jedem einzelnen Tätigkeitsbereich des eigenen Wirkungskreises (vgl. VerfGH 45, 33/43; 47, 165/172 m.w.N.; VerfGH BayVBI 1996, 462/463). Zum Selbstverwaltungsrecht gehört auch, daß die verfassungsmäßigen Organe der Gemeinde, ihre Bürgermeister und "Vertretungskörper", funktionsfähig und in der Lage bleiben müssen, eigenständig und selbstverantwortlich über die Angelegenheiten der Gemeinde zu entscheiden (vgl. VerfGH 33, 87/95; Meder, RdNr. 10 zu Art. 11). Entsprechendes gilt für die Organe der Landkreise, auch wenn den Landkreisen keine Allzuständigkeit zukommt. Demgemäß hat der Verfassungsgerichtshof mehrfach maßgebend auf die Funktionsfähigkeit der Vertretungskörperschaften der Gemeinden und Landkreise abgestellt (vgl. z.B. VerfGH 45, 49/53; 46, 43/44; 48, 61/70).

Das Selbstverwaltungsrecht ist gemäß Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV nur "im Rahmen der Gesetze" gewährleistet. Die Einzelausgestaltung von Inhalt und Umfang des Selbstverwaltungsrechts unterliegt der Entscheidung des Gesetzgebers; diesem steht dabei ein weiter normativer Entscheidungsspielraum zu (vgl. VerfGH 12, 48/56; VerfGH BayVBI 1997, 303/304). Die Grenzen der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit ergeben sich daraus, daß das Selbstverwaltungsrecht in seinem Wesensgehalt und Kernbereich unangetastet bleiben muß (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH 47, 165/172 f. m.w.N.). Der Bedeutung des Selbstverwaltungsrechts würde es nicht gerecht, wenn seine Reichweite einer allenfalls durch das Willkürverbot begrenzten staatlichen Willensentscheidung überlassen bliebe (vgl. VerfGH 45, 157/162). Regelungen, die die Selbstverwaltung berühren, hat der

Verfassungsgerichtshof nicht nur daraufhin zu überprüfen, ob sie unter dem Gesichtspunkt der Sachgerechtigkeit vertretbar sind und nicht gegen das Willkürverbot (Art. 118 Abs. 1 BV) verstoßen. Vielmehr müssen sich entsprechende gesetzliche Regelungen auch an den Erfordernissen des im Rechtsstaatsprinzip verankerten Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit orientieren. Es muß jeweils eine Abwägung zwischen den Belastungen oder Beeinträchtigungen der gemeindlichen Selbstverwaltung und den dafür maßgebenden, am öffentlichen Wohl orientierten, hinreichend sachlichen Gründen erfolgen (vgl. VerfGH 45, 33/44 m.w.N.; VerfGH BayVBl 1997,303/305). Das Selbstverwaltungsrecht ist nicht nur dann zu beachten, wenn es um die den Gemeinden zu überlassenden Aufgaben geht. Aus ihm ergeben sich auch Anforderungen an die Regelung der Kommunalverfassung. Diese darf nicht so ausgestaltet werden, daß die ernste Gefahr einer Lähmung der gemeindlichen Tätigkeiten besteht.

Die Bayerische Verfassung hat, obzwar vom Gedanken der repräsentativen Demokratie geprägt, den Volksstaatsgrundsatz nicht ausnahmslos im Sinn einer repräsentativen Demokratie ausgestaltet; seit jeher räumt sie im Bereich der gesetzgebenden Gewalt auch dem Volk eine unmittelbare Mitwirkungsmöglichkeit an der staatlichen Willensbildung ein (VerfGH 27, 153/161; Meder, RdNr. 1 zu Art. 2; Schweiger, a.a.O., RdNr. 5 zu Art. 2). Die Änderung der Art. 7 Abs. 2 BV und Art. 12 Abs. 3 BV durch das Gesetz zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids hat Formen der unmittelbaren Demokratie auch auf der kommunalen Ebene in der Verfassung verankert. Der Gesetzgeber muß unter Beachtung des Selbstverwaltungsrechts die die Kommunalverfassung nach wie vor prägenden Elemente der repräsentativen Demokratie (VerfGH 37, 119/124; Meder, RdNr. 10 zu Art. 11) mit den nunmehr auf kommunaler Ebene eingeführten Elementen unmittelbarer Demokratie in einer Weise verbinden, die sicherstellt, daß die Gemeinden handlungsfähig bleiben. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid haben nicht die Stellung eines Gemeindeorgans und können deshalb die gewählten Gemeindeorgane nicht ersetzen. Sie werden nur aus einem bestimmten Anlaß eingeleitet und sind außerdem ihrer Natur nach nur auf punktuelle Entscheidungen ausgerichtet und können auch aus diesem Grund nicht an die Stelle der kontinuierlich arbeiten-

den Repräsentativorgane der Gemeinden und Landkreise treten. Der Gesetzgeber darf deshalb durch Regelungen über das Bürgerbegehren die Befugnisse der gewählten Vertretungsorgane nicht so beschneiden, daß dadurch das Selbstverwaltungsrecht ausgehöhlt wird.

