

**4.**

## **Rechtsprechung**



# Ausgewählte Entscheidungen zur direkten Demokratie

*Fabian Wittreck*

## *I. Gerichte der Union*

Europäischer Gerichtshof (Große Kammer), Urteil v. 12.9.2017 – C-589/15 P – Europäische Bürgerinitiative „Eine Million Unterschriften für ein Europa der Solidarität“

In der Rechtssache C-589/15 P

betreffend ein Rechtsmittel nach Art. 56 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, eingelegt am 13. November 2015,

*Alexios Anagnostakis*, wohnhaft in Athen (Griechenland), Prozessbevollmächtigte: A. Anagnostakis, dikigoros, und F. Moyse, avocat, Rechtsmittelführer,

andere Partei des Verfahrens:

*Europäische Kommission*, vertreten durch M. Konstantinidis und H. Krämer als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte im ersten Rechtszug,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten K. Lenaerts, des Vizepräsidenten A. Tizzano, der Kammerpräsidentin R. Silva de Lapuerta, der Kammerpräsidenten M. Ilešič, L. Bay Larsen und E. Juhász, der Kammerpräsidentinnen M. Berger und A. Prechal sowie der Richter A. Rosas, J. Malenovský, D. Šváby, S. Rodin (Berichterstatter) und C. Lycourgos,

Generalanwalt: P. Mengozzi,

Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 13. Dezember 2016,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 7. März 2017

folgendes

## Urteil

[1] Mit seinem Rechtsmittel begehrt Herr Alexios Anagnostakis die Aufhebung des Urteils des Gerichts der Europäischen Union vom 30. September 2015, *Anagnostakis/Kommission* (T-450/12, im Folgenden: angefochtenes Urteil, EU:T:2015:739), mit dem dieses seine Klage auf Nichtigerklärung des Beschlusses C(2012) 6289 final der Kommission vom 6. September 2012 über die ihr am 13. Juli 2012 vorgelegte Anmeldung der europäischen Bürgerinitiative „Eine Million Unterschriften für ein Europa der Solidarität“ (im Folgenden: streitiger Beschluss) abgewiesen hat.

## Rechtlicher Rahmen

[2] Die Erwägungsgründe 1, 2, 4 und 10 der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative (ABl. 2011, L 65, S. 1, und Berichtigung ABl. 2012, L 94, S. 49) lauten:

„(1) Der Vertrag über die Europäische Union (EUV) stärkt die Unionsbürgerschaft und führt zu einer weiteren Verbesserung der demokratischen Funktionsweise der Union, indem unter anderem festgelegt wird, dass jeder Bürger das Recht hat, sich über eine europäische Bürgerinitiative am demokratischen Leben der Union zu beteiligen. Ähnlich wie das Recht, das dem Europäischen Parlament gemäß Artikel 225 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und dem Rat gemäß Artikel 241 AEUV eingeräumt wird, bietet dieses Verfahren den Bürgern die Möglichkeit, sich direkt mit der Aufforderung an die Europäische Kommission zu wenden, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union zur Umsetzung der Verträge zu unterbreiten.

(2) Die für die Bürgerinitiative erforderlichen Verfahren und Bedingungen sollten klar, einfach, benutzerfreundlich und dem Wesen der Bürgerinitiative angemessen sein, um die Bürger zur Teilnahme zu ermutigen und die Union zugänglicher zu machen. Sie sollten einen vernünftigen Ausgleich zwischen Rechten und Pflichten schaffen. [...]

(4) Die Kommission sollte den Bürgern auf Antrag Informationen und informelle Beratung zu Bürgerinitiativen bereitstellen, insbesondere was die Kriterien der Registrierung betrifft. [...]

(10) Um bei geplanten Bürgerinitiativen Kohärenz und Transparenz zu gewährleisten und eine Situation zu vermeiden, in der Unterschriften für eine geplante Bürgerinitiative gesammelt werden, die nicht den in dieser Verordnung festgelegten Bedingungen entspricht, sollte es verpflichtend sein, diese Initiativen auf einer von der Kommission zur Verfügung gestellten Website vor Sammlung der notwendigen Unterstützungsbekundungen von Bürgern zu registrieren. Alle geplanten Bürgerinitiativen, die den in dieser Verordnung festgelegten Bedingungen entsprechen,

sollten von der Kommission registriert werden. Die Kommission sollte die Registrierung gemäß den allgemeinen Grundsätzen guter Verwaltungspraxis vornehmen.“

[3] Art. 1 der Verordnung Nr. 211/2011 bestimmt:

„Diese Verordnung legt die Verfahren und Bedingungen für eine Bürgerinitiative gemäß Artikel 11 EUV und Artikel 24 AEUV fest.“

[4] In Art. 2 dieser Verordnung heißt es:

„Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

1. ‚Bürgerinitiative‘ eine Initiative, die der Kommission gemäß dieser Verordnung vorgelegt wird und in der die Kommission aufgefordert wird, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht von Bürgern eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen, und die die Unterstützung von mindestens einer Million teilnahmeberechtigten Unterzeichnern aus mindestens einem Viertel aller Mitgliedstaaten erhalten hat; [...]

3. ‚Organisatoren‘ natürliche Personen, die einen Bürgerausschuss bilden, der für die Vorbereitung einer Bürgerinitiative sowie ihre Einreichung bei der Kommission verantwortlich ist.“

[5] Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung sieht vor:

„(1) Bevor sie mit der Sammlung von Unterstützungsbekundungen bei Unterzeichnern für eine geplante Bürgerinitiative beginnen, sind die Organisatoren verpflichtet, sie bei der Kommission anzumelden, wobei sie die in Anhang II genannten Informationen, insbesondere zum Gegenstand und zu den Zielen der geplanten Bürgerinitiative, bereitstellen.

Diese Informationen sind in einer der Amtssprachen der Union in einem zu diesem Zweck von der Kommission zur Verfügung gestellten Online-Register (nachstehend ‚Register‘ genannt) bereitzustellen.

Die Organisatoren stellen für das Register und – soweit zweckmäßig – auf ihrer Website regelmäßig aktualisierte Informationen über die Quellen der Unterstützung und Finanzierung für die geplante Bürgerinitiative bereit.

Nach Bestätigung der Registrierung gemäß Absatz 2 können die Organisatoren die geplante Bürgerinitiative zur Aufnahme in das Register in anderen Amtssprachen der Union bereitstellen. Die Übersetzung der geplanten Bürgerinitiative in andere Amtssprachen der Union fällt in die Verantwortung der Organisatoren.

Die Kommission richtet eine Kontaktstelle ein, die Informationen und Hilfe anbietet.

(2) Binnen zwei Monaten nach Eingang der in Anhang II genannten Informationen registriert die Kommission eine geplante Bürgerinitiative unter einer eindeutigen Identifikationsnummer und sendet eine entsprechende Bestätigung an die Organisatoren, sofern die folgenden Bedingungen erfüllt sind: [...]

b) die geplante Bürgerinitiative liegt nicht offenkundig außerhalb des Rahmens, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen; [...]

(3) Die Kommission verweigert die Registrierung, wenn die in Absatz 2 festgelegten Bedingungen nicht erfüllt sind.

Wenn die Kommission es ablehnt, eine geplante Bürgerinitiative zu registrieren, unterrichtet sie die Organisatoren über die Gründe der Ablehnung und alle möglichen gerichtlichen und außergerichtlichen Rechtsbehelfe, die ihnen zur Verfügung stehen.“

## Vorgeschichte des Rechtsstreits und streitiger Beschluss

[6] Die Vorgeschichte des Rechtsstreits, wie sie sich aus dem angefochtenen Urteil ergibt, lässt sich wie folgt zusammenfassen.

[7] Am 13. Juli 2012 übermittelte Herr Anagnostakis der Kommission eine geplante europäische Bürgerinitiative (EBI) mit dem Titel „Eine Million Unterschriften für ein Europa der Solidarität“.

[8] Gegenstand der geplanten EBI war die unionsrechtliche Festschreibung des „Prinzips der Notlage“, wonach dann, wenn „die finanzielle und politische Existenz eines Staates in Gefahr gerät, weil dieser versucht, einer verabscheuungswürdigen Schuld nachzukommen ..., ... die Zurückweisung der Zahlung notwendig und gerechtfertigt [wird]“.

[9] Als Rechtsgrundlage für die Einführung dieses Prinzips wurde in der geplanten EBI die „Wirtschafts- und Währungspolitik (Art. 119 bis 144 AEUV)“ benannt.

[10] Mit dem streitigen Beschluss lehnte die Kommission unter Hinweis auf den Wortlaut von Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 211/2011 sowie auf die von ihr vorgenommene Prüfung der in der geplanten EBI geltend gemachten Bestimmungen des AEU-Vertrags, insbesondere des Art. 136 Abs. 1 AEUV, sowie „aller anderen denkbaren Rechtsgrundlagen“ die Registrierung der EBI mit der Begründung ab, dass diese offenkundig außerhalb des Rahmens liege, in dem die Kommission befugt sei, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen.

## Verfahren vor dem Gericht und angefochtenes Urteil

[11] Mit am 11. Oktober 2012 bei der Kanzlei des Gerichts eingereichter Klageschrift erhob Herr Anagnostakis Klage auf Nichtigerklärung des streitigen Beschlusses.

[12] Er stützte seine Klage auf einen einzigen, in mehrere Teile gegliederten Grund, mit dem er rügte, der Kommission seien Rechtsfehler unterlaufen, als sie die Registrierung der geplanten EBI auf der Grundlage von

Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 abgelehnt habe. Insoweit machte er im Wesentlichen geltend, die Kommission könne der geplanten EBI Folge leisten, indem sie den Erlass eines Rechtsakts auf der Grundlage von Art. 122 Abs. 1 und 2 und Art. 136 Abs. 1 Buchst. b AEUV sowie der Regeln des Völkerrechts vorschlage.

[13] Mit dem angefochtenen Urteil befand das Gericht, das von Amts wegen den Gesichtspunkt einer fehlenden oder unzureichenden Begründung prüfte, dass die Kommission bei dem Erlass des streitigen Beschlusses die Begründungspflicht beachtet habe. Ferner war es der Ansicht, die Kommission habe rechtsfehlerfrei angenommen, dass die geplante EBI offenkundig außerhalb der Befugnisse liege, aufgrund deren sie einen entsprechenden Rechtsakt vorschlagen könne. Demzufolge hat es die Klage als unbegründet abgewiesen.

#### Anträge der Parteien

[14] Mit seinem Rechtsmittel beantragt Herr Anagnostakis,

- das angefochtene Urteil aufzuheben;
- den streitigen Beschluss für nichtig zu erklären;
- der Kommission aufzugeben, die geplante EBI zu registrieren sowie jede andere rechtlich erforderliche Maßnahme zu veranlassen, und
- der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

[15] Die Kommission beantragt, das Rechtsmittel zurückzuweisen und Herrn Anagnostakis die Kosten aufzuerlegen.

#### Zum Rechtsmittel

[16] Der Rechtsmittelführer führt für sein Rechtsmittel vier Gründe an. Mit dem ersten Rechtsmittelgrund rügt er einen Rechtsfehler insoweit, als das Gericht befunden habe, dass die Kommission beim Erlass des streitigen Beschlusses der Begründungspflicht genügt habe. Die Rechtsmittelgründe zwei bis vier beziehen sich auf die Kontrolle der Rechtmäßigkeit dieses Beschlusses und werden auf eine fehlerhafte Auslegung des Art. 122 AEUV, des Art. 136 Abs. 1 AEUV und der Regeln des Völkerrechts gestützt.

Zum ersten Rechtsmittelgrund: Rechtsfehler, was die Frage der ausreichenden Begründung des streitigen Beschlusses betrifft

### Vorbringen der Parteien

[17] Mit seinem ersten Rechtsmittelgrund macht der Rechtsmittelführer geltend, das Gericht habe einen Rechtsfehler begangen, indem es in den Rn. 28 bis 32 und 34 des angefochtenen Urteils befunden habe, dass der streitige Beschluss den Anforderungen genüge, die sich aus der Begründungspflicht, wie sie in Art. 296 AEUV verankert sei, ergäben.

[18] Zunächst irre das Gericht mit seiner Annahme in Rn. 28 des angefochtenen Urteils, wonach die schlichte Bezugnahme in dem streitigen Beschluss auf Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 durch die Kommission im Hinblick auf die Rechtsprechung zur Begründungspflicht eine ausreichende Begründung darstelle. Eine solche Bezugnahme sei nämlich keine ausführliche und klare Begründung dafür, dass das Fehlen einer Befugnis der Kommission „offenkundig“ im Sinne der genannten Bestimmung sei.

[19] Hierfür genüge sodann auch nicht die Feststellung des Gerichts in Rn. 27 des angefochtenen Urteils, dass die Kommission eine „eingehende ... Prüfung der in [der geplanten Bürgerinitiative] genannten Vertragsbestimmungen (Art. 119 [AEUV] bis 144 AEUV) und aller anderen denkbaren Rechtsgrundlagen“ vorgenommen habe.

[20] Das Gleiche gelte auch für die Bezugnahme auf Art. 136 Abs. 1 AEUV in dem streitigen Beschluss.

[21] Schließlich habe das Gericht einen Rechtsfehler begangen, indem es in den Rn. 30 und 31 des angefochtenen Urteils die Ansicht vertreten habe, dass die Begründung des streitigen Beschlusses im Hinblick auf dessen Art und den Kontext, in dem er erlassen worden sei, ausreichend sei. Diese Argumentation des Gerichts stehe zum einen in keinem Zusammenhang mit der Offenkundigkeit des Fehlens einer Befugnis der Kommission. Zum anderen stelle sie fälschlicherweise zwischen dem in Rn. 30 des angefochtenen Urteils angesprochenen angeblichen Fehlen an „Klarheit und Genauigkeit hinsichtlich der behaupteten Rechtsgrundlage für die Befugnis der Kommission, einen Vorschlag für einen Rechtsakt ... vorzulegen“, und der Verpflichtung zur Angabe der dem streitigen Beschluss zugrunde liegenden Gründe eine kausale Verknüpfung her.

[22] Die Kommission pflichtet der mit dem ersten Rechtsmittelgrund beanstandeten Begründung des Gerichts bei und vertritt die Auffassung, dass dieser Rechtsmittelgrund als unbegründet zurückzuweisen sei.



## Würdigung durch den Gerichtshof

[23] Eingangs ist daran zu erinnern, dass der durch den Vertrag von Lissabon eingeführte Art. 11 Abs. 4 EUV den Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern das Recht zuerkennt, unter bestimmten Voraussetzungen die Initiative zu ergreifen und die Kommission aufzufordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen.

[24] Das Recht, eine EBI zu ergreifen, ist – wie insbesondere auch das Petitionsrecht beim Parlament – ein Instrument bezüglich des in Art. 10 Abs. 3 EUV vorgesehenen Rechts der Bürgerinnen und Bürger, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen, indem es ihnen erlaubt, sich unmittelbar mit einer Eingabe an die Kommission zu wenden, in der diese aufgefordert wird, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union zu unterbreiten, um die Verträge umzusetzen.

[25] Die für eine EBI geltenden Verfahren und Bedingungen sind gemäß Art. 24 Abs. 1 AEUV in der Verordnung Nr. 211/2011 näher geregelt worden. Art. 4 dieser Verordnung legt die Bedingungen für die Registrierung einer geplanten EBI durch die Kommission fest.

[26] Als eine dieser Bedingungen sieht Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 vor, dass eine geplante EBI von der Kommission registriert wird, sofern sie „nicht offenkundig außerhalb des Rahmens [liegt], in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen“.

[27] In Anwendung dieser Bestimmung lehnte die Kommission mit dem streitigen Beschluss die Registrierung der ihr vom Rechtsmittelführer vorgelegten geplanten EBI ab.

[28] Insoweit ist, da der Rechtsmittelführer mit seinem ersten Rechtsmittelgrund geltend macht, dass das Gericht einen Rechtsfehler begangen habe, indem es der Ansicht gewesen sei, dass der streitige Beschluss mit einer ausreichenden Begründung versehen sei, hervorzuheben, dass die Verpflichtung zur Unterrichtung der Organisatoren über die Gründe für die Ablehnung der Registrierung ihrer geplanten EBI, wie sie in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 211/2011 vorgesehen ist, die spezifische Ausprägung der in Art. 296 AEUV verankerten Pflicht zur Begründung von Rechtsakten in Bezug auf die EBI darstellt. Nach ständiger Rechtsprechung zu diesem Artikel muss die Begründung der Natur des betreffenden Rechtsakts angepasst sein und die Überlegungen des Organs, das den Rechtsakt

erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und das zuständige Gericht seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann (vgl. u.a. Urteil vom 6. März 2003, Interporc/Kommission, C-41/00 P, EU:C:2003:125, Rn. 55).

[29] Ebenfalls nach ständiger Rechtsprechung ist das Begründungserfordernis nach den Umständen des Einzelfalls zu beurteilen. In der Begründung brauchen nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts den Erfordernissen des Art. 296 AEUV genügt, nicht nur anhand seines Wortlauts zu beurteilen ist, sondern auch anhand seines Kontexts sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet (Urteile vom 29. September 2011, Elf Aquitaine/Kommission, C-521/09 P, EU:C:2011:620, Rn. 150, und vom 21. Dezember 2016, Club Hotel Loutraki u.a./Kommission, C-131/15 P, EU:C:2016:989, Rn. 47).

[30] Diese in den Rn. 22 bis 24 des angefochtenen Urteils zutreffend in Erinnerung gerufenen Grundsätze sind der Maßstab für die Prüfung, ob das Gericht einen Rechtsfehler begangen hat, indem es der Ansicht war, dass die Kommission bei dem Erlass des streitigen Beschlusses die Begründungspflicht beachtet habe.

[31] Im vorliegenden Fall steht, wie vom Gericht in Rn. 28 des angefochtenen Urteils ausgeführt, fest, dass ausweislich des streitigen Beschlusses die Nichterfüllung der in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 vorgesehenen Bedingung der Grund für die Ablehnung der Registrierung der geplanten EBI war. Dazu hieß es in dem streitigen Beschluss, dass sich die Kommission weder durch die in der geplanten EBI angeführten Bestimmungen über die Wirtschafts- und Währungspolitik der Union, nämlich die Art. 119 bis 144 AEUV, noch durch irgendeine andere Rechtsgrundlage ermächtigt gesehen habe, einen Vorschlag in dem mit der geplanten EBI begehrten Sinne für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen. In diesem Zusammenhang äußerte sich die Kommission insbesondere zu Art. 136 Abs. 1 AEUV und legte die Gründe dar, weshalb ihrer Auffassung nach diese Bestimmung insoweit keine geeignete Rechtsgrundlage darstellen konnte.

[32] Anders als der Rechtsmittelführer offenbar meint, war das Gericht nicht der Ansicht, dass jeder dieser Punkte des streitigen Beschlusses für sich genommen eine Begründung darstelle, die ausreiche, um den Anforderungen der Rechtsprechung in Bezug auf die Begründungspflicht zu genügen. Es war in den Rn. 30 und 31 des angefochtenen Urteils auch nicht der Ansicht, dass sich eine derartige Begründung als solche aus der Art des in

Rede stehenden Rechtsakts und dem Kontext, in dem er erlassen worden sei, ergebe.

[33] Das Gericht hat vielmehr im Einklang mit der oben in den Rn. 28 und 29 angeführten einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs geprüft, ob die Begründung des streitigen Beschlusses unter Berücksichtigung aller darin enthaltenen Anhaltspunkte und in Anbetracht der Fallumstände, insbesondere der Art dieses Beschlusses und des Kontexts, in dem er erlassen wurde, den Anforderungen des Art. 296 AEUV genüge.

[34] Insoweit hat es in den Rn. 25 und 26 des angefochtenen Urteils im Wesentlichen hervorgehoben, dass die Kommission in Anbetracht der Natur des Rechts auf eine EBI und der Auswirkungen, die ein Beschluss über die Ablehnung der Registrierung einer geplanten EBI auf das demokratische Leben der Union haben könne, einen Beschluss, mit dem sie die Registrierung einer geplanten EBI ablehne, so zu begründen habe, dass daraus die Gründe, die diese Ablehnung rechtfertigten, klar hervorgingen. Somit muss in dieser Begründung, wenn die besagte Ablehnung wie im vorliegenden Fall auf Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 gestützt wird, ausgeführt werden, weshalb die Kommission der Ansicht ist, dass die geplante EBI offenkundig außerhalb des Rahmens liegt, in dem sie befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen.

[35] In diesem Rahmen ist die Kommission, wenn die Organisatoren der EBI gemäß Anhang II der Verordnung Nr. 211/2011 im Anhang der von ihnen geplanten EBI genauere Informationen zu deren Gegenstand, Zielen und Hintergrund zur Verfügung stellen, gehalten, diese Informationen sorgfältig und unparteiisch zu prüfen.

[36] Das Gericht hat jedoch in den Rn. 30 und 31 des angefochtenen Urteils auch deutlich herausgestellt, dass die geplante EBI insoweit sehr knapp gehalten gewesen sei und es ihr an Klarheit gefehlt habe, als darin hinsichtlich der Frage nach der Rechtsgrundlage für den Erlass des mit ihr angestrebten Rechtsakts der Union im Wesentlichen nur pauschal auf die Art. 119 bis 144 AEUV über die Wirtschafts- und Währungspolitik der Union verwiesen worden sei, ohne im Geringsten den Zusammenhang zwischen dem Inhalt dieser geplanten Initiative und den 26 Artikeln des AEU-Vertrags, auf die darin Bezug genommen worden sei, zu erläutern oder deutlich zu machen.