c) Diese Grenzen der gesetzgeberischen Ausgestaltung des Selbstverwaltungsrechts werden durch Art. 18 a Abs. 8 GO, Art. 25 a Abs. 8 LKrO überschritten.

aa) Nach Art. 18 a Abs. 8 GO, Art. 25 a Abs. 8 LKrO darf nach Abgabe von einem Drittel der für ein Bürgerbegehren erforderlichen Unterschriften beim Bürgermeister (Landrat) für einen Zeitraum von zwei Monaten eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Gemeindeorgane (Landkreisorgane) nicht mehr getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung begonnen werden (Sperrwirkung), es sei denn, für die Gemeinde (Landkreis) hätten zum Zeitpunkt der Abgabe bereits rechtliche Verpflichtungen hierzu bestanden. Gleiches gilt in der Zeit von der Einreichung des Bürgerbegehrens bis zur Durchführung des Bürgerentscheids.

In der Begründung des Gesetzentwurfs des Volksbegehrens (LT-Drs. 13/1252) wird die Regelung vor allem auf die Behauptung gestützt, Erfahrungen in Baden-Württemberg hätten gezeigt, ohne eine entsprechende Regelung könnten die Kommunen ein Bürgerbegehren dadurch unterlaufen, daß sie vollendete Tatsachen schaffen, z.B. einen rechtsverbindlichen Vertrag schließen, der dem Bürgerbegehren den Boden entzieht. Die angegriffenen Regelungen wollen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide trotz deren unvermeidlicher Schwerfälligkeit ein breites Anwendungsfeld sichern und beschneiden zu diesem Zweck die Handlungsmöglichkeiten der gewählten Gemeinde- und Landkreisorgane. Dies geht bis hin zu der Konsequenz, daß im Einzelfall erhebliche Nachteile für die Gemeinde oder den Landkreis in Kauf genommen werden.

bb) Die Regelungen in Art. 18 a Abs. 8 GO, Art. 25 a Abs. 8 LKrO können die Verwaltungstätigkeit der Gemeinden und Landkreise in Teilgebieten - wenn auch zeit-

lich begrenzt - zum Erliegen bringen. In zeitlicher Hinsicht gravierend ist die Sperrwirkung, die mit der Einreichung des Bürgerbegehrens eintritt und bis zum Bürgerentscheid dauert. Dieser Zeitraum kann im Falle verwaltungsgerichtlicher Streitigkeiten über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens und über den Eintritt oder die Fortdauer der Sperrwirkung lange dauern. Es kann deshalb zu einem Stillstand der Verwaltungstätigkeit in der betreffenden Angelegenheit kommen. Mag es auch Angelegenheiten in den Kommunengebieten, die ohne Schaden aufgeschoben werden können, so kann doch ein solcher Stillstand der Verwaltung zu erheblichen Nachteilen für die Kommune führen, etwa weil günstige, nicht wiederkehrende Gelegenheiten versäumt werden. Es lassen sich auch Fälle denken, in denen das Bürgerbegehren solchermaßen eine von der Vertretungskörperschaft der Kommune beschlossene Maßnahme auf Dauer unmöglich macht, obwohl es beim Bürgerentscheid letztlich erfolglos bleibt. Schwerwiegend ist auch, daß bereits nach Abgabe von einem Drittel der für das Bürgerbegehren benötigten Unterschriften die zweimonatige Sperrwirkung eintritt. Zu diesem Zeitpunkt ist nicht nur offen, ob das verfochtene Anliegen bei einem Bürgerentscheid die Mehrheit findet, sondern es ist noch nicht einmal gesichert, daß das Bürgerbegehren zustande kommt und daß überhaupt ein Bürgerentscheid stattfindet. Verhältnismäßig kleine Minderheiten können also weit im Vorfeld einer Mehrheitsentscheidung der Gemeindebürger die gemeindliche Tätigkeit blockieren. Gemäß Art. 18 a Abs. 6 GO, Art. 25 a Abs. 6 LKrO können in großen Gemeinden und Landkreisen bereits 1 % der Wahlberechtigten die Sperrwirkung auslösen. Dazu kommt, daß Art. 18 a Abs. 5 GO, Art. 25 a Abs. 5 LKrO das freie Einsammeln von Unterschriften nicht ausschließen.