[37] Insoweit ist zu betonen, dass die Organisatoren, auch wenn die Website der Kommission nur eine pauschale Auswahl der Rubrik „Wirtschaft und Währung Artikel 119-144 AEUV“ zuließ, nach Anhang II der Verordnung Nr. 211/2011 doch in einem Anhang genauere Informationen

zur Einschlägigkeit dieser Artikel im Hinblick auf den Inhalt der geplanten EBI zur Verfügung hätten stellen können. Sie tragen nicht vor, dass sie dies getan hätten.

[38] Unter diesen Umständen kann dem Gericht aber nicht vorgeworfen werden, es habe die oben in den Rn. 28 und 29 angeführte Rechtsprechung missachtet, indem es in Rn. 31 des angefochtenen Urteils befunden habe, dass sich die Kommission berechtigterweise nur zu derjenigen der in der geplanten EBI pauschal geltend gemachten Bestimmungen geäußert habe, die ihr am ehesten relevant erschienen sei, also Art. 136 Abs. 1 AEUV, ohne dass sie eine spezifische Begründung im Hinblick auf jede einzelne der genannten Bestimmungen oder gar Gründe für die mangelnde Einschlägigkeit jeder anderen Bestimmung des AEU-Vertrags hätte anführen müssen.

[39] Unter diesen Voraussetzungen konnte das Gericht in Rn. 32 des angefochtenen Urteils zu Recht feststellen, dass der streitige Beschluss in Anbetracht des Kontexts, in dem er erlassen worden sei, hinreichende Angaben enthalte, aus denen der Rechtsmittelführer die Gründe für die Ablehnung der Registrierung der geplanten EBI ersehen könne und die es dem Unionsrichter ermöglichen, seine Kontrolle auszuüben.

[40] In letzterer Hinsicht ergibt sich aus dem angefochtenen Urteil klar, dass das Gericht seine Kontrolle in Bezug auf den streitigen Beschluss tatsächlich ausüben konnte, was auch hinsichtlich der Frage gilt, ob Art. 122 AEUV, obwohl in der geplanten EBI auf ihn nicht spezifisch abgestellt worden war, eine Rechtsgrundlage für die Maßnahme, die Gegenstand der geplanten EBI war, darstellen konnte.

[41] Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass das Gericht keinen Rechtsfehler begangen hat, indem es in Rn. 34 des angefochtenen Urteils befunden hat, dass die Kommission unter den gegebenen Umständen bei dem Erlass des streitigen Beschlusses die ihr obliegende Begründungspflicht eingehalten habe.

[42] Der Rechtsmittelführer wendet sich außerdem insoweit gegen die Begründung des streitigen Beschlusses, als die geplante EBI nicht offenkundig außerhalb der Befugnisse liege, die die Kommission nach den in diesem Beschluss genannten Bestimmungen habe. Dieses Vorbringen betrifft jedoch nicht die Begründungspflicht als wesentliches Formerfordernis, sondern die davon zu unterscheidende Frage der Stichhaltigkeit der Begründung, die eine Frage der materiellen Rechtmäßigkeit des streitigen Beschlusses ist (Urteil vom 29. September 2011, *Elf Aquitaine/Kommission*, C-521/09 P, EU:C:2011:620, Rn. 146 und die dort angeführte Rechtsprechung). Das besagte Vorbringen ist daher im Rahmen des Eingehens auf die Rechtsmittelgründe zwei bis vier zu prüfen.

[43] Nach alledem ist der erste Rechtsmittelgrund als unbegründet zurückzuweisen.

Zu den Rechtsmittelgründen zwei bis vier: Rechtsfehler bei der Kontrolle der Begründetheit des streitigen Beschlusses

### Vorbemerkungen

[44] Mit seinen Rechtsmittelgründen zwei bis vier beanstandet der Rechtsmittelführer, das Gericht habe aufgrund einer fehlerhaften Auslegung von Art. 122 AEUV und Art. 136 Abs. 1 AEUV sowie der Regeln des Völkerrechts angenommen, dass die in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 aufgestellte Bedingung im vorliegenden Fall nicht erfüllt sei.

[45] Eingangs ist, was erstens das Verfahren der Registrierung einer geplanten EBI betrifft, darauf hinzuweisen, dass die Kommission nach Art. 4 der Verordnung Nr. 211/2011 zu prüfen hat, ob eine geplante EBI die Bedingungen für die Registrierung erfüllt, die u.a. in Abs. 2 Buchst. b dieses Artikels genannt werden. Dabei sind nach den Abs. 1 und 2 des besagten Artikels die Informationen zum Gegenstand und zu den Zielen der geplanten EBI zu berücksichtigen, die von deren Organisatoren gemäß Anhang II der Verordnung Nr. 211/2011 entweder obligatorisch oder fakultativ bereitgestellt werden.

[46] Dazu ist festzuhalten, dass die Kommission, wie sich aus dem vierten Erwägungsgrund und aus Art. 4 Abs. 1 letzter Unterabsatz der Verordnung Nr. 211/2011 ergibt, im Rahmen dieses Registrierungsverfahrens gehalten ist, den Organisatoren einer EBI, insbesondere was die Kriterien der Registrierung betrifft, ihre Hilfe und Beratung anzubieten.

[47] Sodann ist hervorzuheben, dass entsprechend dem Hinweis im zehnten Erwägungsgrund dieser Verordnung der Beschluss über die Registrierung einer geplanten EBI im Sinne des Art. 4 dieser Verordnung gemäß dem Grundsatz guter Verwaltungspraxis zu ergehen hat, der insbesondere die Verpflichtung des zuständigen Organs zu einer sorgfältigen und unparteiischen Untersuchung umfasst, die außerdem alle relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalls berücksichtigt.

[48] Diese sich aus dem Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung ergebenden Anforderungen gelten generell für das Handeln der Unionsverwaltung in ihren Beziehungen zur Öffentlichkeit (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 4. April 2017, Bürgerbeauftragter/Staelen, C-337/15 P, EU:C:

2017:256, Rn. 34) und somit auch im Kontext des Rechts, eine EBI als Instrument der Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger am demokratischen Leben der Union zu unterbreiten.

[49] Außerdem muss im Einklang mit den mit diesem Instrument verfolgten Zielen, wie sie in den Erwägungsgründen 1 und 2 der Verordnung Nr. 211/2011 angeführt werden und die insbesondere darin bestehen, die Bürger zur Teilnahme zu ermutigen und die Union zugänglicher zu machen, die in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b dieser Verordnung vorgesehene Bedingung für die Registrierung von der Kommission, an die eine geplante EBI herangetragen wird, so ausgelegt und angewandt werden, dass eine leichte Zugänglichkeit der EBI sichergestellt ist.

[50] Demzufolge darf die Kommission die Registrierung einer geplanten EBI nach Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 nur dann ablehnen, wenn die geplante EBI in Anbetracht ihres Gegenstands und ihrer Ziele, wie sie aus den obligatorischen und gegebenenfalls den zusätzlichen Informationen hervorgehen, die von den Organisatoren gemäß Anhang II dieser Verordnung bereitgestellt worden sind, offenkundig außerhalb des Rahmens liegt, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen.

[51] Nach dieser Klarstellung sind zweitens die Grenzen der Kontrolle abzustecken, zu deren Ausübung der Gerichtshof im Rahmen des vorliegenden Rechtsmittels befugt ist.

[52] Wie nämlich der Generalanwalt insbesondere in den Nrn. 7, 31 und 40 seiner Schlussanträge festgestellt hat, hat der Rechtsmittelführer im vorliegenden Verfahren vor dem Gerichtshof seine Ausführungen zum Gegenstand der geplanten EBI und zu der insoweit geeigneten Rechtsgrundlage erheblich weiterentwickelt und geltend gemacht, das Gericht habe im angefochtenen Urteil mehrfach Feststellungen zu diesem Thema getroffen, die entweder unzutreffend oder unvollständig seien.

[53] Als Erstes ist, wie es der Generalanwalt namentlich in Nr. 30 seiner Schlussanträge getan hat, hervorzuheben, dass die Stichhaltigkeit der Ausführungen, die das Gericht im angefochtenen Urteil im Rahmen seiner Kontrolle der Begründetheit des streitigen Beschlusses gemacht hat, nur anhand der Angaben beurteilt werden kann, die von den Organisatoren der geplanten EBI anlässlich der Anmeldung der EBI bei der Kommission bereitgestellt worden waren, und nicht im Licht der Klarstellungen, die vom Rechtsmittelführer erst im Rahmen des vorliegenden Rechtsmittels vorgetragen worden sind.

[54] Wie das Gericht in Rn. 3 des angefochtenen Urteils und spezifischer auch andernorts im angefochtenen Urteil festgestellt hat, beschränkten sich

diese Angaben darauf, den Gegenstand der geplanten EBI dahin zu beschreiben, dass in den Rechtsvorschriften der Union das „Prinzip der Notlage“ festgeschrieben werden solle, wonach dann, wenn „die finanzielle und politische Existenz eines Staates in Gefahr gerät, weil dieser versucht, einer verabscheuungswürdigen Schuld nachzukommen ..., ... die Zurückweisung der Zahlung notwendig und gerechtfertigt [wird]“, und pauschal auf die Art. 119 bis 144 AEUV als Rechtsgrundlage für die Verankerung dieses Prinzips zu verweisen.

[55] Als Zweites ist es auch ständige Rechtsprechung, dass der Gerichtshof im Rechtsmittelverfahren grundsätzlich nur dazu befugt ist, die rechtliche Entscheidung über die im ersten Rechtszug erörterten Klage- und Verteidigungsgründe zu beurteilen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 30. April 2014, FLSmidth/Kommission, C-238/12 P, EU:C:2014:284, Rn. 42, und vom 22. Mai 2014, ASPLA/Kommission, C-35/12 P, EU:C:2014:348, Rn. 39).

[56] Im vorliegenden Fall stützte der Rechtsmittelführer aber, wie oben in Rn. 12 ausgeführt, den einzigen Klagegrund, den er vor dem Gericht geltend machte, auf Art. 122 Abs. 1 und 2 AEUV, Art. 136 Abs. 1 AEUV sowie die Regeln des Völkerrechts.

[57] Demzufolge hat sich der Gerichtshof bei der Prüfung des Vorbringens, mit dem dargetan werden soll, dass die Annahme des Gerichts falsch ist, wonach es im Unionsrecht für die Einführung des Prinzips, auf das die geplante EBI abstelle, keine geeignete Rechtsgrundlage gebe, auf das Vorbringen zu beschränken, das zeigen soll, dass das Gericht Art. 122 und Art. 136 Abs. 1 AEUV sowie die Regeln des Völkerrechts falsch ausgelegt hat.

Zum zweiten Rechtsmittelgrund: Rechtsfehler bei der Auslegung von Art. 122 AEUV

– Vorbringen der Parteien

[58] Mit seinem zweiten Rechtsmittelgrund, der vier Teile umfasst, beanstandet der Rechtsmittelführer, das Gericht habe in den Rn. 41 bis 43 und 47 bis 50 des angefochtenen Urteils Art. 122 Abs. 1 und 2 AEUV falsch ausgelegt, indem es unter Verkenennung des Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 befunden habe, dass die betreffenden Bestimmungen offenkundig keine Rechtsgrundlage für die Verankerung des Prinzips, das Gegenstand der geplanten EBI sei, in den Rechtsvorschriften der Union darstellten.

[59] Erstens habe das Gericht, indem es Art. 122 AEUV einzeln und losgelöst vom Kontext der Art. 119 bis 126 AEUV ausgelegt habe, dem Geist von Kapitel 1 („Wirtschaftspolitik“) des Titels VIII des dritten Teils des AEU-Vertrags nicht Rechnung getragen, dessen Grundprinzip es sei, dass die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten in die Zuständigkeit der nationalen Regierungen falle und konzertiert werden müsse.

[60] Unter anderem ergebe sich aus Art. 122 Abs. 1 und 2 AEUV, dass die Maßnahmen, deren Erlass auf der Grundlage dieses Artikels die Kommission dem Rat vorschlagen könne, Korrektur- oder Präventivmaßnahmen sein könnten und zum Ziel hätten, gravierenden Schwierigkeiten oder dem ernstlichen Drohen solcher Schwierigkeiten, die die Ziele der Union zu gefährden drohten, entgegenzuwirken. Indem aber das Gericht diesen Artikel aus seinem Kontext gelöst habe, habe es einen Rechtsfehler begangen.

[61] Zweitens verleihe Art. 122 Abs. 1 AEUV, der im Übrigen den Grundsatz der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten aufstelle, der Kommission ein weites Ermessen, um den Erlass von angemessenen Maßnahmen vorzuschlagen, damit gravierenden Schwierigkeiten eines Mitgliedstaats begegnet werden könne. Die Aufnahme des Prinzips der Notlage in einen Text der Union sei eine solche angemessene Maßnahme. Indem das Gericht dennoch angenommen habe, dass die geplante EBI offenkundig außerhalb des Rahmens der Befugnisse der Kommission liege, habe es Art. 122 AEUV falsch ausgelegt.

[62] Drittens wendet sich der Rechtsmittelführer zunächst gegen die auf das Urteil vom 27. November 2012, *Pringle* (C-370/12, EU:C:2012:756), gestützte Argumentation des Gerichts in Rn. 41 des angefochtenen Urteils. Das Gericht habe einen Rechtsfehler begangen, indem es die Maßnahme, die mit der geplanten EBI vorgeschlagen werde, und den Europäischen Stabilitätsmechanismus (im Folgenden: ESM), um den es in dem genannten Urteil konkret gehe und der sich grundlegend von dieser Maßnahme unterscheide, verglichen habe. Die geplante EBI habe lediglich die unionsrechtliche Festschreibung des Prinzips der Notlage im Licht der gravierenden Schwierigkeiten der Hellenischen Republik aufgrund ihrer Schulden zum Gegenstand und nicht die Schaffung eines Finanzierungsmechanismus wie des ESM.

[63] Sodann macht der Rechtsmittelführer geltend, die vom Gericht in Rn. 42 des angefochtenen Urteils vorgenommene Würdigung, wonach Art. 122 Abs. 1 AEUV impliziere, dass die darin genannten Maßnahmen „auf dem Beistand zwischen den Mitgliedstaaten beruhen“, sei rechtlich falsch. Die Lektüre dieses Artikels ergebe, dass der darin angesprochene Geist der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten entgegen der Annahme



des Gerichts nicht gleichbedeutend mit einem finanziell verstandenen Beistand zwischen den Mitgliedstaaten sei.

[64] Viertens habe das Gericht Rechtsfehler begangen, als es in den Rn. 47 bis 49 des angefochtenen Urteils erneut das Urteil vom 27. November 2012, *Pringle* (C-370/12, EU:C:2012:756), herangezogen habe, um zu dem Ergebnis zu gelangen, dass die Zielsetzung der geplanten EBI von Art. 122 Abs. 2 AEUV offenkundig nicht erfasst werde.

[65] Zunächst sei die unionsrechtliche Festschreibung des Prinzips der Notlage in mehrerlei Hinsicht nicht mit dem ESM vergleichbar. Sodann sei das Gericht zu Unrecht der Ansicht gewesen, dass das Verfahren im Zusammenhang mit der Erklärung einer Notlage von den Mitgliedstaaten und nicht der Union initiiert werde. In der geplanten EBI werde nämlich angegeben, dass es die Union sei, die eine solche Erklärung im Geist der Solidarität billige. Schließlich habe das Gericht in Rn. 49 des angefochtenen Urteils zu Unrecht festgestellt, dass die Verankerung des Prinzips der Notlage nicht nur für die Schulden eines Mitgliedstaats gegenüber der Union gelten würde, sondern auch für die Schulden, die dieser Staat bei anderen juristischen oder natürlichen, öffentlich-rechtlichen oder privaten Personen habe. Tatsächlich würden von der Einführung dieses Prinzips nur die Schulden eines Mitgliedstaats gegenüber der Union erfasst. Jedenfalls hätte die Kommission der geplanten EBI teilweise nachkommen können, indem sie deren Gegenstand allein auf diese Schulden beschränkt hätte, die offenkundig in den Anwendungsbereich von Art. 122 Abs. 2 AEUV fielen.

[66] Nach Ansicht der Kommission ist der zweite Rechtsmittelgrund als unzulässig – soweit er neues Vorbringen enthält – oder jedenfalls als unbegründet zurückzuweisen.

#### – Würdigung durch den Gerichtshof

[67] Einleitend ist daran zu erinnern, dass sich nach ständiger Rechtsprechung die Wahl der Rechtsgrundlage eines Unionsrechtsakts auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen muss, zu denen insbesondere Ziel und Inhalt des Rechtsakts gehören (Urteile vom 29. April 2004, *Kommission/Rat*, C-338/01, EU:C:2004:253, Rn. 54, vom 19. Juli 2012, *Parlament/Rat*, C-130/10, EU:C:2012:472, Rn. 42, und vom 18. Dezember 2014, *Vereinigtes Königreich/Rat*, C-81/13, EU:C:2014:2449, Rn. 35).

[68] Als Erstes ist, soweit der Rechtsmittelführer mit seinem zweiten Rechtsmittelgrund, dessen Teile gemeinsam zu prüfen sind, beanstandet, das Gericht habe in den Rn. 40 bis 43 des angefochtenen Urteils Rechtsfehler begangen, indem es befunden habe, dass Art. 122 Abs. 1 AEUV keine

geeignete Rechtsgrundlage für den Erlass einer Maßnahme, wie sie mit der geplanten EBI ins Auge gefasst werde, darstelle, darauf hinzuweisen, dass der Rat nach dieser Bestimmung auf Vorschlag der Kommission im Geist der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten über die der Wirtschaftslage angemessenen Maßnahmen beschließen kann, insbesondere falls gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren, vor allem im Energiebereich, auftreten.

[69] Insoweit hat erstens, wie vom Gericht in Rn. 41 des angefochtenen Urteils zu Recht festgestellt, der Gerichtshof in Rn. 116 des Urteils vom 27. November 2012, *Pringle* (C-370/12, EU:C:2012:756), befunden, dass Art. 122 Abs. 1 AEUV keine geeignete Rechtsgrundlage für einen etwaigen finanziellen Beistand der Union für Mitgliedstaaten darstellt, die schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben oder denen solche Probleme drohen.

[70] Der Rechtsmittelführer macht zwar geltend, der ESM, der Gegenstand der Rechtssache, in der jenes Urteil ergangen sei, gewesen sei, unterscheide sich in mehrerlei Hinsicht von der Maßnahme, die mit der geplanten EBI ins Auge gefasst werde, doch ergibt sich aus dem besagten Urteil gleichwohl, dass von Art. 122 Abs. 1 AEUV Maßnahmen nicht erfasst werden, die im Wesentlichen bezwecken, die Schwere der Finanzierungsschwierigkeiten eines Mitgliedstaats zu mildern.

[71] Zweitens ist festzustellen, dass das Gericht auch keinen Rechtsfehler begangen hat, indem es in den Rn. 42 und 43 des angefochtenen Urteils angenommen hat, dass Art. 122 Abs. 1 AEUV in Anbetracht namentlich des Geistes der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, von dem gemäß dem Wortlaut dieser Bestimmung der Beschluss von der Wirtschaftslage angemessenen Maßnahmen im Sinne ebendieser Bestimmung geleitet sein müsse, nicht als Grundlage für die Verabschiedung einer Maßnahme oder eines Prinzips dienen könne, durch das im Wesentlichen ein Mitgliedstaat ermächtigt würde, einseitig zu beschließen, dass er alle oder einen Teil seiner Schulden nicht zurückzahle.

[72] Soweit der Rechtsmittelführer genauer die Feststellung des Gerichts in Rn. 43 des angefochtenen Urteils beanstandet, wonach mit der geplanten EBI ein mit schwerwiegenden Finanzierungsschwierigkeiten konfrontierter Mitgliedstaat ermächtigt würde, „einseitig zu beschließen“, dass er alle oder einen Teil seiner Schulden nicht zurückzahle, ist festzustellen, dass der Rechtsmittelführer erst im Rahmen des vorliegenden Rechtsmittels vorgebracht hat, dass die Möglichkeit für einen solchen Mitgliedstaat, die Notlage auszurufen, an Bedingungen geknüpft werden könne, die von der Kommission festgelegt würden. Wie aber oben in Rn. 53 betont, kann ein

solches Vorbringen bei der Beurteilung der Stichhaltigkeit der Würdigung, die das Gericht in Rn. 43 des angefochtenen Urteils vorgenommen hat, keine Berücksichtigung finden.

[73] Daraus folgt, dass das Gericht in den Rn. 40 bis 43 des angefochtenen Urteils rechtsfehlerfrei befunden hat, dass Art. 122 Abs. 1 AEUV keine geeignete Rechtsgrundlage für den Erlass einer Maßnahme darstelle, wie sie mit der geplanten EBI ins Auge gefasst werde.

[74] Als Zweites ist, soweit der Rechtsmittelführer mit seinem zweiten Rechtsmittelgrund rügt, das Gericht habe Rechtsfehler begangen, indem es in den Rn. 47 bis 50 des angefochtenen Urteils angenommen habe, dass Art. 122 Abs. 2 AEUV keine geeignete Rechtsgrundlage für den Erlass einer solchen Maßnahme darstelle, darauf hinzuweisen, dass der Rat nach dieser Bestimmung auf Vorschlag der Kommission beschließen kann, einem Mitgliedstaat, der aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht ist, unter bestimmten Bedingungen einen finanziellen Beistand der Union zu gewähren.

[75] Insoweit ist zunächst festzustellen, dass das Gericht in Rn. 48 des angefochtenen Urteils zu Recht darauf hingewiesen hat, dass der Gerichtshof in den Rn. 65, 104 und 131 des Urteils vom 27. November 2012, *Pringle* (C-370/12, EU:C:2012:756), bereits befunden habe, dass Art. 122 Abs. 2 AEUV der Union die Befugnis verleihe, einem Mitgliedstaat, der sich in der beschriebenen Situation befinde, einen punktuellen finanziellen Beistand zu gewähren, diese Bestimmung aber die legislative Einrichtung eines auf das Prinzip der Notlage gestützten Mechanismus der Nichtrückzahlung der Schulden in Anbetracht insbesondere des einem solchen Mechanismus innewohnenden allgemeinen und ständigen Charakters nicht rechtfertigen könne.

[76] Was sodann die Rechtsfehler betrifft, die das Gericht nach Ansicht des Rechtsmittelführers in Rn. 49 des angefochtenen Urteils in Bezug auf die Natur des finanziellen Beistands im Sinne des Art. 122 Abs. 2 AEUV begangen haben soll, ist, wie es das Gericht in jener Randnummer des angefochtenen Urteils getan hat, darauf hinzuweisen, dass sich aus Rn. 118 des Urteils vom 27. November 2012, *Pringle* (C-370/12, EU:C:2012:756), ergibt, dass diese Bestimmung nur einen von der Union und nicht von den Mitgliedstaaten gewährten finanziellen Beistand zum Gegenstand hat.

[77] Demzufolge konnte das Gericht in Rn. 49 des angefochtenen Urteils berechtigterweise davon ausgehen, dass die Verankerung des Prinzips der Notlage, das Gegenstand der geplanten EBI sei, nicht unter den Begriff des

Beistands fallen könne, den die Union im Sinne der genannten Bestimmung gewähre, da ein solches Prinzip nicht nur für die Schulden eines Mitgliedstaats gegenüber der Union gelten würde, sondern auch für die Schulden gegenüber anderen öffentlich-rechtlichen oder privaten Personen und damit auch gegenüber Mitgliedstaaten.

[78] Soweit der Rechtsmittelführer in diesem Zusammenhang die Feststellung des Gerichts in Frage stellen möchte, dass die Verankerung des Prinzips der Notlage, wie es mit der geplanten EBI ins Auge gefasst werde, nicht nur für die Schulden eines Mitgliedstaats gegenüber der Union gelten würde, ist darauf hinzuweisen, dass er vor dem vorliegenden Rechtsmittelverfahren nie vorgebracht hatte, dass sich die geplante EBI allein auf die Schulden des betroffenen Mitgliedstaats gegenüber der Union beschränke. Außerdem wird dem durch anderes Rechtsmittelvorbringen widersprochen, wonach die geplante EBI darauf abziele, Mitgliedstaaten, die sich in einer Notlage befänden, den Aufschub oder die Streichung eines Teils ihrer Schulden nicht nur gegenüber der Union, sondern auch gegenüber den anderen Mitgliedstaaten zu ermöglichen. Folglich kann dieses Vorbringen keinen Erfolg haben.

[79] Schließlich ist das Vorbringen, die Kommission hätte der geplanten EBI teilweise Folge leisten können, da es erstmals im Rechtsmittelstadium geltend gemacht wurde, nach der oben in Rn. 55 angeführten ständigen Rechtsprechung als unzulässig zurückzuweisen.

[80] Das Gericht hat also in Rn. 50 des angefochtenen Urteils rechtsfehlerfrei befunden, dass eine Maßnahme, wie sie mit der geplanten EBI ins Auge gefasst werde, offensichtlich nicht zu den Maßnahmen des finanziellen Beistands zähle, die der Rat auf Vorschlag der Kommission auf der Grundlage von Art. 122 Abs. 2 AEUV zu erlassen ermächtigt sei.

[81] Nach alledem ist der zweite Rechtsmittelgrund zurückzuweisen.

Zum dritten Rechtsmittelgrund: Rechtsfehler bei der Auslegung von Art. 136 Abs. 1 AEUV

– Vorbringen der Parteien

[82] Mit seinem dritten Rechtsmittelgrund beanstandet der Rechtsmittelführer, das Gericht habe in den Rn. 57 bis 60 des angefochtenen Urteils Art. 136 Abs. 1 AEUV falsch ausgelegt. Anders als vom Gericht angenommen, könne die Verankerung des Prinzips der Notlage in den Rechtsvorschriften der Union auf Art. 136 AEUV gestützt werden, der insbesondere das „reibungslose Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion“ bezwecke.

[83] Der Rechtsmittelführer macht insoweit geltend, die Aussage in Rn. 58 des angefochtenen Urteils, dass die Verankerung des Prinzips der Notlage darauf hinausliefe, den freien Willen der Vertragsparteien durch einen gesetzlichen Mechanismus für den einseitigen Erlass von Staatsschulden zu ersetzen, was Art. 136 Abs. 1 AEUV offenkundig nicht gestatte, sei rechtlich falsch. Die Einführung dieses Prinzips erlaube nämlich einem mit gravierenden Schwierigkeiten konfrontierten Mitgliedstaat, die Zahlung aller seiner Schulden vorübergehend aufzuschieben, um seine Wirtschaftspolitik auf Wachstum auszurichten, indem damit wachstumsbegünstigende wirtschaftliche Investitionen gefördert würden, was unstreitig zum reibungslosen Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion im Sinne von Art. 136 Abs. 1 AEUV beitrage. Der Rechtsmittelführer verweist in diesem Kontext illustrativ auf den Beschluss des Europäischen Rates vom 21. Juli 2011, aus dem hervorgehe, dass der Beschluss über die Streichung von Staatsschulden eines Mitgliedstaats seine Grundlage im Unionsrecht finden könne.

[84] Außerdem ermächtige Art. 136 Abs. 1 AEUV den Rat ausdrücklich dazu, Maßnahmen zu ergreifen, um Grundzüge der Wirtschaftspolitik festzulegen. Folglich sei auch die Kommission befugt, dem Rat die Annahme solcher Maßnahmen vorzuschlagen.

[85] Daraus folge, dass die geplante EBI nicht offenkundig außerhalb der Befugnisse der Kommission im Sinne des Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 liege und dass das Gericht in Rn. 59 des angefochtenen Urteils zu Unrecht angenommen habe, dass die Einführung eines Prinzips der Notlage offenkundig nicht unter Art. 136 Abs. 1 AEUV falle.

[86] Zudem könne ein Stabilitäts- und Finanzhilfemechanismus, wie er nach Art. 136 Abs. 3 AEUV zulässig sei, wenn sich die Mitgliedstaaten darauf verständigten, bei einer Notlage eines von ihnen die Aussetzung des Schuldendienstes dieses Mitgliedstaats einschließen. Jedenfalls ermächtige Art. 352 AEUV die Kommission zum Vorschlag einer Maßnahme wie der mit der geplanten EBI bezweckten, die erforderlich sei, um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen, wie die Stabilität des Euro-Währungsgebiets.

[87] Nach Ansicht der Kommission ist der dritte Rechtsmittelgrund als teilweise unzulässig und im Übrigen unbegründet zu verwerfen.

– Würdigung durch den Gerichtshof

[88] Nach Art. 136 Abs. 1 AEUV kann der Rat im Hinblick auf das reibungslose Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, Maßnahmen nach den einschlägigen Bestimmungen der Verträge erlassen, um zum einen, so Buchst. a dieser Bestimmung, die Koordinierung und Überwachung ihrer Haushaltsdisziplin zu verstärken, und zum anderen, so Buchst. b dieser Bestimmung, für diese Staaten Grundzüge der Wirtschaftspolitik auszuarbeiten, wobei darauf zu achten ist, dass diese mit den für die gesamte Union angenommenen Grundzügen der Wirtschaftspolitik vereinbar sind, und ihre Einhaltung zu überwachen.

[89] Das Gericht hat keinen Rechtsfehler begangen, indem es in den Rn. 57 und 58 des angefochtenen Urteils entschieden hat, dass die Verankerung des Prinzips der Notlage, wie es mit der geplanten EBI ins Auge gefasst werde, offenkundig nicht unter die Maßnahmen falle, die in der vorstehenden Randnummer beschrieben worden sind.

[90] Das Gericht hat nämlich in Rn. 57 des angefochtenen Urteils zu Recht befunden, dass nichts darauf hindeute und der Rechtsmittelführer auch keineswegs nachgewiesen habe, dass der Erlass der mit der geplanten EBI bezweckten Maßnahme die Verstärkung der Koordinierung der Haushaltsdisziplin zum Gegenstand hätte oder zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik gehörte, die der Rat zum Zweck des reibungslosen Funktionierens der Wirtschafts- und Währungsunion ausarbeiten dürfe.

[91] Ebenfalls zu Recht hat das Gericht in Rn. 58 des angefochtenen Urteils zum einen darauf hingewiesen, dass sich aus den Rn. 51 und 64 des Urteils vom 27. November 2012, *Pringle* (C-370/12, EU:C:2012:756), ergebe, dass die Rolle der Union im Bereich der Wirtschaftspolitik auf den Erlass von Koordinierungsmaßnahmen beschränkt sei, und zum anderen befunden, dass der Erlass einer Maßnahme wie derjenigen, die mit der geplanten EBI ins Auge gefasst werde, sich eindeutig nicht unter den Begriff eines Grundzugs der Wirtschaftspolitik im Sinne des Art. 136 Abs. 1 Buchst. b AEUV fassen ließe, sondern in Wirklichkeit darauf hinausliefe, den freien Willen der Vertragsparteien durch einen gesetzlichen Mechanismus für den einseitigen Erlass von Staatsschulden zu ersetzen, was diese Bestimmung offenkundig nicht gestatte.

[92] Daraus folgt, dass das Gericht in Rn. 59 des angefochtenen Urteils berechtigterweise das Ergebnis der Kommission bestätigen konnte, wonach der Vorschlag, das Prinzip der Notlage, wie es sich der Rechtsmittelführer

vorstelle, rechtlich festzuschreiben, offenkundig nicht unter Art. 136 Abs. 1 AEUV falle.

[93] Soweit der Rechtsmittelführer im Übrigen im Rahmen des dritten Rechtsmittelgrundes nahelegt, dass das Prinzip der Notlage, das mit der geplanten EBI ins Auge gefasst wird, im Unionsrecht auf der Grundlage von Art. 136 Abs. 3 AEUV – gegebenenfalls in Verbindung mit Art. 352 AEUV – eingeführt werden könnte, genügt die Feststellung, dass dieses Vorbringen erst im Stadium des vorliegenden Rechtsmittels geltend gemacht worden ist und daher gemäß der oben in Rn. 55 angeführten ständigen Rechtsprechung hier vom Gerichtshof nicht geprüft werden kann.

[94] Demnach ist der dritte Rechtsmittelgrund zurückzuweisen.

Zum vierten Rechtsmittelgrund: Rechtsfehler bei der Auslegung der Regeln des Völkerrechts

– Vorbringen der Parteien

[95] Mit dem vierten Rechtsmittelgrund rügt der Rechtsmittelführer, das Gericht habe die Regeln des Völkerrechts falsch ausgelegt, indem es in Rn. 65 des angefochtenen Urteils angenommen habe, dass das Bestehen eines völkerrechtlichen Grundsatzes – wie im vorliegenden Fall des Prinzips der Notlage – jedenfalls nicht als Grundlage für einen Gesetzgebungsvorschlag der Kommission ausreiche. Außerdem habe das Gericht die Begründetheit des Vorbringens zum Bestehen des besagten Prinzips im Völkerrecht nicht geprüft.

[96] Nach Ansicht der Kommission ist dieser Rechtsmittelgrund als unbegründet zurückzuweisen, da das Rechtsmittel nichts enthalte, was die vom Gericht vorgenommene Würdigung in Frage stellen könnte, wonach die Verträge und nicht eine Regel des Völkerrechts der Kommission die erforderliche Befugnis zuweisen müssten.

– Würdigung durch den Gerichtshof

[97] Nach dem in Art. 5 Abs. 1 und 2 EUV verankerten Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung wird die Union nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben.

[98] Was genauer die Unionsorgane betrifft, so handelt gemäß Art. 13 Abs. 2 EUV jedes von ihnen nach Maßgabe der ihm in den Verträgen zugewiesenen Befugnisse nach den Verfahren, Bedingungen und Zielen, die in den Verträgen festgelegt sind.

[99] Folglich kann die Kommission den Erlass eines Rechtsakts der Union nur vorschlagen, wenn hierfür in den Verträgen eine Befugnis zugewiesen ist.

[100] Somit hat das Gericht in Rn. 65 des angefochtenen Urteils rechtsfehlerfrei befunden, dass das alleinige Bestehen eines völkerrechtlichen Grundsatzes wie des vom Rechtsmittelführer geltend gemachten Prinzips der Notlage, selbst wenn man es als erwiesen unterstelle, jedenfalls nicht als Grundlage für einen Gesetzgebungsvorschlag der Kommission ausreichen würde.

[101] Unter diesen Umständen kann dem Gericht auch nicht zum Vorwurf gemacht werden, dass es die Begründetheit des Vorbringens zum Bestehen dieses Prinzips im Völkerrecht nicht geprüft habe.

[102] Demnach ist der vierte Rechtsmittelgrund als unbegründet zurückzuweisen.

[103] Da keiner der Gründe des Rechtsmittelführers durchgreift, ist das Rechtsmittel insgesamt zurückzuweisen.

## Kosten

[104] Nach Art. 184 Abs. 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs entscheidet dieser über die Kosten, wenn das Rechtsmittel unbegründet ist.

[105] Nach Art. 138 Abs. 1 dieser Verfahrensordnung, der nach deren Art. 184 Abs. 1 auf das Rechtsmittelverfahren Anwendung findet, ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da der Rechtsmittelführer mit seinen Rechtsmittelgründen unterlegen ist und die Kommission beantragt hat, ihn zur Tragung der Kosten zu verurteilen, sind ihm die Kosten des vorliegenden Rechtsmittelverfahrens aufzuerlegen. Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. Das Rechtsmittel wird zurückgewiesen.
2. Herr Alexios Anagnostakis trägt die Kosten.

## Anmerkung:

Die vorstehende Entscheidung trägt zur weiteren Klärung der Voraussetzungen und Grenzen der Europäischen Bürgerinitiative bei. Dabei wirkt der Anlassfall eher bizarr: Das „Prinzip der Notlage“ zielte offenbar auf die



unionsrechtliche Erlaubnis, die Tilgung von Schulden zu unterlassen, sofern sie subjektiv als zu hoch oder anderweitig nicht gerechtfertigt wahrgenommen werden. Der Gerichtshof legt überzeugend dar, dass ein derartiger Mechanismus nicht vom Unionsrecht gedeckt wäre. Interessanter als die Detailauslegung von Art. 122 oder 136 AEUV ist dabei die Festlegung, dass eine unzureichend begründete EBI nicht durch Klarstellungen im gerichtlichen Verfahren „salviert“ werden kann.

## *II. Landesverfassungsgerichte*

1. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung v. 24.1.2017 – Az. Vf. 13-VII-15 – Unzulässige Wiederholung einer Popularklage [Leitsatz]<sup>1</sup>

### Leitsatz

Unzulässige Wiederholung einer Popularklage, die darauf abzielt, ein „höchstpersönliches Elternwahlrecht zugunsten Kind“ bei Landtagswahlen, Volksbegehren und Volksentscheiden einzuführen.

### Anmerkung:

Auch diese Entscheidung legt die Frage nach der Realitätswahrnehmung des Antragstellers nahe, versucht er doch, einen grundlegenden Verfassungswandel seit der von ihm im Jahre 2003 erstrittenen Popularklage u.a. mit dem Hinweis auf den „Ansturm von Asylbewerbern“ (Rn. 11) zu belegen. In der Sache ist die Frage der direkten Demokratie hier nur am Rande tangiert, weil der Antrag auf Einführung eines „Elternwahlrecht[s] zugunsten Kind“ [sic] ausdrücklich auch das Stimmrecht bei Abstimmungen i.S.v. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG erfassen sollte.

---

1 Die Entscheidung ist mit Leitsätzen und Gründen dokumentiert in BayVBl. 2018, 448.

2. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung v. 15.2.2017 – Az. Vf. 60-IX-16 – Volksbegehren zur gesetzlichen Bindung des Abstimmungsverhaltens einer Landesregierung im Bundesrat zu CETA-Abkommen [Leitsätze]<sup>2</sup>

### Leitsätze

1. Zur Auslegung des Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV, wonach die Staatsregierung in ihren verfassungsmäßigen Aufgaben durch Gesetz gebunden werden kann, wenn das Recht der Gesetzgebung durch die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union betroffen ist.
2. Ob auf der Grundlage des Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV eine landesgesetzliche Weisung gegenüber der Staatsregierung für das Abstimmungsverhalten im Bundesrat mit dem Grundgesetz vereinbar wäre, erscheint zweifelhaft, bedarf aber keiner abschließenden Erörterung.
3. Die Weisungsbefugnis des Landesgesetzgebers setzt jedenfalls voraus, dass die Abstimmung im Bundesrat ein Gesetzesvorhaben betrifft, das ausdrücklich auf die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union durch ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG gerichtet ist. Maßgeblich ist dabei allein, wie die Gesetzgebungsorgane des Bundes das zur Abstimmung gestellte Gesetzesvorhaben bewerten.
4. Im Hinblick auf das Umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits ist ein Verfahren auf Erlass eines Bundesgesetzes, das nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG der Zustimmung des Bundesrats bedarf, weder eingeleitet noch steht eine solche Einleitung unmittelbar bevor.

### Anmerkung:

Die Entscheidung wirft die spannende Frage auf, ob die von Art. 70 Abs. 4 BayVerf. intendierte Stärkung der Landeslegislative im Prozess der Europäischen Einigung auch den *Volks*gesetzgeber erfasst. Das Gericht verneint sie implizit, indem es sehr technisch darauf abstellt, dass im Falle des umstrittenen Abkommens CETA eine Abstimmung nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG nicht unmittelbar bevorstehe. Es steht zu befürchten, dass der Verfas-

---

2 Die Entscheidung ist mit Leitsätzen und Gründen dokumentiert in BayVBl. 2017, 407.

sungsgerichtshof auch im Falle eines solchen Bevorstehens den Volksgesetzgeber nicht für befugt halten dürfte, der Landesregierung bindende Vorgaben zu machen.

3. Thüringer Verfassungsgerichtshof, Beschluss v. 6.9.2017 – Az. VerfGH 1/17 – Volksbegehren „Selbstverwaltung für Thüringen“

Tenor:

Das Verfahren wird eingestellt.

*Gründe*

I.

Am 23. Juni 2016 beschloss der Thüringer Landtag das Vorschaltgesetz zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen (Vorschaltgesetz). Teil des Vorschaltgesetzes war das Vorschaltgesetz zur Neugliederung der Landkreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden (Thür-GVG). Am 15. August 2016 zeigte der Verein „Selbstverwaltung für Thüringen e.V.“ nach § 10 Abs. 1 Satz 3 des Thüringer Gesetzes über das Verfahren bei Bürgerantrag, Volksbegehren und Volksentscheid (Thür-BVVG) beim Präsidenten des Thüringer Landtags den Beginn der Frist einer Sammlung von Unterschriften zur Unterstützung eines Antrags auf Zulassung des Volksbegehrens „Selbstverwaltung für Thüringen“ an. Gegenstand des Volksbegehrens war der Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des ThürGVG und weiterer Teile des Vorschaltgesetzes. Am 14. Dezember 2016 stellte der Präsident des Thüringer Landtags nach § 11 Abs. 1 ThürBVVG die Zulässigkeit des zuvor gestellten Antrags auf Zulassung des Volksbegehrens fest. Als Vertreterin der Antragsteller und Vertrauensperson des Volksbegehrens wurde im Antrag nach § 3 Abs. 1 Satz 1 ThürBVVG die Anhörungsberechtigte zu 1. genannt.

Mit Schriftsatz vom 12. Januar 2017 beantragte die Antragstellerin beim Thüringer Verfassungsgerichtshof nach Art. 80 Abs. 1 Nr. 6, Art. 82 Abs. 3 Satz 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen (ThürVerf), § 11 Nr. 6, § 49 des Gesetzes über den Thüringer Verfassungsgerichtshof (ThürVerfGHG) die Feststellung der Unzulässigkeit des Volksbegehrens. Im Verfahren mit dem Aktenzeichen 61/16 erklärte der Thüringer Verfassungsgerichtshof das Vorschaltgesetz mit Urteil vom 9. Juni 2017 für nichtig. Daraufhin erklärte die Antragstellerin mit Schriftsatz vom 13. Juni

2017 die Rücknahme des Antrags. In der mündlichen Verhandlung am 14. Juni 2017 vor dem Thüringer Verfassungsgerichtshof wurde mit den Beteiligten insbesondere die Frage des Vorliegens eines etwaigen öffentlichen Interesses an einer Fortführung des Verfahrens eingehend erörtert. Die Anhörungsberechtigte zu 1. kündigte zugleich an, nach § 3 Abs. 2 Thür-BVVG für die Antragsteller gegenüber dem Präsidenten des Thüringer Landtags zu erklären, dass das Volksbegehren nicht fortgeführt werden solle.