Der Verfassungsgerichtshof hat wiederholt entschieden, daß die gewählten Organe der Gemeinden und Landkreise funktionsfähig und in der Lage bleiben müssen, eigenständig und selbstverantwortlich zu handeln. Diese wesentliche Voraussetzung der kommunalen Selbstverwaltung ist bei der Sperrwirkung der Art. 18 a Abs. 8 GO, Art. 25 a Abs. 8 LKrO nicht mehr gegeben. Sie bewirkt, daß die gewählten Vertretungskörperschaften der Gemeinden und Landkreise unter den dort genannten Voraussetzungen mit dem Vollzug ordnungsgemäß zustandegekomm-

mener Beschlüsse nicht mehr beginnen und auch sonst nicht mehr tätig werden können, daß sie also ihre Aufgaben, zu deren Durchführung sie von den Bürgern gewählt und demokratisch legitimiert worden sind, für eine möglicherweise längere Zeit nicht erfüllen können. Gesichtspunkte, die dies rechtfertigen könnten, sind nicht ersichtlich; insbesondere vermag das Anliegen, dem Bürgerbegehren und dem Bürgerentscheid einen möglichst breiten Anwendungsbereich zu verschaffen, eine solche Konsequenz nicht zu rechtfertigen. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht ist mithin in seinem Kernbereich beeinträchtigt. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß wegen der engen Fassung des sogenannten Negativkatalogs nach Art. 18 a Abs. 3 GO, Art. 25 a Abs. 3 LKrO Bürgerbegehren und -entscheide in nahezu allen Bereichen des eigenen Wirkungsbereiches der Kommunen, auch in solchen von großer Bedeutung, wie z.B. der Bauleitplanung und dem Abgabewesen, möglich sind.

2. Zu Art. 18 a Abs. 12 GO, Art. 25 a Abs. 11 LKrO (Fehlen eines Quorums) und Art. 18 a Abs. 13 Satz 2 GO, Art. 25 a Abs. 12 Satz 2 LKrO (Bindungswirkung des Bürgerentscheids)

Nach den dargelegten Grundsätzen zum Inhalt des Selbstverwaltungsrechts nach Art. 11 Abs. 2 Satz 2 und Art. 10 Abs. 1 BV sind auch die Regelungen der Art. 18 a Abs. 12 GO, Art. 25 a Abs. 11 LKrO und Art. 18 a Abs. 13 Satz 2 GO, Art. 25 a Abs. 12 Satz 2 LKrO, die in ihrem Zusammenwirken gesehen werden müssen, verfassungswidrig.

Die vom Gesetzgeber getroffene Regelung, die eine extrem lange, durch keinerlei sachliche Ausnahmen gelockerte Bindungswirkung für den Bürgerentscheid mit einem Verzicht auf jegliches Beteiligungs- oder Zustimmungsquorum verbindet, überschreitet jedenfalls in der Kombination der beiden Elemente den dem Gesetzgeber bei der gebotenen Abwägung zustehenden Entscheidungsspielraum und enthält einen Verstoß gegen das Selbstverwaltungsrecht.

Die Bestimmungen über die Bindungswirkung bedeuten, daß die kommunale Vertretungskörperschaft an den Inhalt eines einmal gefaßten Bürgerentscheids für die lange Zeit von drei Jahren selbst dann gebunden ist, wenn sich die Grundlagen und Rahmenbedingungen, die zu dem Bürgerentscheid geführt haben, maßgeblich verändert haben. Der Gemeinderat und der Kreistag können bei dieser Rechtslage nicht mehr angemessen handeln und auf veränderte Umstände und neue Entwicklungen nicht mehr reagieren. Sie können ihrer gesetzlichen Aufgabe, die örtlichen Angelegenheiten zu ordnen und zu verwalten (vgl. Art. 1 Satz 1 GO, Art. 1 Satz 1 LKrO), insoweit nicht mehr gerecht werden. Die in Art. 18 a Abs. 13 Satz 2 GO, Art. 25 a Abs. 12 Satz 2 LKrO eröffnete Möglichkeit der Abänderung durch einen neuen Bürgerentscheid, den der Gemeinderat oder Kreistag gemäß Art. 18 a Abs. 2 GO, Art. 25 a Abs. 2 LKrO mit einer Mehrheit von zwei Dritteln einleiten könnte, ist keine ausreichende Abhilfe, da das Verfahren - auch weil es zeitaufwendig und kostenintensiv ist - keinen Ersatz für die Entscheidungsmöglichkeit und -befugnis durch die gewählte Vertretungskörperschaft darstellt.