## II.

Das Verfahren war einzustellen.

Nach der Nichtigerklärung des Vorschaltgesetzes durch das Urteil des Verfassungsgerichtshofes vom 9. Juni 2017 im Verfahren VerfGH 61/16 und der Ankündigung der Anhörungsberechtigten zu 1. in der mündlichen Verhandlung am 14. Juni 2017, gegenüber dem Präsidenten des Landtages zu erklären, dass das Volksbegehren nicht fortgesetzt werden solle, sowie der schon zuvor erklärten Antragsrücknahme durch die Antragstellerin fehlt es für die Fortsetzung des Verfahrens an einer Rechtfertigung.

Im Verfahren nach Art. 80 Abs. 1 Nr. 6, Art. 82 Abs. 3 S. 2 ThürVerf, § 11 Nr. 6, § 49 ThürVerfGHG führt die Erklärung der Rücknahme des verfahrenseinleitenden Antrags genauso wie im Normenkontrollverfahren nach Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 ThürVerf, § 11 Nr. 4, §§ 42 ff. ThürVerfGHG nicht automatisch zu einer Verfahrensbeendigung, da das Verfahren genauso wie das abstrakte Normenkontrollverfahren ein objektives Verfahren ist, bei dem der Thüringer Verfassungsgerichtshof nicht nur die Verletzung subjektiver Rechte prüft, sondern auch einen objektiv-rechtlichen Prüfauftrag hat. Soweit mit der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Mai 2006 – 2 BvF 1/98 –, BVerfGE 115, 394, 395 m.w.N.) eine Fortführung des Verfahrens nach Antragsrücknahme davon abhängt, ob ein öffentliches Interesse an der Fortführung des Verfahrens besteht, kommt hier allenfalls der Gesichtspunkt der Wiederholungsgefahr in Betracht. Nach Lage der Dinge – insbesondere auch nach den Maßgaben im Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 9. Juni 2017, Aktenzeichen VerfGH 61/16 – ist nicht damit zu rechnen, dass zeitnah ein erneuter Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens gegen ein neues Gesetz mit im Wesentlichen gleichem Inhalt gestellt wird. Für die Annahme eines öffentlichen Interesses genügt es nicht, dass im vorliegenden Verfahren Rechtsfragen zu klären

wären, die sich auch in späteren Verfahren stellen könnten. Zu den Aufgaben des Thüringer Verfassungsgerichtshofs nach Art. 80 ThürVerf gehört es nicht, rechtsgutachtlich tätig zu werden.

Sonstige Gründe, die eine Fortsetzung des vorliegenden Verfahrens begründen könnten, sind nicht ersichtlich.

Die Entscheidung ist mit 6 zu 3 Stimmen ergangen.

4. Sondervotum des Mitglieds des Thüringer Verfassungsgerichtshofs  
Prof. Dr. Walter Bayer zur Entscheidung vom 6. September 2017 –  
ThürVerfGH 1/17

I.

Nachdem der ThürVerfGH mit Urteil vom 9. Juni 2017 das Vorschaltgesetz zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen vom 2. Juli 2016 (künftig: Vorschaltgesetz) für verfassungswidrig und nichtig erklärt hat (VerfGH 61/16), war nicht nur der Gegenstand für das Volksbegehren „Selbstverwaltung in Thüringen“ (künftig: Volksbegehren), sondern auch der Gegenstand des am 12. Januar 2017 beim ThürVerfGH eingereichten Antrags der Landesregierung, die Unzulässigkeit des Volksbegehrens festzustellen (vgl. Art. 82 Abs. 3 S. 2, Art. 80 Abs. 1 Nr. 6 ThürVerf, §§ 12 Abs. 2 ThürBVVG, 11 Nr. 6 ThürVerfGHG), weggefallen, und zwar ungeachtet des Umstands, dass zunächst die Landesregierung mit Schriftsatz vom 13. Juni 2017 die Rücknahme ihres Antrags und anschließend die Vertrauensperson des Volksbegehrens am 6. Juli 2017 dessen Nichtfortführung gegenüber dem Präsidenten des Landtags erklärt hat.

Die prozessuale Konsequenz dieses Sachverhalts ist nach Auffassung der Mehrheit des ThürVerfGH die Einstellung des Verfahrens 1/17 ohne Sachentscheidung. Dass dieses Ergebnis keine zwangsläufige Folge ist, wird schon daraus ersichtlich, dass der ThürVerfGH trotz der zuvor erklärten Rücknahme über den Antrag am 14. Juni 2017 ausführlich – und zwar auch materiell in der Sache – mündlich verhandelt hat. Am Schluss der mündlichen Verhandlung hat der ThürVerfGH offen gelassen, ob aufgrund des sowohl von der Landesregierung als auch von den Vertretern des Volksbegehrens anerkannten besonderen öffentlichen Interesses an einer Klärung der aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen eine Entscheidung in der Sache ergehen wird oder nicht. Nach eingehender kontroverser Diskussion hat sich die Mehrheit dagegen entschieden, die aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen zu beantworten. Die Gründe hierfür

sind im Beschluss vom 6. September 2017 formuliert. Eine Minderheit folgt indes dieser Begründung nicht, sondern hat das besondere öffentliche Interesse, das in dieser prozessualen Situation notwendig, aber auch ausreichend ist, um ausnahmsweise trotz Erledigung des Streitgegenstands eine Entscheidung in der Sache zu rechtfertigen, bejaht, und zwar insbesondere aus drei Gründen:

Entgegen der Mehrheitsmeinung kann eine Wiederholungsgefahr nicht verneint werden. Die Landesregierung beabsichtigt nach aktuellem Stand vielmehr nach wie vor eine Kreis- und Gemeindegebietsreform und der das Volksbegehren „Selbstverwaltung in Thüringen“ tragende Verein hat wiederholt angekündigt, auch eine zukünftige Gebietsreform den Bürgern zur Abstimmung zu stellen.

Entgegen der Mehrheitsmeinung kommt es auch nicht darauf [an]<sup>3</sup>, dass sich das mögliche künftige Volksbegehren „gegen ein neues Gesetz mit im Wesentlichen gleichem Inhalt“ richtet. Ein Großteil der verfassungsrechtlichen Fragen, die nach Auffassung der Landesregierung zur Unzulässigkeit des nunmehr erledigten Volksbegehrens führen, stellt sich in gleicher oder ähnlicher Weise auch im Hinblick auf ein neues Volksbegehren gegen eine Gebietsreform mit teilweise verändertem Inhalt.

Das *besondere öffentliche Interesse* folgt in der hier vorliegenden Konstellation insbesondere auch daraus, dass die Nichtentscheidung in der Sache für jedes zukünftige Volksbegehren gegen ein Gebietsreform-Gesetz das naheliegende Risiko begründet, dass die Landesregierung wiederum dessen Unzulässigkeit beim ThürVerfGH beantragen wird. Hierbei handelt es sich keineswegs um ein abstraktes, sondern um ein konkretes Risiko, da sich die Landesregierung im hiesigen Verfahren für verpflichtet gehalten hat, den Antrag auf Unzulässigkeit des Volksbegehrens zu stellen, und zwar unter Hinweis auf verfassungsrechtliche Hindernisse, die sich in vergleichbarer Form ungeachtet der konkreten Ausgestaltung auch bei einer künftigen Gebietsreform stellen können. Wenn nun die Mehrheit meint, eine Äußerung zu diesen in der Rechtsprechung des ThürVerfGH noch weitgehend ungeklärten verfassungsrechtlichen Fragen bedeute eine von den Aufgaben des ThürVerfGH nicht erfasste „rechtsgutachtlich[e]“ Tätigkeit, so wird dabei verkannt, dass diese Verweigerung im Ergebnis zu einer Aushöhlung der in der ThürVerf ausdrücklich anerkannten Instrumente des Volksbegehrens und des Volksentscheids führt, und zwar aufgrund der zeitlichen Abläufe:

---

3 Hinweis: Das „an“ fehlt im Original.

Das nunmehr erledigte Vorschaltgesetz hat der Thüringer Landtag am 23. Juni 2016 beschlossen. Am 9. August 2016 hat der Verein „Selbstverwaltung für Thüringen e.V.“ beim Präsidenten des Landtags den Beginn der Frist zur Sammlung von Unterschriften zur Unterstützung angezeigt (vgl. § 10 Abs. 2 ThürBVVG); am 15. August 2016 wurde mit der Sammlung begonnen und am 25. September 2016 diese erfolgreich abgeschlossen. Die Unterschriftslisten wurden am 8. November 2016 dem Präsidenten des Landtags übergeben; dieser hat am 14. Dezember 2016 die Zulässigkeit des Antrags festgestellt (vgl. § 11 ThürBVVG). Am 12. Januar 2017 hat die Landesregierung beim ThürVerfGH beantragt, die Unzulässigkeit des Volksbegehrens festzustellen.

Trotz enormer Beschleunigung – parallel zum Verfahren VerfGH 61/16 – durch den ThürVerfGH (erste Beratung im Plenum nach Eingang der Antragserwiderung durch die anhörungsberechtigte Vertrauenspersons[sic!] des Volksbegehrens bereits am 2. Mai 2017 und mündliche Verhandlung am 14. Juni 2017) wäre eine ausformulierte Sachentscheidung wohl frühestens Ende August 2017 möglich gewesen. Auch wenn der Antrag der Landesregierung zurückgewiesen worden wäre, so hätte das Volksbegehren voraussichtlich erst zu einem Zeitpunkt stattfinden können, in dem nach den Vorstellungen der Landesregierung das angegriffene Vorschaltgesetz (als 1. und 2. Stufe der geplanten Gebietsreform, vgl. ThürVerfGH 61/16 S. 35 ff des Umdrucks) schon längst durch konkrete Gebietsreformgesetze auf der 3. Stufe abgelöst und somit selbst ein erfolgreiches Volksbegehren gegen das Vorschaltgesetz faktisch ins Leere gegangen wäre.

An dem rechtspolitisch bedenklichen Befund, dass auch ein letztendlich unbegründeter Antrag gegen ein Volksbegehren zu einem Gebietsreform-Vorschaltgesetz regelmäßig die Durchführung des Volksbegehrens faktisch verhindern kann, ändert sich auch dadurch nichts, dass die aufgezeigten zeitlichen Abläufe im konkreten Fall durch die Nichtigerklärung des Vorschaltgesetzes durch Urteil des ThürVerfGH vom 9. Juni 2017 nicht zum Tragen kamen. Das (konkrete) Risiko, dass aufgrund der aktuellen Rechtslage künftige Volksbegehren gegen Gebietsreformgesetze wiederum in Folge eines Antrags der Landesregierung gem. Art. 80 Abs. 1 Nr. 6, Art. 82 Abs. 3 S. 2 ThürVerf, §§ 12 Abs. 2 ThürBVVG, 11 Nr. 6 ThürVerfGHG faktisch leerlaufen, würde indes deutlich verringert, wenn der ThürVerfGH zumindest zu den bislang von der Landesregierung im vorliegenden Verfahren geltend gemachten *verfassungsrechtlichen Hindernissen* Stellung bezogen hätte. An der Beantwortung dieser verfassungsrechtlichen Fragen besteht nach Auffassung der Minderheit ein besonderes öffentliches Interesse.

Es handelt sich bei der Klärung dieser verfassungsrechtlichen Fragen entgegen der Mehrheitsmeinung auch nicht um eine nicht gebotene rechtsgutachtliche Tätigkeit, sondern um hilfreiche Aussagen, die – weil wegweisend für die Zukunft – umso mehr zulässig sind, als sich der ThürVerfGH im Verfahren 61/16 ohne Weiteres das Recht herausgenommen hat, obiter zahlreiche Hinweise für eine künftige Ausgestaltung einer Gebietsreform zu geben (Umdruck S. 44 ff), allein motiviert, Rechtssicherheit zu schaffen und möglichen künftigen Verfassungsverstößen des Gebietsreform-Gesetzgebers vorzubeugen.

Dies gilt in gleicher Weise auch hier. Die Minderheit sieht sich in ihrer Auffassung zudem durch die Stellungnahmen sowohl der Landesregierung als auch der Vertreter des Volksbegehrens in der mündlichen Verhandlung vom 14. Juni 2017 bestätigt. Darüber hinaus kann auch die Öffentlichkeit vom ThürVerfGH erwarten, dass er zu den in der mündlichen Verhandlung ausführlich erörterten Sachfragen eine Entscheidung trifft.

## II.

Das Instrument des Sondervotums eröffnet hier nicht nur die Möglichkeit, die Gründe für die Abweichung von der Mehrheitsmeinung im Hinblick auf das besondere öffentliche Interesse darzulegen, sondern ermöglicht zugleich, zu den vom ThürVerfGH nicht entschiedenen Sachfragen Stellung zu beziehen. Die nachfolgenden Ausführungen orientieren sich dabei an dem vom Verfasser dieses Sondervotums als Berichterstatter des Verfahrens VerfGH 1/17 dem Plenum (unter Mitwirkung der wissenschaftlichen Mitarbeiter) vorgelegten Gutachten.

### 1. Tauglichkeit des Vereins „Selbstverwaltung für Thüringen e.V.“ als Initiator des Volksbegehrens?

Die Landesregierung hat in der mündlicher [sic] Verhandlung am 14. Juni 2017 die Tauglichkeit des Vereins „Selbstverwaltung für Thüringen e.V.“ als Initiator des Volksbegehrens bezweifelt. Der Verein gehöre nicht zum Kreis der zulässigen Initiatoren von Gesetzen. Deswegen fehle dem Verein nicht nur die Befugnis, einen Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens zu stellen, sondern der Verein sei auch nicht befugt, eine Vertrauensperson als Vertreter für ein Volksbegehren zu bestellen.

Auch wenn unterstellt wird, dass dem Verein „Selbstverwaltung für Thüringen e.V.“ in Übereinstimmung mit seiner Satzung neben natürlichen



Personen auch zahlreiche Thüringer Gemeinden (auch mehrheitlich) angehören, greifen diese Bedenken nicht durch. Dies ergibt sich daraus, dass nach der ThürVerf und dem ThürBVVG diejenigen, die einen Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens *vorbereiten* und *erstellen*, von denjenigen zu unterscheiden sind, die einen solchen Antrag *unterstützen*. Das in der ThürVerf und im ThürBVVG geregelte Erfordernis der Wahl- und Stimmberechtigung gilt nur für die *Unterstützer* des Antrags auf Durchführung des Volksbegehrens, *nicht* jedoch für die *Antragsteller*. Diesem Ergebnis steht auch das Prinzip der Volkssouveränität nicht entgegen, weil nur die Unterstützer des Antrags Gesetzesinitiatoren sind. Im Einzelnen:

a) Nach Art. 81 Abs. 1 ThürVerf können Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Landtags, durch die Landesregierung oder durch Volksbegehren eingebracht werden. Nach Art. 81 Abs. 2 ThürVerf werden Gesetze entweder vom Landtag oder vom Volk durch Volksentscheid beschlossen. Systematisch unterscheidet Art. 81 ThürVerf zwischen der Einbringung von Gesetzesvorlagen (unter anderem durch Volksbegehren) einerseits und der sich daran anschließenden Beschließung von Gesetzen (unter anderem vom Volk durch Volksentscheid) andererseits. Der Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens und erst recht dessen Vorbereitung sind dem vorgelagert und nicht Regelungsgegenstand des Art. 81 ThürVerf. Art. 81 ThürVerf steht nach Wortlaut und Systematik der Stellung eines Antrags auf Zulassung eines Volksbegehrens sowie der Vorbereitung eines solchen Antrags durch einen Verein damit nicht entgegen.

b) Nach Art. 82 Abs. 1 ThürVerf können die nach Art. 46 Abs. 2 ThürVerf wahl- und stimmberechtigten Bürgerausgearbeitete Gesetzentwürfe im Wege des Volksbegehrens in den Landtag einbringen. Der Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens muss nach Art. 82 Abs. 3 S. 1 ThürVerf von mindestens 5.000 Stimmberechtigten unterzeichnet sein. Die Antragsteller des Volksbegehrens können nach Art. 82 Abs. 4 S. 1 ThürVerf Vertreter bestellen. Nach Art. 82 Abs. 5 S. 2 ThürVerf ist ein Volksbegehren zu Stande gekommen, wenn ihm durch Eintragung in die amtlich ausgelegten Unterschriftsbögen acht vom Hundert der Stimmberechtigten innerhalb von zwei Monaten zugestimmt haben oder wenn ihm in freier Sammlung mindestens zehn vom Hundert der Stimmberechtigten innerhalb von vier Monaten zugestimmt haben. Nach Art. 82 Abs. 6 S. 2 ThürVerf kann die Unterschrift zur Unterstützung eines Volksbegehrens vom einzelnen Unterzeichner ohne Angabe von Gründen bis zum Ablauf der Sammlungsfrist widerrufen werden.

Art. 82 Abs. 1 ThürVerf konkretisiert damit Art. 81 Abs. 1 ThürVerf und betrifft die Einbringung von Gesetzentwürfen in den Landtag. Die

Vorschrift regelt, dass die Einbringung im Wege eines Volksbegehrens durch die nach Art. 46 Abs. 2 ThürVerf wahl- und stimmberechtigten Bürger erfolgt und dass Gegenstand der Einbringung ausgearbeitete Gesetzentwürfe sind. Demgegenüber verlangt Art. 82 Abs. 1 ThürVerf dem Wortlaut nach nicht, dass es sich bei den ausgearbeiteten Gesetzentwürfen um durch wahl- und stimmberechtigte Bürger ausgearbeitete Gesetzentwürfe handelt. Vielmehr setzt Art. 82 Abs. 1 ThürVerf den ausgearbeiteten Gesetzentwurf bereits voraus, ohne sich dazu zu äußern, durch wen dieser ausgearbeitet wurde. Daher erscheint der Schluss, dass ein Gesetzentwurf unzulässig ist, der durch eine Person ausgearbeitet wurde, die nicht wahl- und stimmberechtigt ist, nicht zwingend. Da der Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens der Einbringung von Gesetzentwürfen wiederum vorgelagert ist, ist auch dieser nicht Regelungsgegenstand des Art. 82 Abs. 1 ThürVerf.

Ähnlich verhält es sich mit Art. 82 Abs. 3 S. 1 ThürVerf. Der Vorschrift ist zu entnehmen, dass einem Volksbegehren ein letztlich erfolgreicher Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens vorauszugehen hat und dass dieser Antrag von mindestens 5.000 Stimmberechtigten unterzeichnet sein muss, wohingegen in Art. 82 Abs. 3 S. 1 ThürVerf nicht geregelt ist, durch wen der Antrag vorbereitet und durch wen der Antrag gestellt werden muss, sondern die Vorbereitung und die Stellung des Antrags in Art. 82 Abs. 3 S. 1 ThürVerf vorausgesetzt wird. Daher scheint es ohne weiteres zulässig, dass der Antrag durch eine Person vorbereitet und gestellt wird, die nicht wahl- und stimmberechtigt ist.

Demgegenüber spricht Art. 82 Abs. 4 ThürVerf zwar anders als Art. 82 Abs. 3 S. 1 ThürVerf nicht nur vom Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens, sondern von den Antragstellern. Art. 82 Abs. 4 ThürVerf enthält hierzu jedoch keine Konkretisierung und schließt nicht aus, dass als Antragsteller auch Personen auftreten, die nicht wahl- und stimmberechtigt sind.

Entsprechend verhält es sich mit Art. 82 Abs. 5 und Abs. 6 S. 2 ThürVerf. Nach Art. 82 Abs. 5 S. 1 ThürVerf entscheiden die Antragsteller mit der Vorlage des Antrags auf Zulassung des Volksbegehrens darüber, ob die Sammlung durch Eintragung in amtlich ausgelegte Unterschriftsbögen oder in freier Sammlung erfolgen soll; ein Volksbegehren ist gem. Art. 82 Abs. 5 S. 2 ThürVerf zu Stande gekommen, wenn ihm durch Eintragung in die amtlich ausgelegten Unterschriftsbögen acht vom Hundert der Stimmberechtigten innerhalb von zwei Monaten zugestimmt haben oder wenn ihm in freier Sammlung mindestens zehn vom Hundert der Stimmberechtigten innerhalb von vier Monaten zugestimmt haben.

Art. 82 Abs. 6 S. 2 ThürVerf ermöglicht es dem Unterzeichner eines Volksbegehrens, seine Unterschrift zur Unterstützung eines Volksbegehrens ohne Angabe von Gründen bis zum Ablauf der Sammlungsfrist zu widerrufen.

Art. 82 Abs. 1, 3 bis 6 ThürVerf unterscheidet damit zwischen denjenigen, die einen Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens vorbereiten und stellen, einerseits und denjenigen, die diesen Antrag unterzeichnen, andererseits und stellt diesen noch diejenigen gegenüber, die das Volksbegehren unterstützen. Ein zwingender Rückschluss von den Anforderungen an die Unterzeichner des Antrags auf Zulassung eines Volksbegehrens auf etwaige Anforderungen an diejenigen, die diesen Antrag vorbereiten und erstellen, ergibt sich aus dem Wortlaut genauso wenig wie aus der Systematik.

c) Auch Art. 82 Abs. 7 ThürVerf steht der Stellung eines Antrags auf Zulassung eines Volksbegehrens durch einen Verein nicht entgegen. Nach Art. 82 Abs. 7 S. 1 ThürVerf hat der Landtag ein Volksbegehren innerhalb von sechs Monaten nach der Feststellung seines Zustandekommens abschließend zu behandeln. Nach Art. 82 Abs. 7 S. 2 ThürVerf findet über den Gesetzentwurf ein Volksentscheid statt, wenn der Landtag dem Volksbegehren nicht entspricht, wobei der Landtag auch einen eigenen Gesetzentwurf zur Entscheidung vorlegen kann. Über die Annahme des Gesetzes entscheidet nach Art. 82 Abs. 7 S. 3 ThürVerf die Mehrheit der abgegebenen Stimmen und ist für den Beschluss die Zustimmung von mehr als einem Viertel der Stimmberechtigten nötig. Art. 82 Abs. 7 ThürVerf betrifft damit das Verfahren nach Zustandekommen eines Volksbegehrens bis hin zum Volksentscheid, nicht jedoch das dem vorangehende Verfahren.

d) Diese verfassungsrechtliche Beurteilung deckt sich auch mit der einfachgesetzlichen Rechtslage im ThürBVVG:

aa) Nach § 1 Abs. 1 S. 1 ThürBVVG haben die Bürger das Recht, in Angelegenheiten, die in der Gesetzgebungsbefugnis des Landes liegen, durch Bürgeranträge, Volksbegehren und Volksentscheide an der Gesetzgebung teilzunehmen. Nach § 2 Abs. 1 ThürBVVG ist jeder Bürger stimmberechtigt, der am Tag der Unterzeichnung des Bürgerantrags, des Antrags auf Zulassung eines Volksbegehrens oder des Volksbegehrens oder am Tag des Volksentscheids das Wahlrecht nach §§ 13 und 14 des Thüringer Landeswahlgesetzes besitzt. Keine der beiden Bestimmungen erhält Angaben dazu, wer den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens vorbereiten, sowie dazu, wer Antragsteller sein darf.

bb) Nach § 3 Abs. 1 ThürBVVG sind im Bürgerantrag oder im Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens als Vertreter der Antragsteller eine Vertrauensperson und eine stellvertretende Vertrauensperson zu benennen, womit § 3 Abs. 1 ThürBVVG über die Kann-Bestimmung des Art. 82 Abs. 4 ThürVerf (allerdings in zulässiger Weise: vgl. *Baldus* in Linck et al., Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013, Art. 82 Rn. 28) hinausgeht und die Antragsteller zwingt, eine Vertrauensperson und eine stellvertretende Vertrauensperson zu benennen. Unterbleibt die Benennung, fordert der Präsident des Landtags die Antragsteller auf, dies innerhalb von zehn Tagen nachzuholen. Wird die Benennung nicht innerhalb dieser Frist nachgeholt, bestimmt der Präsident des Oberlandesgerichts die Vertrauensperson und die stellvertretende Vertrauensperson aus der Liste der Unterzeichner des Bürgerantrags oder des Antrags auf Zulassung des Volksbegehrens. Damit wird auch in § 3 Abs. 1 ThürBVVG genauso wie in Art. 82 ThürVerf zwischen Antragstellern und Unterzeichnern eines Antrags auf Zulassung eines Volksbegehrens unterschieden. Ein zwingender Rückschluss von den Anforderungen an die Unterzeichner des Antrags auf diejenigen, die den Antrag vorbereiten und stellen, ergibt sich wie bei Art. 81, Art. 82 ThürVerf aus dem Wortlaut genauso wenig wie aus der Systematik.

cc) Vorgaben für die Beschaffenheit der Unterschriftsbögen für einen Bürgerantrag, einen Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens und ein Volksbegehren sowie zur Unterschriftsleistung durch die Unterzeichner enthält § 6 ThürBVVG. Nach § 6 Abs. 1 S. 3 ThürBVVG müssen bereits die Unterschriftsbögen auch für einen Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens unter anderem die Namen und Anschriften der Vertrauensperson und der stellvertretenden Vertrauensperson enthalten. Damit kann der in § 3 Abs. 1 ThürBVVG geregelte Fall, dass in dem Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens keine Vertrauensperson und stellvertretende Vertrauensperson genannt ist und auch später nicht benannt wird und diese Personen daher durch den Präsidenten des Oberlandesgerichts aus der Liste der Unterzeichner des Antrags auf Zulassung des Volksbegehrens bestimmt werden, an sich nur dann eintreten, wenn die auf den Unterschriftsbögen genannten Personen nicht in den späteren Antrag übernommen werden. Auch auf diese Weise wird zwischen Unterzeichnern und Antragstellern unterscheiden. Die Unterzeichner des Antrags auf Zulassung des Volksbegehrens sind Unterzeichner des Antrags jedenfalls nicht im technischen Sinne, denn jene unterzeichnen letztlich nur Unterschriftsbögen. Nur die Antragsteller unterzeichnen den eigentlichen Antrag.

dd) Während §§ 9 Abs. 1, 10 Abs. 1 S. 1 ThürBVVG die Art. 81 Abs. 1, 82 Abs. 3 S. 1 ThürVerf hinsichtlich des Volksbegehrens und des Antrags auf Zulassung des Volksbegehrens inhaltlich übernehmen und teilweise konkretisieren, enthält § 10 Abs. 1 S. 2 und 3 und Abs. 2 ThürBVVG zusätzliche Regelungen. Nach § 10 Abs. 1 S. 2 und 3 ThürBVVG muss die Unterschriftsleistung innerhalb von sechs Wochen nach Beginn der Sammlungsfrist erfolgt sein und muss der Beginn der Sammlungsfrist dem Präsidenten des Landtags angezeigt werden. Nach § 10 Abs. 2 ThürBVVG muss der Antrag schriftlich an den Präsidenten des Landtags gerichtet werden und muss die Entscheidung der Antragsteller darüber enthalten, ob die Sammlung durch Eintragung in amtlich ausgelegte Unterschriftsbögen oder in freier Sammlung erfolgen soll. Damit ergibt sich aus § 10 Abs. 1 S. 3 ThürBVVG unzweifelhaft, dass die Unterzeichner eines Antrags auf Zulassung eines Volksbegehrens nicht die einzigen Akteure im Zusammenhang mit einem Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens sind, denn die Unterzeichner treten erst mit dem Beginn der Sammlungsfrist in Erscheinung, wohingegen der Beginn der Sammlungsfrist bereits vorher dem Präsidenten des Landtags angezeigt werden muss. Nicht ausgeschlossen ist damit freilich, dass diejenigen, welche diese Anzeige vornehmen, auch den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens unterzeichnen. Gleichwohl sind beide Akteure voneinander zu unterscheiden.

ee) Nach § 17 Abs. 1 ThürBVVG ist ein Volksbegehren zustande gekommen, wenn ihm durch Eintragung in die amtlich ausgelegten Unterschriftsbögen acht vom Hundert der Stimmberechtigten innerhalb von zwei Monaten zugestimmt haben oder in freier Sammlung mindestens zehn vom Hundert der Stimmberechtigten innerhalb von vier Monaten zugestimmt haben. Damit übernimmt § 17 Abs. 1 ThürBVVG inhaltlich Art. 81 Abs. 5 S. 2 ThürVerf.

ff) Auch die Bestimmungen des ThürBVVG unterscheiden somit zwischen den Unterstützern eines Antrags auf Zulassung eines Volksbegehrens und denjenigen, die einen solchen Antrag vorbereiten und stellen. Sie schließen daher nicht aus, dass ein Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens durch einen Verein gestellt wird oder ein Verein einen solchen Antrag vorbereitet.

e) Nach Art. 68 Abs. 1 ThürVerf haben die nach Art. 46 Abs. 2 ThürVerf wahl- und stimmberechtigten Bürger das Recht, dem Landtag im Rahmen seiner Zuständigkeit bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung zu unterbreiten (Bürgerantrag). Als Bürgerantrag können auch Gesetzentwürfe eingebracht werden. Nach Art. 68 Abs. 3 ThürVerf muss der Bürgerantrag von landesweit 50.000 Stimmberechtigten unterzeichnet

sein. In § 7 ThürBVVG werden die Regelungen des Art. 68 Abs. 3 ThürVerf wiederholt und ergänzt. Die §§ 1 ff. ThürBVVG gelten auch für den Bürgerantrag. Auch beim Bürgerantrag unterscheidet § 3 Abs. 1 S. 1 und 2 ThürBVVG zwischen stimmberechtigten Unterzeichnern des Bürgerantrags und den Antragstellern. Der Unterschied zwischen dem Bürgerantrag und dem Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens besteht darin, dass zulässige Bürgeranträge nach § 8 ThürBVVG unmittelbar durch den Landtag behandelt werden müssen, wohingegen zulässige Anträge auf Zulassung eines Volksbegehrens lediglich zur Durchführung eines Volksbegehrens führen.

f) Für die vorliegende Frage ist erheblich, dass das ThürBVVG den Antragstellern eine Funktion nicht nur beim Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens, sondern auch noch bei der Durchführung des Volksbegehrens und sogar des Volksentscheids beimisst. Das ist nicht selbstverständlich. Nach § 10 Abs. 1 S. 1 ThürBVVG bedarf der Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens in Übereinstimmung mit Art. 82 Abs. 3 S. 1 ThürVerf der Unterstützung durch die Unterzeichnung auf Unterschriftsbögen von landesweit mindestens 5.000 Stimmberechtigten. Ist diese Voraussetzung neben weiteren Voraussetzungen erfüllt, ist durch den Präsidenten des Landtags nach § 11 Abs. 2 ThürBVVG die Zulässigkeit des Antrags auf Zulassung des Volksbegehrens festzustellen und diese Entscheidung nach § 11 Abs. 3 ThürBVVG der Vertrauensperson sowie der Landesregierung zuzustellen.

Für das Stadium des sich daran anschließenden Volksbegehrens und das weitere Stadium des sich daran möglicherweise anschließenden Volksentscheids kann an sich nicht mehr von Antragstellern gesprochen werden, weil es in diesen Stadien keinen Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens und damit auch keine Antragsteller mehr gibt. Gleichwohl regelt § 29 Abs. 1 ThürBVVG, dass die Antragsteller die Kosten der Herstellung der Unterschriftsbögen für Bürgeranträge oder Volksbegehren und deren Übermittlung an die kreisfreien Städte und Landkreise tragen, während im Übrigen das Land die den Gemeinden entstandenen notwendigen Kosten für die Durchführung von Bürgeranträgen, Volksbegehren oder Volksentscheiden trägt, laufende personelle oder sachliche Kosten sowie Kosten für die Benutzung von Räumen und Einrichtungen der Gemeinden jedoch nicht berücksichtigt werden. Zudem werden den Antragstellern nach § 29 Abs. 2 S. 1 ThürBVVG die notwendigen und nachgewiesenen Kosten eines zu Stande gekommenen Volksbegehrens erstattet und erhalten die Antragsteller nach § 29 Abs. 2 S. 2 ThürBVVG für jeden Stimmberechtigten, der ein Volksbegehren durch seine Unterschrift rechtswirksam unterstützt

hat, 0,15 Euro. Schließlich werden den Antragstellern nach § 29 Abs. 3 S. 1 ThürBVVG die notwendigen und nachgewiesenen Kosten eines angemessenen Abstimmungskampfes bei Volksentscheiden erstattet und erhalten die Antragsteller für jeden Stimmberechtigten, der bei einem erfolgreichen Volksentscheid für den Gesetzentwurf der Antragsteller in gültiger Weise mit ‚Ja‘ gestimmt hat, 0,075 Euro. Spätestens damit ist klar, dass es sich bei der bereits aufgezeigten Unterscheidung in Art. 81, Art. 82 ThürVerf und im ThürBVVG zwischen Unterstützern eines Antrags auf Zulassung eines Volksbegehrens einerseits und denjenigen, die einen solchen Antrag vorbereiten und stellen, andererseits nicht nur um eine sprachliche, sondern auch um eine bedeutungsmäßige Unterscheidung handelt.

g) Eine wichtige Funktion haben die beiden Vertrauenspersonen. In Art. 82 ThürVerf und im ThürBVVG werden diese an mehreren Stellen behandelt. Nach Art. 82 Abs. 4 ThürVerf können diejenigen, die einen Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens stellen, Vertrauenspersonen bestellen. Nach § 3 Abs. 1 ThürBVVG sind in dem Bürgerantrag oder in dem Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens als Vertreter der Antragsteller eine Vertrauensperson und eine stellvertretende Vertrauensperson zu benennen. Die Vertrauensperson und in deren Vertretung die stellvertretende Vertrauensperson sind nach § 3 Abs. 2 ThürBVVG berechtigt, verbindliche Erklärungen in dem Verfahren zum Bürgerantrag, auf Zulassung des Volksbegehrens, zum Volksbegehren sowie zum Volksentscheid abzugeben, und berechtigt und verpflichtet, solche Erklärungen entgegenzunehmen. Nach § 3 Abs. 3 S. 1 ThürBVVG hat die Vertrauensperson bei der Beratung eines Bürgerantrags oder eines Volksbegehrens in den Ausschusssitzungen des Landtags ein Anwesenheits- und Rederecht. Dabei müssen die Namen und Anschriften der Vertrauenspersonen nach § 6 Abs. 1 S. 3 ThürBVVG bereits in den Unterschriftsbögen genannt sein und zwar nicht nur bei einem Bürgerantrag und bei einem Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens, sondern auch bei einem Volksbegehren. Weitere Rechte und Pflichten der Vertrauenspersonen auch im Zusammenhang mit einem Volksbegehren sind in § 6 Abs. 5 S. 1 und Abs. 6 ThürBVVG geregelt. Nach § 11 Abs. 3 ThürBVVG ist die Entscheidung über die Zulässigkeit des Antrags auf Zulassung des Volksbegehrens der Vertrauensperson zuzustellen. In dem Fall, dass der Präsident des Landtags den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens für unzulässig hält, kann die Vertrauensperson nach § 12 Abs. 1 S. 1 ThürBVVG gegen die ablehnende Entscheidung binnen eines Monats nach Zustellung der Entschei-

dung den ThürVerfGH anrufen. Auch nach Zulassung eines Volksbegehrens hat die Vertrauensperson noch eine wichtige Funktion. So trägt die Vertrauensperson nach § 15 Abs. 1 ThürBVVG dafür Sorge, dass beim Eintragungsverfahren durch Eintragung in amtlich ausgelegte Unterschriftsbögen den kreisfreien Städten und, für die kreisangehörigen Gemeinden, den Landkreisen die erforderliche Anzahl vorschriftsmäßiger Unterschriftsbögen gegen Empfangsnachweis spätestens sieben Werktage vor Beginn der Sammlungsfrist zugeleitet wird, und kann die Vertrauensperson nach § 15 Abs. 3 ThürBVVG während der Sammlungsfrist vom Präsidenten des Landtags unverzügliche Auskunft über die Anzahl der bis zur Mitte der Sammlungsfrist bei den Gemeinden geleisteten Unterschriften verlangen. Nach § 17 Abs. 3 ThürBVVG ist die Feststellung über das Zustandekommen des Volksbegehrens der Vertrauensperson durch schriftlichen Bescheid zuzustellen. Dies setzt sich beim Volksentscheid fort: Nach § 19 Abs. 2 S. 1 ThürBVVG kann die Vertrauensperson, wenn der Landtag den begehrten Gesetzentwurf in veränderter Form annimmt, die jedoch dem Grundanliegen des Volksbegehrens entspricht, einen Erledigungsantrag beim Landtag stellen mit der Folge, dass der Landtag die Erledigung des Volksbegehrens feststellt.

Hierbei stellt sich die Frage, ob die Vertrauensperson in dem Stadium des Volksbegehrens und im Stadium des Volksentscheids immer noch diejenigen vertritt, die im Stadium des Antrags auf Zulassung des Volksbegehrens als Antragsteller aufgetreten waren. Dafür, dass die Vertrauensperson bis einschließlich des Stadiums des Volksentscheids die Antragsteller vertritt, spricht zumindest, dass nach § 29 Abs. 2 S. 4 und Abs. 3 S. 4 ThürBVVG die den Antragstellern im Zusammenhang mit dem Volksbegehren und dem Volksentscheid zustehende Kostenerstattung durch die Vertrauensperson beim Präsidenten des Landtags schriftlich zu beantragen ist und diese daher für jene handelt. Andererseits spricht jedoch bereits § 15 Abs. 1 ThürBVVG nicht nur von der Vertrauensperson, sondern ausdrücklich von der Vertrauensperson des Volksbegehrens, was auch auf § 15 Abs. 3 ThürBVVG zu übertragen wäre. Letzteres spricht genauso wie die Nennung der Vertrauenspersonen in den Unterschriftsbögen nach § 6 Abs. 1 S. 3 ThürBVVG, welche nicht nötig wäre, wenn damit nicht auch eine Art Bevollmächtigung der Vertrauenspersonen verbunden sein sollte, für eine Wahrnehmung auch der Belange der Unterstützer eines Volksbegehrens.

h) Die hier vertretene Auslegung der einschlägigen Vorschriften steht auch in Übereinstimmung mit der bisherigen Rechtsprechung des ThürVerfGH sowie der Staatspraxis (auch in anderen Bundesländern):



aa) Im Urteil vom 19. September 2001 befasste sich der ThürVerfGH erstmals umfassend mit einem Volksbegehren (ThürVerfGH, Urteil vom 19. September 2001 – VerfGH 4/01 –, Jahrbuch ThürVerfGH 2001, 150 = juris). Das Volksbegehren hatte die Besonderheit, dass es auf den Erlass eines Gesetzes gerichtet war, welches die Art. 81 und 82 der ThürVerf ändern sollte. Den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens hatte der Verein „Mehr Demokratie e.V.“ über seine Vertrauensperson und seinen Stellvertreter gestellt. Die Präsidentin des Landtags hatte die Zulässigkeit des Antrags mit Schreiben vom 17. Juli 2000 festgestellt und den Antrag mit dem Gesetzentwurf und der Begründung am 27. Juli 2000 veröffentlichten lassen. In den folgenden vier Monaten hatten 363.123 Stimmberechtigte dem Volksbegehren zugestimmt. Die Landesregierung hielt das Volksbegehren für unzulässig und stellte beim ThürVerfGH den Antrag, das Volksbegehren für unzulässig zu erklären. Das Verfahren vor dem ThürVerfGH fiel damit – aufgrund der früheren Rechtslage anders als das vorliegende Verfahren – nicht in die Zeitspanne zwischen der Entscheidung über den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens und der Durchführung des Volksbegehrens, sondern in die Zeitspanne zwischen der Durchführung des Volksbegehrens und der Durchführung eines etwaigen Volksentscheids. Der ThürVerfGH erklärte das Volksbegehren aus materiell-rechtlichen Gründen für unzulässig.

In seinem Urteil stellte der ThürVerfGH klar, dass dieser eine umfassende rechtliche Prüfung sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht vorzunehmen habe, und nahm diese umfassende Prüfung auch vor (ThürVerfGH, Urteil vom 19. September 2001 – VerfGH 4/01 –, Jahrbuch ThürVerfGH 2001, 150 [189] = juris Rn. 121 f.). So prüfte der ThürVerfGH neben dem formell ordnungsgemäßen Zustandekommen des Volksbegehrens bereits den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens umfassend und kam zu dem Ergebnis, dass dieser Antrag keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegne (ThürVerfGH, Urteil vom 19. September 2001 – VerfGH 4/01 –, Jahrbuch ThürVerfGH 2001, 150 [186 ff.] = juris Rn. 116 ff.). Auf den Umstand, dass der Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens von einem Verein gestellt worden war, ging der ThürVerfGH im Rahmen der formell-rechtlichen Prüfung nicht explizit ein. Vielmehr erwähnte der ThürVerfGH nur im Rahmen der materiell-rechtlichen Prüfung, dass sich eine Gruppe von Bürgern zu einem Verein zusammengeschlossen habe, der jedoch nicht das Volk repräsentiere (ThürVerfGH, Urteil vom 19. September 2001 – VerfGH 4/01 –, Jahrbuch ThürVerfGH 2001, 150 [209] = juris Rn. 153). Vor dem Hintergrund, dass der ThürVerfGH nach eigener ausdrücklicher Klarstellung eine umfassende

Prüfung vorzunehmen hatte, liegt die Annahme nahe, dass er damals den vorgenannten Umstand für nicht problematisch und für nicht weiter erwähnenswert hielt. Zumindest kann wegen der expliziten Bejahung der Teilfrage der formellen Zulässigkeit des Antrags auf Zulassung des Volksbegehrens vor der Verneinung der Teilfrage der materiellen Zulässigkeit des Antrags nicht unterstellt werden, dass es hierauf, weil das Volksbegehren letztlich aus materiell-rechtlichen Gründen unzulässig gewesen sei, nicht angekommen wäre.