Die Regelung über den Bürgerentscheid unterscheidet sich insoweit maßgeblich von den Regelungen über die Volksgesetzgebung. Ein im Wege der Volksgesetzgebung beschlossenes Gesetz kann jederzeit durch den Bayerischen Landtag abgeändert oder aufgehoben werden. Damit ist sichergestellt, daß der Gesetzgeber einer Veränderung der Verhältnisse jederzeit verantwortlich Rechnung tragen kann.

Es ist im Ansatz verständlich, daß der Gesetzgeber die im aufwendigen Verfahren des Bürgerentscheids getroffenen Entscheidungen davor schützen will, daß sie alsbald durch einen Gemeinderats- oder Kreistagsbeschuß wieder umgestoßen werden. Er muß dieses Interesse aber abwägen mit dem Interesse daran, daß die gewählten Organe der Gemeinde und des Landkreises handlungsfähig bleiben. Dabei wird dem Bestandsschutz der mit Bürgerentscheid getroffenen Entscheidungen um so weniger Gewicht zukommen, je weniger gewährleistet ist, daß diese Entscheidungen dem Mehrheitswillen der Bürger entsprechen.

Der Gesetzgeber hat für den Bürgerentscheid weder ein Beteiligungs- noch ein Zustimmungsquorum vorgesehen, wie dies in den entsprechenden Regelungen anderer Länder enthalten ist. Hierdurch wird es möglich gemacht, daß bei beliebig geringer Beteiligung auch sehr kleine Minderheiten über die Geschicke der Gemeinde und des Landkreises bestimmen. Zu bedenken ist dabei, daß die Beschlußfähigkeit von Gemeinderat und Kreistag nur gegeben ist, wenn die Mehrheit der Mitglieder anwesend ist (Art. 47 Abs. 2 GO, Art. 41 Abs. 2 LKrO). In diesem Zusammenhang fällt noch dazu ins Gewicht, daß Art. 18 a Abs. 5 GO, Art. 25 a Abs. 5 LKrO die Möglichkeit einräumen, die für das Bürgerbegehren erforderlichen Stimmen frei einzusammeln. Vorkehrungen dagegen, daß die Bürger dabei überredet oder bedrängt werden, sieht das Gesetz nicht vor. Daraus, daß ein Anliegen beim Bürgerbegehren das gesetzliche Unterstützungsquorum gemäß Art. 18 a Abs. 6 GO, Art. 25 a Abs. 6 LKrO erreicht, läßt sich deshalb kein zuverlässiger Schluß auf eine entsprechende Unterstützung beim Bürgerentscheid ziehen.

In der Gesamtschau entspricht dies nicht dem Sinn des kommunalen Selbstverwaltungsrechts, das davon ausgeht, daß die Gemeinde und der Landkreis durch demokratisch gewählte Repräsentanten kontinuierlich verwaltet werden, die nach dem Mehrheitsprinzip entscheiden und die ihre Entscheidungen politisch vor dem Wähler zu verantworten haben.

Der Verfassungsgerichtshof hat hier nicht abschließend zu entscheiden, ob der Verzicht auf ein Beteiligungs- oder Zustimmungsquorum vor der Verfassung Bestand haben könnte, wenn Bürgerentscheide durch die gewählten Gemeinde- und Landkreisorgane jederzeit korrigiert werden könnten, auf eine Bindungswirkung insoweit also verzichtet würde. Die Tatsache allein, daß die Verfassung für den Volksentscheid keine Bestimmung über ein Quorum aufweist, führt angesichts der Unterschiede zwischen der Normgebung und der mehr verwaltenden Tätigkeit auf Gemeinde- und Landkreisebene sowie des Umstandes, daß die vorliegende Regelung an der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zu messen ist, nicht dazu, diese Frage zu bejahen. Der Gesetzgeber darf bei einer Neuregelung auch bedenken, daß es für die gewählten Gemeinde- und Landkreisorgane kommunalpoli-

tisch schwierig sein kann, die Ergebnisse von Bürgerentscheiden zu korrigieren. Ebenso steht hier nicht zur Entscheidung, ob der dreijährige- oder ein kürzerer - Bestandsschutz für den Bürgerentscheid mit dem Selbstverwaltungsrecht in seiner Verbindung mit dem Demokratieprinzip (Art. 11 Abs. 2 und 4 BV) vereinbar sein könnte, wenn durch ein Beteiligungs- oder Zustimmungsquorum sichergestellt wäre, daß dem Bürgerentscheid ein Mindestmaß an Bürgerbeteiligung zugrunde liegt und eine gewisse Repräsentativität zukommt.