Die im Urteil verwendeten Begrifflichkeiten und vorgenommenen Differenzierungen entsprechen den Begrifflichkeiten und Differenzierungen in Art. 81, Art. 82 ThürVerf und dem ThürBVVG jeweils noch in der früheren Fassung. Darüber hinaus verwendete der ThürVerfGH auch den Begriff des Initiators eines Volksbegehrens und nannte die Initiatoren neben den Unterstützern eines Volksbegehrens. So führte der ThürVerfGH zu Art. 82 Abs. 5 ThürVerf aus, dass es dessen Ziel sei, den Initiatoren und Unterstützern eines Volksbegehrens frühzeitig Klarheit zu verschaffen, ob die geplante Volksgesetzgebung sich auch in der Sache an geltendem Verfassungsrecht ausrichte (ThürVerfGH, Urteil vom 19. September 2001 – VerfGH 4/01 –, Jahrbuch ThürVerfGH 2001, 150 [185] = juris Rn. 113). Zum Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens führte der ThürVerfGH aus, dass knapp 20.000 Stimmberechtigte diesen Antrag als Unterstützer gebilligt hätten (ThürVerfGH, Urteil vom 19. September 2001 – VerfGH 4/01 –, Jahrbuch ThürVerfGH 2001, 150 [186] = juris Rn. 117). Weiter führte der ThürVerfGH aus, den Initiatoren eines verfassungsändernden Volksgesetzgebungsverfahrens obliege keine gesteigerte Darlegungslast für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Initiative (ThürVerfGH, Urteil vom 19. September 2001 – VerfGH 4/01 –, Jahrbuch ThürVerfGH 2001, 150 [199] = juris Rn. 135). Dass auch der ThürVerfGH nicht nur sprachlich, sondern auch bedeutungsmäßig zwischen den Initiatoren eines Volksbegehrens einerseits und denjenigen, die einen Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens unterstützen, andererseits unterschied, zeigt sich daran, dass die Initiatoren im Rahmen der materiell-rechtlichen Prüfung gesondert behandelt wurden (ThürVerfGH, Urteil vom 19. September 2001 – VerfGH 4/01 –, Jahrbuch ThürVerfGH 2001, 150 [209] = juris Rn. 153).

bb) Auch seinem Urteil vom 5. Dezember 2007 befasste sich der ThürVerfGH mit einem Volksbegehren (ThürVerfGH, Urteil vom 5. Dezember 2007 – ThürVerfGH VerfGH 47/06 –, Jahrbuch 2006 [sic], 1 = juris). Den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens hatte der Verein „Für

eine bessere Familienpolitik in Thüringen e.V.“ über dessen Vertrauensperson gestellt. Nachdem die Präsidentin des Landtags mit Schreiben vom 2. Oktober 2006 die Zulässigkeit des Antrags auf Zulassung des Volksbegehrens festgestellt hatte, beantragte die Landesregierung am 2. November 2006 beim ThürVerfGH die Feststellung, dass der Antrag auf Zulassung wegen Verstoßes gegen den Haushaltsvorbehalt unzulässig sei. In seinem Urteil wiederholte der ThürVerfGH unter Hinweis auf sein Urteil vom 19. September 2001, dass dieser eine umfassende Prüfung vorzunehmen habe (ThürVerfGH, Urteil vom 5. Dezember 2007 – VerfGH 47/06 –, Jahrbuch ThürVerfGH 2006, 1 [13] = juris Rn. 50). Die formellen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens bejahte der ThürVerfGH nach umfassender Prüfung auch in seinem Urteil vom 5. Dezember 2007, ohne dabei auf den Umstand, dass der Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens von einem Verein gestellt worden war, explizit einzugehen (ThürVerfGH, Urteil vom 5. Dezember 2007 – VerfGH 47/06 –, Jahrbuch ThürVerfGH 2006, 1 [16] = juris Rn. 61). Auch hier liegt die Annahme nahe, dass der ThürVerfGH den vorgenannten Umstand für nicht problematisch und für nicht weiter erwähnenswert hielt. In Übereinstimmung mit dem Wortlaut der Art. 81, Art. 82 ThürVerf und dem ThürBVVG unterschied der ThürVerfGH zwischen den Antragstellern und den Unterstützern und führte aus, dass dem Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens ein Gesetzentwurf zu Grunde liegen müsse, der von dem Willen der Unterzeichner gedeckt sei. Es sei maßgebend, ob der Gesetzentwurf objektiv vom Willen der Antragsteller gedeckt sei. Dabei sei auf den Willen der Unterstützer abzustellen, wie er dadurch zum Ausdruck komme, dass diese mit ihrer Unterschrift ihr Einverständnis damit erklärt hätten, dieser Gesetzentwurf solle zum Gegenstand eines Volksbegehrens werden (ThürVerfGH, Urteil vom 5. Dezember 2007 – VerfGH 47/06 –, Jahrbuch ThürVerfGH 2006, 1 [29] = juris Rn. 106, mit Hinweis auf weitere Rspr.). An derselben Stelle sprach der ThürVerfGH auch von den Beauftragten der Unterstützer, auf deren Erklärungen und Vermutung hinsichtlich des Willens der Unterstützer es gerade nicht ankomme (ThürVerfGH, Urteil vom 5. Dezember 2007 – VerfGH 47/06 –, Jahrbuch ThürVerfGH 2006, 1 [29] = juris Rn. 106). Dem wiederum kann entnommen werden, dass der ThürVerfGH die Vertrauenspersonen, um welche es sich bei den Beauftragten handelt, in Übereinstimmung mit dem Wortlaut von § 15 Abs. 1 ThürBVVG auch in einem Auftragsverhältnis zu den Unterstützern sah (ThürVerfGH, Urteil vom 5. Dezember 2007 – VerfGH 47/06 –, Jahrbuch ThürVerfGH 2006, 1 [29] = juris Rn. 106).

cc) Die von der Landesregierung angeführte Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 4. Februar 1991 (BayVerfGH, Entscheidung vom 4. Februar 1991 – Vf. 4-IV-91 –, VerfGHE BY 44, 9 = juris) kann für die vorliegende Frage nicht nutzbar gemacht werden. In dem zu Grunde liegenden Fall hatte der Verein „Das bessere Müllkonzept e.V.“ am 13. November 1989 dem Bayerischen Staatsministerium des Inneren einen Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens betreffend den Entwurf eines Gesetzes über die Vermeidung, Wiederverwendung, Verwertung und Ablagerung von Abfällen in Bayern überreicht. Außerdem gab es einen Beauftragten, der nach dem Landeswahlgesetz berechtigt war, verbindliche Erklärungen zum Antrag abzugeben und anzunehmen. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof führte in seiner Entscheidung aus, dass die Stimmberechtigten, die ein Volksbegehren herbeigeführt hätten, in ihrer Gesamtheit nicht organisiert und somit auch nicht handlungsfähig zur Wahrnehmung der verfassungsmäßigen Rechte dieses Staatsvolks seien. Deshalb sehe das Landeswahlgesetz die Institution eines Beauftragten vor, der im Verfahren der Volksgesetzgebung zu bestimmten Handlungen befugt sei. Es liege nahe, den Beauftragten grundsätzlich auch als berechtigt anzusehen, im Namen der Unterzeichner des Volksbegehrens deren Rechte in einer Verfassungsstreitigkeit wahrzunehmen. Hingegen habe der Verein nach dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof keine vergleichbare verfassungsrechtliche und verfassungsgerichtliche Position. Zwar habe der Verein das Volksbegehren weitgehend organisiert. Jedoch fehle dem Verein die gesetzlich besonders verankerte Befugnis zur Wahrnehmung von Rechten der Unterzeichner des Volksbegehrens. In seiner Entscheidung verneinte der Bayerische Verfassungsgerichtshof damit lediglich die Befugnis des Vereins, fremde Rechte in einem Verfassungsrechtsstreit im Zusammenhang mit einem Bürgerbegehren wahrzunehmen, und begründete dies mit dem Fehlen einer gesetzlichen Grundlage. Zur davon zu unterscheidenden Frage, ob der betreffende Verein den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens stellen durfte, äußerte sich der Bayerische Verfassungsgerichtshof nicht.

dd) Im Freistaat Bayern ist die Rechtslage zur Volksgesetzgebung mit der Rechtslage im Freistaat Thüringen vergleichbar. Seit Jahrzehnten ist es dort die Regel und nicht nur die Ausnahme, dass Volksbegehren durch Vereine und sogar durch politische Parteien organisiert werden (ausführliche Statistik im Internet abrufbar unter: [http://www.wahlen.bayern.de/volksentscheide/vob\\_seit-1946.pdf](http://www.wahlen.bayern.de/volksentscheide/vob_seit-1946.pdf)). In den dazu ergangenen Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs wurde die Eigenschaft der

Antragsteller in keinem Fall weiter thematisiert (so etwa: BayVerfGH, Entscheidung vom 15. Dezember 1976 – Vf. 56-IX-76 –, VerfGHE BY 29, 244 = bei juris, Antrag auf Zulassung durch Vorsitzenden des Vereins „Lernmittelfreiheit e.V.“).

i) Der hier vertretenen Auslegung der einschlägigen Vorschriften steht auch nicht deren Normzweck entgegen:

Nach Art. 45 S. 1 und 2 ThürVerf geht alle Staatsgewalt vom Volk aus und verwirklicht das Volk seinen Willen durch Wahlen, Volksbegehren und Volksentscheid. Nach Art. 45 S. 3 ThürVerf handelt das Volk mittelbar durch die verfassungsgemäß bestellten Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung. Die Gesetzgebung steht nach Art. 47 Abs. 1 ThürVerf dem Landtag und dem Volk zu. Damit normiert Art. 45 ThürVerf für den Freistaat Thüringen das Prinzip der Volkssouveränität und sieht als Grundsatz das Prinzip der mittelbaren Demokratie vor. Mit Art. 47 Abs. 1 ThürVerf enthält die Thüringer Verfassung mit der Volksgesetzgebung ein entscheidendes Element unmittelbarer Demokratie.

Aus Art. 45 S. 2 ThürVerf geht bereits dem Wortlaut nach hervor, dass das Volk nicht erst durch einen Volksentscheid, sondern bereits mit einem Volksbegehren seinen Willen verwirklicht und damit Staatsgewalt ausübt. Ein Volksbegehren kommt nach Art. 82 Abs. 5 S. 1 ThürVerf dadurch zu Stande, dass ihm durch Eintragung in die amtlich ausgelegten Unterschriftsbögen acht vom Hundert der Stimmberechtigten innerhalb von zwei Monaten zustimmen oder in freier Sammlung mindestens zehn vom Hundert der Stimmberechtigten innerhalb von vier Monaten zustimmen. Während beim Volksentscheid die Ausübung der Staatsgewalt durch die Zustimmung zum Volksentscheid erfolgt, welcher sich dem erfolgreichen Volksbegehren bei unterbleibender Entsprechung durch den Landtag grundsätzlich anschließt, wird die Staatsgewalt beim Volksbegehren durch die Zustimmung zum Volksbegehren ausgeübt. Nach dem Bundesverfassungsgericht besitzt die Gruppe derjenigen, die dem Volksbegehren zustimmen, nicht jedoch jeder zu dieser Gruppe gehörende individuelle Bürger, eine Funktion im Verfassungsleben und wird diese Gruppe als Gesetzesinitiator in die Organisation des Staates einbezogen (BVerfG, Beschluss vom 9. Juli 1997 – 2 BvR 389/94 –, BVerfGE 96, 231 [240] = juris Rn. 33; übernommen durch: ThürVerfGH, Urteil vom 19. September 2001 – VerfGH 4/01 –, Jahrbuch 2001, 150 [210] = juris Rn. 154). Dies war letztlich auch der Grund dafür, dass der ThürVerfGH in seinem Urteil vom 19. September 2001 verlangte, dass dieser Gruppe, welche der

ThürVerfGH auch als Träger des Volksbegehrens bezeichnete, ein besonderer, legitimierender Sachverhalt zur Seite stehe (ThürVerfGH, Urteil vom 19. September 2001 – VerfGH 4/01 –, Jahrbuch 2001, 150 [212] = juris Rn. 158). Allerdings führte der ThürVerfGH auch aus, dass Staatsgewalt weniger im Verfahren des Volksbegehrens als im Ergebnis desselben zur Geltung gebracht werde und zwar entweder in einem Beschluss über den durch das Volksbegehren eingebrachten Gesetzentwurf durch den Landtag oder aber in einer Abstimmung hierüber durch das Volk (ThürVerfGH, Urteil vom 19. September 2001 – VerfGH 4/01 –, Jahrbuch 2001, 150 [212] = juris Rn. 159). Neben die formelle Legitimation in Gestalt der Einleitungsformalitäten des Volksbegehrens muss nach dem ThürVerfGH eine materielle Legitimation treten (ThürVerfGH, Urteil vom 19. September 2001 – VerfGH 4/01 –, Jahrbuch 2001, 150 [212] = juris Rn. 159). Diese schaffe den Zusammenhang zwischen dem im Volksbegehren sich äußernden partikularen Interesse der Gesetzesinitiatoren und der Gemeinwohlorientiertheit bei der Ausübung der Staatsgewalt (ThürVerfGH, Urteil vom 19. September 2001 – VerfGH 4/01 –, Jahrbuch 2001, 150 [212] = juris Rn. 160). Entscheidend sei eine Gesamtbeurteilung als Resultat einer Gesamtbetrachtung aller legitimierenden Elemente (ThürVerfGH, Urteil vom 19. September 2001 – VerfGH 4/01 –, Jahrbuch 2001, 150 [212] = juris Rn. 160).

Wenn demnach Gesetzesinitiatoren bereits diejenigen sind, die einem Volksbegehren zustimmen, können Gesetzesinitiatoren zumindest nicht zugleich diejenigen sein, die einen Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens in einem viel früheren Stadium vorbereiten und anschließend stellen, auch wenn sie in der Regel zugleich die hierauf folgenden Stadien begleiten. Dann müssen diese aber auch nicht an denselben Maßstäben gemessen werden wie jene, wenn diese Maßstäbe in einem unmittelbaren Zusammenhang mit deren Eigenschaft als Gesetzesinitiator stehen. Insbesondere müssen sich diejenigen, die einen Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens vorbereiten und stellen, dann nicht am Maßstab des Prinzips der Volkssouveränität nach Art. 45 ThürVerf messen lassen. Wenn in der Kommentarliteratur demgegenüber geäußert wird, dass Initiatoren von Volksbegehren nur nach Art. 46 Abs. 2 ThürVerf wahl- und stimmberechtigte Bürger sein könnten (vgl. *Hopfe*, in: Linck/Jutzi/Hopfe, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1994, Art. 82, Rn. 5), dann sind damit nicht diejenigen gemeint, die einen Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens vorbereiten und stellen, sondern diejenigen, die einen solchen Antrag unterzeichnen.

j) Aus den vorgenannten Gründen kommt es auch auf die Zusammensetzung des Vereins, der einen Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens stellt, nicht an. Insbesondere ist keine Umgehung der Bestimmungen der Thüringer Verfassung zur Gesetzgebung und namentlich zur Gesetzesinitiative gegeben, wenn etwa Gemeinden oder Landkreise in einem Verein mitwirken, um ein Volksbegehren zu initiieren und einen Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens vorzubereiten und zu stellen. Denn damit werden weder die betreffenden Gemeinden oder Landkreise noch der durch die Gemeinden oder Landkreise gebildete Verein zu Gesetzesinitiatoren, weil Gesetzesinitiatoren ausschließlich erst diejenigen sind, die einem Volksbegehren zustimmen und ein Volksbegehren auf diese Weise zu Stande bringen.

Daher ist der Verein „Selbstverwaltung für Thüringen e.V.“ nach dem geltenden Recht berechtigt, einen Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens vorzubereiten und zu stellen.

## 2. Verstoß gegen den Haushaltsvorbehalt des Art. 82 Abs. 2 ThürVerf?

Die Landesregierung ist der Auffassung, dass das gegen das frühere Vorschaltgesetz gerichtete Volksbegehren gegen Art. 82 Abs. 2 ThürVerf verstößt. Sie begründet ihren Standpunkt zusammengefasst damit, dass mit dem Ziel der Aufhebung des Vorschaltgesetzes zur Gebietsreform auch dessen § 8a Abs. 1 aufgehoben werde, durch den die Zahlung von Strukturbeihilfen gem. § 7 und Neugliederungsprämien gem. § 8 i.H.v. mindestens 155 Mio. Euro vorgesehen sei. Infolge des Wegfalls dieser Ausgaben sei das Volksbegehren damit „haushaltswirksam“. Umgekehrt führe die Gebietsreform langfristig aber auch zu Einspareffekten. Diese Einsparungen fielen im Falle der Aufhebung des Vorschaltgesetzes weg. Künftige Landeshaushalte würden dadurch negativ belastet. Die Landesregierung stützt den Verstoß gegen den Haushaltsvorbehalt somit auf zwei Aspekte: Zum einen auf die Auswirkungen auf den Haushalt durch die *Ersparnis von Ausgaben* (siehe unten lit. b), zum anderen auf die negative Beeinflussung künftiger Haushalte durch den *Wegfall von Einsparpotentialen* (unten lit. c). Beide Einwände vermögen indes nicht zu überzeugen.

a) Der Hintergrund des Art. 82 Abs. 2 ThürVerf sowie die  
Leitentscheidung ThürVerfGH4/01 und ihre Vorläufer

Nach Art. 82 Abs. 2 ThürVerf sind „Volksbegehren zum Landeshaushalt [...] unzulässig“. Dies gilt in gleicher Weise für Volksbegehren „zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalentscheidungen“ (vgl. zu Abgaben ThürVerfGH, Urteil vom 5. Dezember 2007 – VerfGH 47/06 –, juris Rn. 66 ff.).

aa) Vergleichbare Regelungen wie in Art. 82 Abs. 2 ThürVerf finden sich – wenn auch im Wortlaut unterschiedlich – in zahlreichen Landesverfassungen (Nachw. bei *Baldus*, aaO., Art. 82 vor Rn. 1). Das Grundgesetz kennt keine vergleichbare Volksgesetzgebung und daher auch keine entsprechende Regelung.

(Ein) Vorläufer ist Art. 73 Abs. 4 WRV („Über den Haushaltsplan [...] kann nur der Reichspräsident einen Volksentscheid veranlassen“). Nach damals vertretener, aber umstrittener Auffassung konnte der „Zweck des Abs. 4 [...] nur dann erreicht [werden], wenn man die Begriffe [...] weit auslegt und insbesondere unter ‚Haushaltsplan‘ nicht bloß das Etatgesetz (Art. 85 Abs. 2), sondern jedes Gesetz versteht, das infolge der von ihm angeordneten Einnahmen oder Ausgaben den Staatshaushalt wesentlich beeinflusst“ (so etwa *Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 14. Aufl. 1933, Art. 73 Anm. 10 Fn. 1 m.w.N), und zwar in der Weise, „daß dieser ‚tatsächlich umgestoßen‘ würde“ (so die Bewertung durch den BayVerfGH, Entscheidung vom 15. Dezember 1976 – Vf. 56-IX-76 –, VerfGHE BY 29, 244 Rn. 97 = juris Rn. 97). Wie allerdings der SächsVerfGH in seinem Urteil vom 11. Juli 2002 ausgeführt hat, war die „Verfassungspraxis von Weimar [...] weder einheitlich noch auch nur konsistent“ (SächsVerfGH, Urteil vom 11. Juli 2002 – Vf. 91-VI-01 –, juris Rn. 66).

Art. 73 Abs. 4 WRV war jedenfalls vom Wortlaut her enger als etwa Art. 6 Abs. 3 der Preußischen Verfassung von 1920, der auf „Finanzfragen“ abstellte, was eine deutlich weitere Auslegung problemlos ermöglichte (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 11. Juli 2002 – Vf. 91-VI-01 –, juris Rn. 66). Die wörtlich mit der preußischen Regelung übereinstimmende Regelung in Nordrhein-Westfalen wurde vom VerfGH NRW in seiner Grundsatzentscheidung aus dem Jahre 1981 so interpretiert, dass nicht jedes Gesetz, das „finanzielle Auswirkungen mit sich bringt, etwa durch Schaffung neuer Behörden, neuer Schulen oder Ausbildungsstätten“ vom Finanzvorbehalt erfasst werde, sondern nur ein Gesetz, „dessen Schwerpunkt



in der Anordnung von Einnahmen oder Ausgaben liegt, die den Staatshaushalt wesentlich beeinflussen“ (VerfGH NRW, Beschluss vom 26. Juni 1981 – VerfGH 19/80 –, NVwZ 1982, 188 [189]).

Der BayVerfGH interpretiert den Begriff „Staatshaushalt“ in Art. 73 BayVerf in seiner Grundsatzentscheidung von 1976 (unter ausführlicher Erörterung der Entstehungsgeschichte und unter Berücksichtigung des „gesamten Verfassungsgefüge[s]“) teleologisch in der Weise, dass es entscheidend darauf ankomme, „welche finanziellen Auswirkungen das vom Volk beehrte Gesetz nach seinem Gesamthalt auf die Haushaltsplanung im ganzen hat“, unvereinbar seien Volksbegehren dann, wenn sie „auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluß nehmen würden, demnach das Gleichgewicht des gesamten Haushalts stören und damit zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments führen könnten“ (BayVerfGH, Entscheidung vom 15. Dezember 1976 – Vf. 56-IX-76 –, VerfGHE BY 29, 244 Rn 97 = juris Rn. 105). Diese Rechtsprechung hat der BayVerfGH im Jahre 1994 nochmals bekräftigt (BayVerfGH, Entscheidung vom 17. November 1994 – Vf. 96-IX-94 –, VerfGHE BY 47, 276 = juris Rn. 430 ff) und im Orientierungssatz Nr. 5 zu Ls. 4 ausgeführt, dass „ausgabenwirksame Gesetze nur dann mit Verf BY Art. 73 in Einklang stehen, wenn sie in ihren finanziellen Auswirkungen die vom Parlament auf Grund seines Budgetrechts getroffene Gesamtbeurteilung, Haushaltsplanung und Prioritätensetzung nicht wesentlich beeinflussen und beeinträchtigen“.

An diese Rechtsprechung des BayVerfGH ausdrücklich angeschlossen hat sich der StGH Bremen im Jahre 1997 (StGH Bremen, Urteil vom 17. Juni 1997 – St 7/96 –, juris Rn. 210 ff.). Der StGH Bremen hat in einer weiteren Entscheidung aus 1998 ergänzend ausgeführt, dass der Haushaltsvorbehalt nicht nur durch eine gesetzliche „Verpflichtung zu erheblichen Mehrausgaben“, sondern auch durch eine gesetzliche „Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten auf der Einnahmeseite“ berührt sein könne (StGH Bremen, Urteil vom 11. Mai 1998 – St 3/97 –, juris Rn. 40), so dass im konkreten Fall auch ein Verkaufsverbot für Eigentumsanteile an Wohnungsbaugesellschaften vom Haushaltsvorbehalt erfasst werde.

Auch das BVerfG als Landesverfassungsgericht für Schleswig-Holstein ist im Jahre 2000 dieser Linie gefolgt (BVerfG, Beschluss vom 3. Juli 2000 – 2 BvK 3/98 –, BVerfGE 102, 176-192 = juris Rn. 71 ff., mit ausdrücklicher Bezugnahme auf die oben genannten Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte in Rn. 84).

bb) Im Anschluss an diese verfassungsgerichtlichen Vorläuferentscheidungen (auf sie wird Bezug genommen bei Rn. 200, 212) hat auch

der ThürVerfGH in seiner Grundsatzentscheidung vom 19. September 2001 (VerfGH 4/01) eine Verengung des Haushaltsvorbehalts auf Volksbegehren, die „sich unmittelbar auf haushaltsgesetzliche Regelungen beziehen“, abgelehnt und stattdessen formuliert, dass „Volksbegehren, die gewichtige staatliche Einnahmen oder Ausgaben auslösen und den Haushalt [...] wesentlich beeinflussen, [...] auch dann unzulässig sind, wenn sie nur mittelbare Auswirkungen auf das Haushaltsgesetz haben“ (ThürVerfGH, Urteil vom 19. September 2001 – 4/01 –, juris Rn. 200, mit näherer Begründung und zahlreichen Nachweisen in den Rn. 201 – 210).

Es gehe indes auch nicht an, das „Verfassungsziel“ des Art. 82 Abs. 2 ThürVerf „leerlaufen [...] zu lassen“. Daher dürfe die Volksgesetzgebung nicht auf „inhaltlich bedeutungslose Regelungsgegenstände“ beschränkt werden, somit also nicht nur auf Gesetze, die mit dem „Vermerk ‚Ausgaben: keine‘ begleitet“ sind (Rn. 211).

Für einen „solchen Ausgleich widerstreitender Interessen“ habe sich in der (auch auf Thüringen übertragbaren) bisherigen Verfassungsgerichtsrechtsprechung – quasi im Wege der praktischen Konkordanz – der Grundsatz herausgebildet, dass „ein budgetrelevantes Volksbegehren nur dann mit dem Verbot des Art. 82 Abs. 2 ThürVerf unvereinbar [ist], wenn es gewichtige staatliche Einnahmen oder Ausgaben auslöst und den Landeshaushalt wesentlich beeinflusst“ (Rn. 212). Und weiter: „Wesentlich nimmt ein solches Volksgesetz nur dann auf den Gesamtbestand des Haushaltes Einfluß, wenn es das Gleichgewicht des gesamten Haushaltes stört und deswegen zu einer bedeutsamen Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments führt, weil das Volksgesetz den Landtag nötigt, das geltende Recht in wichtigen Regelungsfeldern der neuen Ausgabensituation nachhaltig anzupassen“. Oder anders gewendet: Volksbegehren sind nur im Hinblick auf solche Gesetze zulässig, „die staatliche Einnahmen oder Ausgaben nur unwesentlich berühren“ (Rn. 217).

Wann dies konkret der Fall ist, lässt der ThürVerfGH offen. Im Urteil vom 19. September 2001 heißt es hierzu: „Wann diese Grenze überschritten ist, ist letztlich eine Frage des Einzelfalles und läßt sich nur unter Zugrundelegung der jeweiligen Verhältnisse bestimmen. Erforderlich ist eine differenziert bewertende Gesamtbetrachtung, in deren Rahmen Art, Höhe, Dauer und Disponibilität der finanziellen Belastung als Folge eines Gesamtvorhabens zu gewichten sind“ (Rn. 212 a.E.).

Diese „Lesart“ des Haushalts- bzw. Finanzvorbehalts hat sich – ungeachtet der im Wortlaut differierenden Verfassungsnormen – heute allgemein in der Verfassungsgerichtsrechtsprechung durchgesetzt (ebenso HambVerfG, Urteil vom 22. April 2005 – 5/04 –, juris Rn. 84 ff.; VerfG

Bbg, Urteil vom 20. September 2001 – VfG Bbg 57/00 –, NVwZ 2002, 77 ff.; VerfGH NRW, Beschluss vom 26. Juni 1981 – VerfGH 19/80 –, NVwZ 1982, 188 [189]).

Einzige Ausnahme ist Sachsen, wo in Art. 73 Abs. 1 SächsVerf nur Volksbegehren zum „Haushaltsgesetz“ untersagt werden. Der SächsVerfGH beschränkt in ausdrücklicher Abgrenzung von der Auslegung des Begriffs eines finanzwirksamen Gesetzes die Anwendung dieses Vorbehalts auf solche Gesetze, die dem Parlament die Möglichkeit nähmen, einen den Anforderungen der Verfassung genügenden Haushalt vorzulegen (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 11. Juli 2002 – Vf. 91-VI-01 –, juris Rn. 62 ff. [74]).

- b) Verstoß gegen den Haushaltsvorbehalt durch die Ersparnis von Ausgaben (Strukturbeihilfen und Neugliederungsprämien)?

In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist anerkannt, dass auch die Ersparnis von Ausgaben vom Haushaltsvorbehalt erfasst sein kann. Doch steht der Haushaltsvorbehalt dem Volksbegehren gegen das frühere Vorschaltgesetz nicht entgegen.

aa) Bereits in seinem Grundsatzurteil vom 19. September 2001 (4/01) hat der ThürVerfGH den Normzweck des Haushaltsvorbehalts ausschließlich mit den Gefahren einer *ausgabenintensiven Volksgesetzgebung*, die vom Parlament nur schwierig (oder gar nicht) „in den Griff zu bekommen“ ist, begründet, also mit dem Argument der parlamentarischen Verantwortung für einen ausgeglichenen Haushalt (vgl. nochmals die bereits aufgeführten Zitate: „weil das Volksgesetz den Landtag nötigt, das geltende Recht in wichtigen Regelungsfeldern der neuen Ausgabensituation nachhaltig anzupassen“ (Rn. 212); „ausschließliche Recht des Landtages, über Gesetze mit erheblicher Ausgabenrelevanz [...] zu entscheiden“ (Rn. 214); „Art, Höhe, Dauer und Disponibilität der finanziellen Belastung als Folge eines Gesamtvorhabens zu gewichten“ (Rn. 212); „Gesetze, die mit dem ‚Vermerk ‚Ausgaben: keine‘ begleitet“ sind (Rn. 211).

Diese Argumentation ist nachvollziehbar und auch stichhaltig: Eine ausgabenintensive Volksgesetzgebung belastet den zum Haushaltsausgleich verpflichteten parlamentarischen Gesetzgeber mit der Aufgabe, Einsparungen (oder Mehreinnahmen) an anderer Stelle zu generieren. Unabhängig davon, ob diese Aufgabe erfolgreich erfüllt werden kann oder nicht, soll durch Art. 82 Abs. 2 ThürVerf von vornherein vermieden werden, dass eine Volksgesetzgebung, die den Haushalt durch Ausgaben

wesentlich beeinflusst und dadurch das Budgetrecht des Parlaments bedeutsam beeinträchtigt, den parlamentarischen Gesetzgeber in diese für ihn schwierige Situation bringt. Der Volksgesetzgeber soll nicht besser gestellt werden als der parlamentarische Gesetzgeber, für den gem. Art. 99 Abs. 3 S. 2 ThürVerf bei Beschlüssen über haushaltswirksame Gesetze die Verpflichtung zur Sicherstellung der haushaltsmäßigen Deckung besteht (dazu näher *Ohler*, in Linck et al., ThürVerf, 2013, Art. 99 Rn. 26).

Ist somit (in Übereinstimmung mit der ganz h.M.) der *Schutz des Budgetrechts des Landtages* der Regelungszweck des Finanzvorbehalts in Art. 82 Abs. 2 ThürVerf, so kommt es nicht darauf an, ob man einen „Mißbrauch der Volksgesetzgebung“ befürchten muss, weil sich „Interessengruppen“ hierdurch „Sondervorteile [...] verschaffen“ könnten (so ThürVerfGH, Urteil vom 19. September 2001 – VerfGH 4/01 –, juris Rn. 208). Auf die Kritik an dieser Rechtsprechung (ausdrücklich ablehnend: BerlVerfGH, Urteil vom 22. November 2005 – 35/04 –, juris Rn. 83, und HambVerfG, Urteil vom 22. April 2005 – 5/04 –, juris Rn. 108; kritisch: SächsVerfGH, Urteil vom 11. Juli 2002 – Vf. 91-VI-01 –, juris Rn. 73) ist hier nicht näher einzugehen.

bb) Dieser Normzweck bedeutet indes nicht, dass vom Anwendungsbereich des Haushaltsvorbehalts generell die Ersparnis von Ausgaben ausgenommen wäre. Diesem Verständnis steht schon die anderslautende Formulierung entgegen, die der ThürVerfGH in seiner Entscheidung vom 19. September 2001 im Anschluss an andere Verfassungsgerichte gewählt hat: „[Unzulässig sind] Volksbegehren, die gewichtige staatliche Einnahmen oder Ausgaben auslösen [...]“ (ThürVerfGH, Urteil vom 19. September 2001 – VerfGH 4/01 –, juris Rn. 200). Und weiter: „[...] fällt unter die genannten Vorschriften [scil: den Haushaltsvorbehalt] jedes Gesetz, dessen Schwerpunkt in der Anordnung von Einnahmen oder Ausgaben liegt“ (mit Verweis auf VerfGH NRW, Beschluss vom 26. Juni 1981 – VerfGH 19/80 –, NVwZ 1982, 188 [189]). Und nochmals: „[...] schließt alle Initiativen für Gesetze aus, die gewichtige staatliche Einnahmen oder Ausgaben auslösen“ (mit Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 3. Juli 2000 – 2 BvK 3/98 –, BVerfGE 102, 176-192, juris Rn. 71 und Ls).

Allerdings darf der Stellenwert diese Formulierungen auch nicht überschätzt werden. Denn stets wurden sie als obiter dicta formuliert, als abstrakter Rechtssatz, der sich weder in der *Begründung* für die vorgenommene Auslegung der einschlägigen Verfassungsnorm wiederfindet, noch irgendeinen Bezug zu dem jeweils Streitgegenständlichen Volksbegehren und damit zu dem *Ergebnis* der Entscheidung hatte: So betraf die Leitscheidung des VerfGH NRW aus 1981 (19/80) ein Volksbegehren, mit

dem die finanzielle Unterstützung für Rückkehrprogramme für ausländische Arbeitnehmer angestrebt wurde. Und die Entscheidung des BVerfG als Landesverfassungsgericht für Schleswig-Holstein verneinte die Zulässigkeit eines Volksbegehrens, mit dem die finanzielle Unterstützung für [auch private] Schulen eingefordert werden sollte.

Mithin betrafen alle verfassungsgerichtlichen Entscheidungen, auf die der ThürVerfGH seine Formulierung im Urteil vom 19. September 2001 gestützt hatte, *ausgabenorientierte Volksbegehren*. Auch die vom ThürVerfGH in den Blick genommenen Leitentscheidungen des BayVerfGH betrafen zum einen ein Volksbegehren zur Lernmittelfreiheit mit einem Ausgabenvolumen i.H.v. 15,8 Mio. DM (Entscheidung vom 15. Dezember 1976 – Vf. 56-IX-76 –, VerfGHE BY 29, 244 = juris), zum anderen u.a. die Senkung der Klassenstärken durch Einstellung von Lehrern (Entscheidung vom 17. November 1994 – Vf. 96-IX-94 –, VerfGHE BY 47, 276 = juris). Auch die Entscheidungen des StGH Bremen betrafen ausgabenorientierte Volksbegehren (Urteil vom 17. Juni 1997 – St 7/96 –, LVerfGE 6, 123-153 = juris, zur Lernmittelfreiheit [war aber zulässig]; Urteil vom 11. Mai 1998 – St 3/97 –, LVerfGE 8, 203-224 = juris, zum Verkaufsverbot für Wohnungen).

Dies bedeutet: Eine Begründung, warum auch „gewichtige staatliche Einnahmen“ vom Anwendungsbereich des Haushalts-/Finanzvorbehalts erfasst sein sollen, findet sich jedenfalls in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, die dem Urteil des ThürVerfGH vom 19. September 2001 vorausgeht, nicht. Auch im Schrifttum wurden (soweit ersichtlich) stets nur die Grenzen ausgabenwirksamer Volksbegehren erörtert.

Eine Erstreckung des Haushalts-/Finanzvorbehalts auch auf Ausgaben-senkungen bzw. Einnahmeerzielungen wurde indes in zwei verfassungsgerichtlichen Entscheidungen vorgenommen, die nach der Grundsatzentscheidung des ThürVerfGH vom 19. September 2001 ergangen sind:

(1) So hat der BerlVerfGH mit Urteil vom 22. November 2005 (35/04 –, juris) ein Volksbegehren für unzulässig erklärt, mit dem die Aufhebung des „Risikoabschirmungsgesetzes“ herbeigeführt werden sollte. Mit diesem Gesetz sollte die im Mehrheitsbesitz von Berlin stehende Bankgesellschaft (ein Konzern mit zahlreichen Tochtergesellschaften insbesondere im Immobilienbereich) durch milliardenschwere staatliche Garantien gestützt werden, was von der „Initiative Berliner Bankenskandal“ kritisiert wurde. Der BerlVerfGH erklärte das Volksbegehren insbesondere mit dem Argument für unzulässig, dass hier eine „haushaltspolitische Grundentscheidung des Parlaments“ revidiert und dadurch unzulässig in den „Kernbereich der parlamentarischen Budgethoheit“ eingegriffen

werde. Dabei wird explizit ausgeführt, dass das Volksbegehren „nicht etwa deshalb vom Haushaltsvorbehalt auszunehmen [sei], weil er ausschließlich eine Ausgabensenkung zur Folge hätte, da auch Ausgabensenkungen grundsätzlich dem Haushaltsvorbehalt unterliegen“ (BerlVerfGH, Urteil vom 22. November 2005 – Urteil vom 22. November 2005 – 35/04 –, juris, Orientierungssatz 5a, Rn. 71 ff. [118, 119]).

Der BerlVerfGH stützt sich für seine Formulierung auf keine Präjudizien oder Stellungnahmen aus dem Schrifttum. Der Kern seiner Argumentation erschließt sich indes aus seiner Begründung für diesen atypischen Sonderfall einer (möglichen) Ausgabenvermeidung:

Parlament und Regierung hätten in einem ausführlichen und intensiven Abwägungsprozess die Entscheidung zur Stützung der Bankgesellschaft vor allem deshalb getroffen, um eine andernfalls drohende Insolvenz der Bankgesellschaft abzuwenden, die wiederum zahlreiche weitere Gesellschaften in Mitleidenschaft gezogen und zu einer möglichen Haftung des Landes Berlin gegenüber dem Einlagensicherungsfonds des Bundesverbands deutscher Banken bzw. zu einer Gewährträgerhaftung für Verbindlichkeiten der Landesbank Berlin geführt hätte (näher Rn. 118 ff.):

Scheitern musste das Volksbegehren, weil es zielgerichtet in eine haushaltspolitische Grundsatzentscheidung des Parlaments eingreifen würde, nämlich in die Abwägungsentscheidung, auf welche Weise und mit welchen finanzpolitischen Maßnahmen ein finanzieller bzw. wirtschaftlicher Schaden von der Bankgesellschaft (und mittelbar vom Land Berlin) abgewendet werden könne. Das Volksbegehren war unzulässig, weil es sowohl subjektiv als auch objektiv zielgerichtet in den Haushalt eingreife bzw. dort den Schwerpunkt und damit das Budgetrecht des Parlaments verletze (vgl. auch Rn. 125).

Zu beachten ist, dass in dem vom BerlVerfGH entschiedenen Fall schon fraglich war, ob durch das Volksbegehren überhaupt eine Ausgabensenkung erreicht werden konnte. Dies lässt der BerlVerfGH (ebenso wie die Frage einer „Haushaltsneutralität“) bei Rn. 120 dahingestellt. Wenn der parlamentarische Gesetzgeber zur „Bankenrettung“ ein „Rettungspaket schnürt“, so ist es naheliegend, dass er dies tut, um letztendlich (kurzfristige wie langfristige) Nachteile für das Land Berlin, den Haushalt und die Wirtschaft abzuwehren. Ob diese gesetzliche Abwägungsentscheidung sinnvoll ist oder nicht, hat der BerlVerfGH ausdrücklich unentschieden gelassen (weil nicht Verfahrensgegenstand).

Entscheidend war für den BerlVerfGH, dass die Beurteilung der Vor- und Nachteile des Bankenrettungsgesetzes grundsätzlich das Primat von Regie-

rung und Parlament sei. Auch wenn das durch das Volksbegehren aufzuhebende Gesetz zwar kein Haushaltsgesetz i.e.S. war, so war es jedoch nach der Gesetzeshistorie ganz überwiegend haushaltspolitisch motiviert (vgl. Rn. 97 ff., insb. Rn. 101). M.a.W.: Der parlamentarische [sic] Gesetzgeber hatte eine *haushaltspolitische Grundsatzentscheidung* getroffen. Volksbegehren, die nach ihrem Inhalt und/oder nach ihrer Zielrichtung eine *Revision* einer haushaltspolitischen Grundsatzentscheidung herbeiführen wollen, verstoßen jedenfalls gegen den Haushaltsvorbehalt.

(2) In diese Richtung argumentiert auch die Entscheidung des BayVerfGH vom 4. April 2008 (Vf. 8-IX-08 –, VerfGE BY 61, 78 = juris): In expliziter Bezugnahme auf die Entscheidung des BerlVerfGH formulierte der BayVerfGH, dass ein Volksbegehren nicht „in den Haushaltsplan eingreifen“ dürfe; ein solches Volksbegehren sei „unzulässig, ohne dass es auf den Umfang der finanziellen Auswirkungen ankommt“ (so BayVerfGH, Entscheidung vom 4. April 2008 – Vf. 8-IX-08 –, VerfGE BY 61, 78 = juris Rn. 53). Im konkreten Fall wendete sich das Volksbegehren gegen im Haushaltsplan bereitgestellte (Förder-)Mittel für den Bau der Transrapidstrecke zum Flughafen München.

Das bayerische Innenministerium hatte argumentiert: „Auch Gesetze, die auf eine Senkung, Begrenzung oder auf ein Verbot von Ausgaben abzielen, könnten die Gesamtbeurteilung, Haushaltsplanung und Prioritätensetzung des Budgetgesetzgebers wesentlich beeinflussen und beeinträchtigen. Im Hinblick auf die große Bedeutung der Volksgesetzgebung in der Bayerischen Verfassung werde allerdings in der Regel davon auszugehen sein, dass eine Ausgabenreduzierung infolge einer durch die Volksgesetzgebung beschlossenen sachpolitischen Entscheidung nicht unter den Haushaltsvorbehalt falle. Anders sei dies jedoch zu beurteilen, wenn vorrangig nicht die sachpolitische Entscheidung über den Wegfall oder die Beschränkung einer Aufgabe Gegenstand eines Volksbegehrens sei, sondern die Finanzierung eines bestimmten Vorhabens. Gesetze, die sich ihrem Inhalt nach allein auf Finanzierungen bezögen, seien funktional Haushaltsgesetzgebung. Die Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts sei in einem solchen Fall besonders schwerwiegend, weil der Volksgesetzgeber die Entscheidung zur Wahrnehmung einer Sachaufgabe (bewusst) offenlasse, damit einerseits dem parlamentarischen Gesetzgeber die politische Verantwortung nicht abnehme, zugleich aber dessen Möglichkeiten der Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung und Finanzierung beschränke“ (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 4. April 2008 – Vf. 8-IX-08 –, VerfGE BY 61, 78 = juris Rn. 11).