Den verfassungsrechtlichen Grundsätzen des Selbstverwaltungsrechts in seiner Verbindung mit dem Demokratieprinzip nach Art. 11 Abs. 2 und 4 BV entspräche am ehesten eine gesetzgeberische Lösung, die eine maßvolle Bindungswirkung mit einem Beteiligungs- oder Zustimmungsquorum verbindet. Der Verfassungsgerichtshof kann hier aber lediglich feststellen, daß der genannte Normenzusammenhang zu einem verfassungswidrigen Zustand führt und daß der Gesetzgeber verpflichtet ist, diese Situation durch eine verfassungsgemäße Regelung zu ersetzen.

Erachtet der Verfassungsgerichtshof eine Rechtsvorschrift für verfassungswidrig, so erklärt er sie zwar im allgemeinen rückwirkend auf den Zeitpunkt des Erlasses für nichtig. Der Verfassungsgerichtshof hat aber, ebenso wie das Bundesverfassungsgericht, schon wiederholt entschieden, daß in gewissen Fällen die für verfassungswidrig erachtete Bestimmung für eine Übergangszeit hingenommen werden muß. Das gilt unter anderem dann, wenn die erforderliche Rechtsänderung grundsätzlich in der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers liegt. Grundsätze der Rechtssicherheit und des Rechtsfriedens können es deshalb angesichts der Auswirkungen einer Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs ausnahmsweise rechtfertigen, die Ungültigkeit der Rechtsvorschrift nicht mit Wirkung ex tunc oder auch nur ex nunc, sondern erst mit Wirkung zu einem späteren Zeitpunkt auszusprechen (vgl. VerfGH 28, 143/172; 34, 82/98; 38, 74/81; 40, 45/52; 45, 54/65 f.; 45, 85/88; BVerfGE 61, 319/356). Der Verfassungsgerichtshof kann nach diesen Grundsätzen in einem solchen Fall anordnen, daß die Ungültigkeit der genannten Rechtsvorschriften erst zu einem späteren Zeitpunkt eintritt. Denn es ist Sache

des Gesetzgebers, gemäß seinem Beurteilungs- und Entscheidungsspielraum die hier maßgebenden Fragen zu lösen und dadurch seinem Verfassungsauftrag aus Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 BV nachzukommen. Er hat für die Beseitigung des verfassungswidrigen Zustands grundsätzlich mehrere Möglichkeiten, unter denen er im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit auswählen kann. Für derartige politische Entscheidungen ist der Verfassungsgerichtshof nicht zuständig. Es erschien angemessen, dem Gesetzgeber eine Frist spätestens bis zum 1. Januar 2000 für eine entsprechende Neuregelung einzuräumen. Der Verfassungsgerichtshof sieht im Interesse der Kontinuität der kommunalverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen und der Vielfalt der in Betracht kommenden Regelungsmöglichkeiten davon ab, für die Zeit bis dahin selbst eine Übergangsregelung zu treffen. Es verbleibt daher für die Frage der Bindungswirkung und des fehlenden Quorums einstweilen bei den bisherigen Regelungen, sofern nicht vor dem 1. Januar 2000 eine gesetzliche Neuregelung geschaffen wird

### C.

Die übrigen angegriffenen Bestimmungen sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

#### 1. Zu Art. 18 a Abs. 3 GO (Negativkatalog)

Die Fassung des Negativkatalogs in Art. 18 a Abs. 3 GO, Art. 25 a Abs. 3 LKrO verstößt nicht gegen Bestimmungen der Bayerischen Verfassung über die Rechtsstellung und die innere Ordnung der Gemeinden und Landkreise in den Art. 10, 11 und 83 BV. Sie verstößt auch nicht gegen das Demokratieprinzip (Art. 2 BV) und das Rechtsstaatsgebot (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV).

Es kann zunächst nicht unbeachtet bleiben, daß der Gemeinderat und der Kreistag nach Art. 18 a Abs. 9 Satz 1 GO, Art. 25 a Abs. 9 Satz 1 LKrO die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens zu prüfen haben. Es ist einfachrechtlich zwar umstritten, ob diese Prüfung die gesamte Rechtsordnung zum Maßstab hat. Keine Frage kann

es aber sein, daß die Prüfungsbefugnis des Bürgermeisters und des Landrats im Rahmen ihres Beanstandungsrechts nach Art. 59 Abs. 2 GO, Art. 54 Abs. 2 LKrO und die Prüfungsbefugnis der Rechtsaufsichtsbehörden umfassend sind, sich also auch auf Art. 61 Abs. 2 Satz 1 GO, Art. 55 LKrO (Grundsätze der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung) erstrecken.

Verfassungsrechtlich ist es dem Gesetzgeber nicht verwehrt, einen Bürgerentscheid mit Auswirkungen auf den Haushalt zuzulassen. Eine Regelung entsprechend Art. 73 BV, der den Staatshaushalt vom Volksentscheid ausnimmt, sieht die Verfassung für die Haushalte der Gemeinden und Landkreise nicht vor. Aus Art. 73 BV kann nicht der allgemeine Grundsatz entnommen werden, dass Fragen des Haushalts immer, auch auf der kommunalen Ebene, der unmittelbaren Entscheidung durch das Volk entzogen sein sollen.

Zwar beruht die Regelung des Art. 73 BV teilweise auf Erwägungen, die auch zutreffen, wenn es um Entscheidungen über den Haushalt einer Gemeinde oder eines Landkreises geht. Auch für Haushalte der Kommunen kann man der Meinung sein, daß sich die Materie für eine Entscheidung unmittelbar durch das Volk nicht eignet, daß es notwendig ist, die Möglichkeit eines Missbrauchs durch Interessengruppen von vornherein auszuschließen (VerfGH 29, 244/267; vgl. hierzu ferner VerfGH 47, 276/305 f.), und daß Zweckmäßigungsgründe deshalb dafür sprechen, die Entscheidung dem gewählten Beschlußorgan vorzubehalten. Die in Art. 73 BV getroffene Entscheidung, den Staatshaushalt vom Volksentscheid auszunehmen, beruht aber auch auf Besonderheiten, die bei den kommunalen Haushalten nicht gegeben sind. Art. 73 BV steht im Zusammenhang mit dem Budgetrecht des Landtags als klassischem Recht der Volksvertretung. Art. 73 BV will eine wesentliche Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts (VerfGH 29, 244/269), eine wesentliche Beeinflussung und Beeinträchtigung der vom Landtag auf Grund seines Budgetrechts vorgenommenen Gesamtbeurteilung, Haushaltsplanung und Prioritätensetzung (VerfGH 47, 276/305) ausschließen.

Diese Erwägungen, die auch die Machtbalance unter den Verfassungsorganen zum Hintergrund haben (VerfGH 47, 276/304), lassen sich auf das Verhältnis von Bürgerentscheid und kommunalen Haushalten nicht übertragen, was schon daraus folgt, daß bei Bürgerentscheiden die Möglichkeiten einer Beanstandung durch den Bürgermeister oder den Landrat sowie der rechtsaufsichtlichen Überprüfung bestehen. Art. 73 BV ist also nicht entsprechend anwendbar. Auch kann nicht unter unmittelbarem Rückgriff auf Art. 2 BV angenommen werden, die enge Fassung des Negativkatalogs in Art. 18 a Abs. 3 GO, Art. 25 a Abs. 3 LKrO verstoße gegen das Demokratiegebot.

Die enge Fassung des Negativkatalogs enthält auch keinen Verstoß gegen Art. 83 Abs. 2 Satz 1 BV. Nach Art. 83 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 6 BV haben die Gemeinden und die Landkreise einen Haushaltsplan aufzustellen. Sie sind also dem Grundsatz nach ebenso zu einer vorausschauenden Planung ihres Finanzgebarens verpflichtet wie der Staat nach Art. 78 Abs. 1 BV (Schweiger, a.a.O., RdNr. 5 zu Art. 83). Dies wird, nachdem das Gesetz über die Einführung des kommunalen Bürgerentscheids Bürgerentscheide mit Auswirkungen auf den Haushalt zugelassen hat, in Zukunft schwieriger zu verwirklichen sein. Die Schwierigkeiten erhöhen sich dadurch, daß das Gesetz für das Bürgerbegehren keinen Kostendeckungsvorschlag verlangt. Daß damit eine dem Verfassungsauftrag und den gesetzlichen Bestimmungen entsprechende Haushaltsführung und Finanzplanung der Gemeinden und Landkreise unmöglich geworden ist, ist derzeit nicht festzustellen, wenn man die Beanstandungspflicht des ersten Bürgermeisters und des Landrats sowie die Aufgaben und Befugnisse der Rechtsaufsichtsbehörden mitbedenkt.

Auch ist weder ein Verstoß gegen das kommunale Selbstverwaltungsrecht nach Art. 10 Abs. 1, Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV und gegen Art. 11 Abs. 4 BV noch ein Verstoß gegen das Grundrecht auf politische Gleichbehandlung in den Gemeinden gemäß Art. 11 Abs. 5 BV ersichtlich. Gegen das Rechtsstaatsprinzip verstößt die Fassung des Negativkatalogs ebenfalls nicht. Das gilt auch insoweit, als weitere Bereiche, wie etwa die Bauleitplanung, nicht in den Negativkatalog aufgenommen worden sind.

Da der Verfassungsgerichtshof nicht zu prüfen hat, ob die enge Fassung des Negativkatalogs die zweckmäßigste Lösung ist, muß es ohne Einfluß auf seine Entscheidung bleiben, wenn sich zwischenzeitlich in den Gemeinden und Landkreisen herausgestellt hätte, daß die enge Fassung des Negativkatalogs zu erheblichen praktischen Schwierigkeiten führt und als unzweckmäßig angesehen werden muß. Ein Bericht des Staatsministeriums des Innern über die bisherigen Erfahrungen mit der Fassung des Negativkatalogs, dessen Erholung die Antragsteller beantragen haben, ist deshalb nicht entscheidungserheblich.

2. Zu Art. 18 a Abs. 5 GO, Art. 25 a Abs. 5 LKrO (Fehlen von Verfahrensvorschriften bezüglich des Sammelns von Unterschriften)

Das Gesetz zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids enthält keine Verfahrensvorschriften, die sicherstellen könnten, daß beim Sammeln von Unterschriften für ein Bürgerbegehren Mißbräuche verhindert werden. Das Gesetz schließt insbesondere nicht aus, daß die Unterschriften für das Bürgerbegehren von den Initiatoren auch auf der Straße, auf Veranstaltungen oder im privaten Bereich gesammelt werden.

Damit ist eine Gefahrenquelle für das Grundrecht aus Art. 7 Abs. 2 BV eröffnet. Soweit es darum geht sicherzustellen, dass bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nur die Unterschriften von antragsberechtigten Bürgern berücksichtigt werden, handelt es sich allerdings um ein örtliches Vollzugsproblem, das grundsätzlich lösbar ist und deshalb ohne verfassungsrechtliche Relevanz ist. Soweit es darum geht, den Bürger davor zu schützen, daß er "überfallartig", etwa auf der Straße, bei Veranstaltungen oder im privaten Bereich auf eine Unterzeichnung des Bürgerbegehrens angesprochen, möglicherweise dazu gedrängt oder sonst unzulässig beeinflusst wird, ist das Grundrecht aus Art. 7 Abs. 2 BV berührt, das nunmehr auch das Recht auf Teilnahme am Bürgerbegehren enthält. Es gewährleistet ein echtes Mitwirkungsrecht an gemeindlichen Entscheidungen (vgl. oben), was bedeutet, daß der Bürger die Möglichkeit haben muß, ohne

Zwang, Druck oder sonstige unzulässige Beeinflussung über die Unterstützung eines Bürgerbegehrens zu entscheiden. Die negative Freiheit, ein Bürgerbegehren nicht zu unterstützen, ist von Verfassungs wegen mit geschützt.

Diese grundrechtlich gesicherte Freiheit des Bürgers wäre besser gewährleistet, wenn die Unterschriftenlisten bei den Gemeinden ausgelegt würden, wie dies nach Art. 68 Abs. 2 LWG für das Volksbegehren bestimmt ist. Andererseits ist, wenn das Einsammeln von Unterschriften durch die Initiatoren zugelassen wird, damit noch nicht vorgegeben, daß es zu einer Beeinträchtigung der durch Art. 7 Abs. 2 BV geschützten Abstimmungsfreiheit kommt. Wird seitens der Initiatoren auf aggressive Werbung verzichtet und wird der Bürger mit der gebotenen Zurückhaltung und unter Achtung seiner Eigenverantwortung auf eine Unterstützung des Bürgerbegehrens angesprochen, liegt, auch wenn dies an der Haustür oder auf der Straße geschieht, eine Beeinträchtigung der Mitwirkungsfreiheit nach Art. 7 Abs. 2 BV nicht vor.

Im Ergebnis hat der Volksgesetzgeber das ihm zustehende Beurteilungsermessen nicht überschritten. Es läßt sich nicht feststellen, daß Art. 18 a Abs. 5 GO, Art. 25 a Abs. 5 LKrO - für sich gesehen - gegen Art. 7 Abs. 2 BV verstoßen. Auch ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip oder das Rechtsstaatsprinzip liegt nicht vor.

3. Zu Art. 18 a Abs. 6, Art. 25 a Abs. 6 LKrO (Quorum für Zustandekommen des Bürgerbegehrens)

Die Staffelung des Quorums für das Bürgerbegehren nach der Größe der jeweiligen Gemeinde und des jeweiligen Landkreises kann auf sachliche Gründe gestützt werden und ist damit nicht verfassungswidrig. Die im Gesetzentwurf des Volksbegehrens angestellte Erwägung, in kleinen Gemeinden lasse sich leichter als in großen ein bestimmter Prozentsatz der Abstimmungsberechtigten für eine Unterschrift unter das Bürgerbegehren gewinnen, hat eine gewisse Plausibilität. In größeren Gemeinden und Landkreisen entspricht eine vergleichsweise niedrigere Quote von Unterstützern des Bürgerbegehrens einer absolut größeren Zahl; es

erscheint vertretbar, neben der jeweiligen Quote auch die absolute Zahl der Befürworter eines Bürgerbegehrens bei der Bestimmung der Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Bürgerentscheids zu berücksichtigen. Eine Differenzierung nach der Größe der Gemeinden und Landkreise hält danach einer Prüfung am Maßstab des Gleichheitssatzes (Art. 118 Abs. 1 BV) stand. Das Unterschriftenquorum für Wahlvorschläge gemäß Art. 25 Abs. 2 GLKrWG, das bei kleinen Gemeinden relativ höher liegt als bei großen Gemeinden, hat der Verfassungsgerichtshof im Hinblick auf den Grundsatz der Wahlgleichheit ebenfalls nicht beanstandet (VerfGH 48, 61/73 ff.).

Die Einzelausgestaltung der Quotenstaffelung in Art. 18 a Abs. 6 GO, Art. 25 a Abs. 6 LKrO hält sich in den Grenzen des dem Gesetzgeber zustehenden Ermessens. Zwar führt die Staffelung des Quorums in den Randzonen zu gewissen Fiktionen. Dies liegt aber im Wesen einer typisierenden Regelung, die auf starre Grenzen zurückgreifen darf; das ist, wie der Verfassungsgerichtshof wiederholt ausgesprochen hat, verfassungsrechtlich hinnehmbar, weil dem Gesetzgeber andernfalls eine systemgerechte Typisierung nicht möglich und die mit einer typisierenden Regelung beabsichtigte Vereinfachung und Praktikabilität des Gesetzesvollzugs nicht mehr erreichbar wäre (vgl. VerfGH 41, 97/101; 42, 72/77; 48, 61/74). Ob es bei Einführung eines Beteiligungs- oder Zustimmungsquorums, wie sie nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofs am ehesten der Selbstverwaltungsgarantie entspricht (vgl. oben), nahe liegt, das "Begehrensquorum" zu erhöhen, muß der Entscheidung des Gesetzgebers überlassen bleiben.

4. Auch in einer Zusammenschau verstoßen die angeführten Vorschriften nicht gegen Bestimmungen der Bayerischen Verfassung, insbesondere nicht gegen Art. 101 BV. Das angegriffene Gesetz enthält keine freiheitsbeschränkende Regelung. Ziel des Gesetzes zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids ist es nicht, regelnd in die Freiheitssphäre des Bürgers einzugreifen. Vielmehr werden dem Bürger zusätzliche Mitwirkungsrechte auf kommunaler Ebene eingeräumt und diese grundrechtlich verankert: Das Grundrecht auf Teilhabe an der Staatsgewalt gemäß Art. 7 Abs. 2 BV wurde auf die Teilnahme an Bürgerbegehren und Bürger-

entscheiden ausgeweitet. Es läßt sich auch nicht feststellen, daß das Gesetz in tatsächlicher Hinsicht Auswirkungen hat, die mit Art. 101 BV unvereinbar sind. Es trifft zu, daß der Bürger sich zukünftig stärker engagieren muß als bisher, wenn er verhindern will, daß auf kommunaler Ebene ihm unerwünschte Entscheidungen gegebenenfalls von einer Minderheit seiner Mitbürger im Wege des Bürgerentscheids durchgesetzt werden. Viele Bürger mögen dies als lästig empfinden und sich im Einzelfallmöglicherweise auch überfordert fühlen. Eine Verletzung der Handlungsfreiheit gemäß Art. 101 BV kann deswegen nicht festgestellt werden. Ob sich diese Beurteilung ändern könnte, wenn das Instrument von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in einer Weise gebraucht werden würde, daß die Grenze der Zumutbarkeit für die Bürger überschritten wäre, weil sie in dichter Folge an Abstimmungen teilnehmen müssen, um die Ideen von Minderheiten zu verhindern, die sich auf dem repräsentativ-demokratischen Verfahrensweg nicht durchsetzen, kann derzeit offen bleiben. Die von den Antragstellern gehegte Befürchtung, es werde zu Bürgerentscheiden kommen, die ihrerseits freiheitsbeschränkenden Charakter haben, begründet nicht, daß das Gesetz zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids gegen Art. 101 BV verstößt. Es handelt sich dabei lediglich um mittelbare Auswirkungen des Gesetzes, wie sie sich grundsätzlich auch aus Entscheidungen der gewählten Organe der Gemeinde oder des Landkreises ergeben können.

## VI.

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Es erscheint angemessen, den Antragstellern jeweils 1/3 der durch das Verfahren entstandenen notwendigen Auslagen aus der Staatskasse zu erstatten.