Dieser Argumentation hat sich der BayVerfGH angeschlossen. Dabei hat er im Ausgangspunkt die Formulierung übernommen, dass der Begriff „Staatshaushalt“ die „Gesamtheit der Einnahmen und Ausgaben des Staates“ umfasst (BayVerfGH, Entscheidung vom 4. April 2008 – Vf. 8-IX-08 –, VerfGE BY 61, 78 = juris Rn. 32 unter Bezugnahme auf die oben referierte Rechtsprechung). Im Folgenden unterscheidet der BayVerfGH zwischen Gesetzesvorhaben, die „unmittelbar den Haushalt im Ganzen oder einzelne Haushaltsansätze betreffen“ (Rn. 35) und solchen, „die nicht den Haushalt selbst betreffen, sondern einen an sich rein sachpolitischen Regelungsgehalt aufweisen“, in der Umsetzung dann aber „finanzwirksam werden“, insbesondere weil „Ausgaben verursacht“ werden (Rn. 36). Im konkreten Fall ziele das Volksbegehren auf eine *Änderung des Haushaltsplans* und sei deshalb unzulässig.

cc) Sowohl die Entscheidung des BerlVerfGH vom 22. November 2005 als auch die Differenzierung des BayVerfGH vom 4. April 2008 lassen sich für die Interpretation des Art. 82 Abs. 2 ThürVerf fruchtbar machen:

Danach verletzen *gezielte Eingriffe* in einzelne Haushaltsansätze oder gar in den gesamten Haushalt das Budgetrecht des Parlaments und sind nach dem Zweck der Regelung verboten. In diesem Fall kommt es auch nicht darauf an, ob durch das Volksbegehren Ausgaben verursacht oder Ausgaben erspart bzw. Einnahmen erzielt werden. Insoweit ist also auch das Ziel einer Ausgaben senkung vom Haushaltsvorbehalt des Art. 82 Abs. 2 ThürVerf umfasst.

Hat das Volksbegehren hingegen nach seinem *objektiven Inhalt* und/oder seiner *subjektiven Zielsetzung* ein *sachpolitisches Anliegen*, so verbietet Art. 82 Abs. 2 ThürVerf die durch Art. 82 Abs. 1 ThürVerf grundsätzlich ermöglichten Volksbegehren nur dann, wenn die Umsetzung der sachpolitischen Forderung nach Maßgabe des Inhalts des Gesetzesvorhabens mit (relevanten) *Ausgabenmehrungen* verbunden ist. Hier greift der Normzweck, wonach der parlamentarische Gesetzgeber nicht gezwungen sein soll, für die erforderliche Haushaltsdeckung zu sorgen (vgl. aa)).

Ist das sachpolitische Anliegen indes *haushaltsneutral* oder führt es (möglicherweise) zur *Vermeidung von Ausgaben*, so wird der Normzweck des Art. 82 Abs. 2 ThürVerf *nicht berührt*: Weder muss der parlamentarische Gesetzgeber für eine Kostendeckung Sorge tragen, noch wird in die vorrangige Kompetenz des Haushaltsgesetzgebers eingegriffen. Volksbegehren mit *sachpolitischen Anliegen* verstoßen somit nur dann gegen Art. 82 Abs. 2 ThürVerf, wenn sie zu relevanten *Ausgabenmehrungen* führen (unberührt bleibt die Unzulässigkeit von Volksbegehren im Hinblick auf den Vorbehalt zu Abgaben, Dienstbezügen, usw.). Generell



unzulässig sind hingegen Volksbegehren, die *gezielt in den Haushalt eingreifen* wollen.

dd) Im konkreten Fall bedeutet dies: Das gegenstandslos gewordene Volksbegehren zielte auf die Aufhebung des früheren Vorschaltgesetzes zur Gebietsreform, mithin auf die Erhaltung des status quo. Dieser „Gesetzes-Recall“ ist zweifelsfrei ein sachpolitisches Anliegen, mit dem weder eine Mehrung von Ausgaben noch eine Einsparung von Ausgaben bezweckt war. Der Argumentation der Landesregierung, wonach die zwangsläufige Folge der Aufhebung des Vorschaltgesetzes die Einsparung von Beihilfen und Prämienzahlungen i.H.v. 155 Mio. Euro einen Eingriff in das Budgetrecht des Parlaments bedeute, ist nicht zu folgen, und zwar ohne dass es weiter darauf ankäme, ob die Einsparungen tatsächlich Folge der Aufhebung des Vorschaltgesetzes wären und ohne dass zu prüfen wäre, ob es sich bei den 155 Mio. Euro überhaupt um Mittel handelt, die schon haushaltswirksam geworden sind.

Für dieses Ergebnis spricht auch, dass andernfalls es der parlamentarische Gesetzgeber in der Hand hätte, jedes sachpolitische Anliegen mit einem „finanzwirksamen Ausgabentitel“ (quasi als Geschenk) zu versehen und auf diese Weise die verfassungsrechtlich explizit vorgesehene Volksgesetzgebung zu konterkarieren.

Somit verstößt das Volkbegehren „Selbstverwaltung für Thüringen“ nicht gegen den Haushaltsvorbehalt des Art. 82 Abs. 2 ThürVerf., soweit von der Landesregierung geltend gemacht wurde, dass hierdurch geplante Ausgaben iHv 155 Mio. Euro vermieden würden.

c) Verstoß gegen den Haushaltsvorbehalt wegen Auswirkungen auf künftige Haushalte durch den Wegfall von Einsparpotentialen?

Nach Auffassung der Landesregierung ist ein Verstoß gegen den Haushaltsvorbehalt auch deshalb zu bejahen, da durch die Aufhebung des Vorschaltgesetzes *künftige Haushalte* betroffen würden, und zwar einerseits im Hinblick auf die Finanzausstattung der Kommunen, andererseits durch den Wegfall künftiger Effektivitäts- und Einsparpotentiale. Behauptet wird zum einen eine *generelle* Haushaltswirksamkeit und somit ein unzulässiger Eingriff in das Budgetrecht des Parlaments, zum anderen eine *relevante* Ausgabenwirksamkeit im Hinblick auf die Zukunft.

Auch dieser Einwand vermag im Ergebnis nicht zu überzeugen. Zum einen hat die Aufhebung des Vorschaltgesetzes keine unmittelbare oder

mittelbare Haushaltswirksamkeit im Sinne eines Eingriffs in die Budgethoheit des Parlaments zur Folge (vgl. ausf. bei b)), zum anderen kann ein Gesetz zur Gebietsneugliederung auch ohne die Existenz des Vorschaltgesetzes vom Landtag jederzeit beschlossen werden, so dass auch bei einem Erfolg des Volksbegehrens die behaupteten Effizienzpotentiale nicht notwendigerweise wegfallen würden. Hinzu kommt, dass der Sachvortrag zu den behaupteten Einsparpotentialen wenig konkret ist, sich vielmehr auf deren bloße Behauptung beschränkt, ohne dass diese näher bezeichnet oder gar beziffert würden.

aa) Auf eine Anfrage zu den konkreten Einsparpotentialen der Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform (LTDrucks 6/2353) antwortete das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales am 22. November 2016 u.a. (LTDrucks 6/3073): „In welchem Volumen der Wegfall von Stellen und Planstellen im Rahmen des SAK [Stellenabbaukonzept 2020] mit welchen finanziellen Auswirkungen letztendlich den Ergebnissen der Verwaltungsreform geschuldet sein wird, kann derzeit jedoch noch nicht beziffert werden“ (S. 1). Und weiter: „Darüber hinaus ist die Gebietsreform auf langfristige zukünftige Wirkungen gerichtet, wie nicht zuletzt ihre Orientierung auf einen Zeitraum bis mindestens zum Jahr 2035 zeigt (vergleiche § 9 ThürGVG). Konkrete Prognosen zu finanziellen Auswirkungen sind mit Blick auf einen derart langen Zeitraum nicht verlässlich möglich. Im Übrigen gelten die erheblichen Schwierigkeiten und Unsicherheiten, die bereits im Falle der Evaluation vergangener Gebietsreformen auftreten (zum Beispiel die Erfassbarkeit von Wirkungszusammenhängen oder die ständige Veränderung der Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns), umso mehr für Prognosen in Bezug auf eine noch in der Umsetzungsphase befindliche Gebietsreform“ (S. 5).

Angesichts dieser durch das TMIK eingeräumten Schwierigkeiten bei der Prognose künftiger Einsparpotentiale erscheint es wenig überzeugend, wenn die Landesregierung den Verstoß gegen den Haushaltsvorbehalt damit begründet, dass „ohne die Durchführung einer Gebietsreform mit den Zielsetzungen des § 1 ThürGVG [...] der Finanzausgleichsgesetzgeber künftig bei der Bemessung einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen andere Parameter und Bedarfselemente zugrunde zu legen [hätte] als in dem Fall, dass eine Gebietsreform größere und leistungsfähigere territoriale Kommunaleinheiten bildet“. Sind künftige Einsparpotentiale noch gar nicht bekannt, so ist nicht vorstellbar, wie diese bereits jetzt Parameter für Bedarfsermittlungen sollten beeinflussen können. Auch der weitere Versuch der Sachaufklärung in der mündlichen Verhandlung vom 14. Juni 2017 war wenig aufschlussreich.

bb) Hinzu kommt: Es ist schon fraglich, ob ein Volksbegehren gegen ein Gesetz, das weder nach seinem Wortlaut noch nach seiner Begründung konkrete Anhaltspunkte für Ausgabeneinsparungen benennt, im Verfahren nach Art. 80 Abs. 1 Nr. 6, Art. 82 Abs. 3 S. 2 ThürVerfGH, §§ 11 Nr. 6 ThürVerfGHG, 12 Abs. 2 ThürBVVG noch mit der (nachgeschobenen) Begründung angegriffen werden kann, das vom Volksbegehren abgelehnte Gesetz ziele auf relevante Ausgabensenkungen, so dass das Volksbegehren gem. Art. 82 Abs. 2 ThürVerf unzulässig sei. Gegen die Statthaftigkeit einer solchen nachgeschobenen Begründung könnte sprechen, dass es den Initiatoren eines Volksbegehrens von Anfang an möglich sein muss, dessen rechtliche Zulässigkeit zu beurteilen, sich somit die Frage des dem Volksbegehren entgegenstehenden Haushaltsvorbehalts unmittelbar oder mittelbar aus dem Gesetz ergeben muss, gegen das sich das Volksbegehren richtet. Im späteren Verfahren dürfte die Landesregierung daher allein noch Präzisierungen vornehmen.

cc) Diese Problematik kann indes dahinstehen. Denn auch wenn unterstellt wird, dass eine im Zuge der Umsetzung des früheren Vorschaltgesetzes durchgeführte Gebietsreform zukünftig zu relevanten Ausgabensenkungen führen würde (was umstritten ist), so ist doch zwischen einem möglichen Erfolg des Volksbegehrens und dem Wegfall der (unterstellten) Ausgabensenkungen keine zwingende Kausalität auszumachen: Denn dem Landtag wäre es auch im Falle der Aufhebung des früheren Vorschaltgesetzes durch ein erfolgreiches Volksbegehren nicht verwehrt gewesen, eine Gebietsreform nach seinen Vorstellungen – in den verfassungsrechtlichen Grenzen (vgl. Urteil des ThürVerfGH vom 9. Juni 2017 – VerfGH 61/16) – zu beschließen und auf diese Weise die behaupteten Effizienzgewinne zu realisieren. Da dies von der Landesregierung nach der zwischenzeitlichen Aufhebung des Vorschaltgesetzes durch Urteil des ThürVerfGH vom 9. Juni 2017 (VerfGH 61/16) auch so gesehen wird, ist deren Argumentation im vorliegenden Verfahren widersprüchlich und nicht nachvollziehbar.

### 3. Generelle Unzulässigkeit von Volksbegehren gegen Gebietsreform-Gesetze?

Die Landesregierung ist der Auffassung, dass Volksbegehren gegen Gebietsreform-Gesetze – hier gegen das Volksbegehren zum früheren Vorschaltgesetz – bereits deshalb generell unzulässig sind, weil die Materie

zu komplex sei, die (Abwägungs-)Entscheidungen vielmehr dem parlamentarischen Gesetzgeber vorbehalten seien, der allein auch die notwendige Anhörung gem. Art. 91 Abs. 4, Art. 92 Abs. 2 und 3 ThürVerf durchführen könne.

Dieser Einwand der Landesregierung ist nicht völlig von der Hand zu weisen, geht indes jedenfalls im konkreten Fall des auf die Aufhebung des früheren Vorschaltgesetzes zielenden Volksbegehrens fehl.

a) Ohne an dieser Stelle näher auf die These von der im Demokratieprinzip angelegten Prävalenz des parlamentarischen Gesetzgebers gegenüber dem Volksgesetzgeber eingehen zu müssen (vgl. dazu ThürVerfGH Urteil vom 19. September 2001 – VerfGH 4/01 –, juris, Rn. 177 ff), ist der Argumentation der Landesregierung, dass eine umfassende Gebietsreform aufgrund der hierbei erforderlichen Planungs- und Abwägungsentscheidungen nicht im Wege einer Volksgesetzgebung erfolgen könne, nur im Hinblick auf eine *positive Entscheidung* zu folgen, hingegen nicht im Falle eines Recall-Gesetzes, das lediglich den Status Quo wiederherstellen soll. Wollte man die weitergehende Konsequenz ziehen, dass auch jedweder Recall von Gebietsreform-Gesetzen durch den Volksgesetzgeber ausgeschlossen sei, so würde die grundsätzliche Entscheidung des Thüringer Verfassungsgebers, in Art. 45 Satz 2, Art. 47 Abs. 1, Art. 81 Abs. 1, Art. 82 ThürVerf die Volksgesetzgebung neben der Parlamentsgesetzgebung zuzulassen, über die in Art. 82 Abs. 2 ThürVerf explizit gezogenen Grenzen hinaus beschränkt, ohne dass sich die zusätzliche Schranke aus dem Text der Thüringer Verfassung ableiten ließe. M.a.W.: Beschränkungen der Volksgesetzgebung müssen sich aus der Verfassung ergeben. Eine ungeschriebene Schranke des Inhalts: „Komplexe Gesetze“ können nicht im Wege der Volksgesetzgebung verabschiedet werden“, gibt es nicht.

Die Komplexität eines Gesetzes kann allerdings dazu führen, dass ein Volksbegehren dadurch unmöglich wird, weil es tatsächlich nicht gelingt, den zur Abstimmung stehenden Gesetzentwurf mit der zur ausreichenden Information des abstimmenden Bürgers erforderlichen Begründung, die aufgrund der Komplexität erhöhten Anforderungen genügen müsste (vgl. Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil vom 30. November 2005 – 16/04 –, juris Rn. 77 ff.), so zu formulieren, dass er den verfassungsrechtlichen wie einfachgesetzlichen Vorgaben entspricht. Grundsätzlich von vornherein ausgeschlossen ist ein solches Volksbegehren deshalb jedoch nicht.

b) Nicht zu folgen ist deshalb der Argumentation der Landesregierung, dass *negative Entscheidungen über Vorschaltgesetze* unzulässig sind, da

andernfalls eine umfassende Gebietsänderung durch den Parlamentsgesetzgeber, ebenso wie Teilschritte und Stufen hiervon, von vornherein unter dem Vorbehalt des Erfolgs eines auf Aufhebung der Neugliederung gerichteten Volksbegehrens oder Volksentscheidens stünden. Die Möglichkeit, dass ein vom Parlament verabschiedetes Gesetz im Wege der Volksgesetzgebung „rückgängig gemacht wird“, ist nach dem im ThürBVVG konkretisierten Rahmen der Volksgesetzgebung (vgl. § 9 ThürBVVG: ein Volksbegehren kann auch auf die *Aufhebung* eines Gesetzes gerichtet sein) durchaus vorgesehen und in der grundsätzlichen Entscheidung des Thüringer Verfassungsgebers für das verfassungsrechtliche Nebeneinander zweier unterschiedlicher und im Einzelfall miteinander konkurrierender Gesetzgebungsverfahren begründet. In gewisser Weise steht damit jedes parlamentarische Gesetz unter dem Vorbehalt des (Miss-)Erfolgs eines auf seine Aufhebung gerichteten Volksbegehrens. Dass also mit dem Volksbegehren das frühere Vorschaltgesetz aufgehoben und die zuvor bestehende Regelung wieder in Kraft treten würde, kann nicht die Unzulässigkeit des Volksbegehrens begründen (vgl. auch Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 15. Dezember 1976 – Vf. 56-IX-76 –, juris Rn. 41).

In der Konsequenz kann dies durchaus dazu führen, dass die parlamentarische Mehrheit ihr politisches Programm nicht mehr ungebrochen durchführen kann. Andererseits ist aber zu beachten, dass dies umgekehrt genauso für die Volksgesetzgebung gilt: Genauso, wie der Volksgesetzgeber Veränderungen oder gar Aufhebungen der Entscheidungen des parlamentarischen Gesetzgebers herbeiführen kann, kann er durch den parlamentarischen Gesetzgeber korrigiert werden (vgl. Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Urteil vom 11. Juli 2002 – Vf. 91-VI-01 –, juris Rn. 58, 60, m.w.N.).

c) Ein Verstoß gegen eine Prävalenz des parlamentarischen Gesetzgebers ist hier darüber hinaus auch deshalb zu verneinen, da sich das Volksbegehren entgegen der Ansicht der Landesregierung tatsächlich auf eine rein „punktueller“ Entscheidung richtet, also gerade die Funktion erfüllen will, die ihm nach der Rechtsprechung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs (Urteil vom 19. September 2001 – 4/01 –, juris Rn. 179) im Verhältnis zum parlamentarischen Gesetzgeber zukommt. Das Volksbegehren zielt nicht auf eine Verhinderung jedweder (zukünftigen) Gebietsreform ab, sondern hat allein die Aufhebung des Vorschaltgesetzes und damit die Verhinderung einer Gebietsreform nach den Vorstellungen dieses Vorschaltgesetzes zur Folge. Eine umfassende, über eine Einzelmaßnahme hinausgehende Entscheidung wird hier weder im positiven,

noch im negativen Sinne getroffen. Indem der Gesetzentwurf des Volksbegehrens allein Auswirkungen auf das Bestehen des früheren Vorschaltgesetzes und damit ausschließlich auf eine Gebietsreform nach dessen Leitlinien haben kann, bleibt insbesondere das in der Verfassung vorgesehene Gesamtgefüge von direkter und indirekter Demokratie unangetastet. Hierin unterscheidet sich das vorliegende Volksbegehren von demjenigen, das Gegenstand der Entscheidung des ThürVerfGH vom 19. September 2001 war, und auch von dem Verfahren des Hamburgischen Verfassungsgerichts (HVerfGFH 2/16). Bei beiden sollten durch die beabsichtigten *Verfassungsänderungen* Regelungen auch für die Zukunft über einen Einzelfall hinaus getroffen werden, welche die Voraussetzungen für ein Volksbegehren gesenkt und Ausschlussstatbestände begrenzt hätten.

d) Auch Art. 91 Abs. 4 ThürVerf steht dem Volksbegehren gegen das frühere Vorschaltgesetz nicht entgegen. Zwar ist – worauf die Landesregierung zutreffend hinweist – eine Anhörung der Gemeinden und Gemeindeverbände (oder deren Zusammenschlüssen) nach Maßgabe von Art. 91 Abs. 4 ThürVerf auch im Hinblick auf einen Recall des früheren Vorschaltgesetzes erforderlich, da bei einem Erfolg des Volksbegehrens die durch das frühere Vorschaltgesetz geschaffene neue Rechtslage verändert würde. Unzutreffend sind indes die von der Landesregierung aus dieser richtigen Feststellung gezogenen Konsequenzen:

aa) Nach Art. 91 Abs. 4 ThürVerf erhalten, bevor auf Grund eines Gesetzes allgemeine Fragen geregelt werden, welche die Gemeinden und Gemeindeverbände betreffen, diese oder ihre Zusammenschlüsse grundsätzlich Gelegenheit zur Stellungnahme. Nach der Rechtsprechung des ThürVerfGH ist Art. 91 Abs. 4 ThürVerf in dem Sinne auszulegen, dass er auch für den Erlass förmlicher Gesetze gilt und nicht nur für den Erlass von Rechtsverordnungen, was der Wortlaut zunächst nahelegen würde (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 12. Oktober 2004 – VerfGH 16/02 –, Jahrbuch 2004, 214 [267] = juris Rn. 99). Der Anwendungsbereich von Art. 91 Abs. 4 ThürVerf ist eröffnet, wenn die Gemeinden und Gemeindeverbände durch den beabsichtigten Erlass abstrakt-genereller Regelungen in ihren rechtlichen Interessen betroffen sind (ThürVerfGH, Urteil vom 12. Oktober 2004 – VerfGH 16/02 –, Jahrbuch 2004, 214 [268] = juris Rn. 100).

bb) Art. 91 Abs. 4 ThürVerf enthält nach Wortlaut und Normzweck keine Einschränkung seines Anwendungsbereichs auf solche Gesetze, die nach Art. 81 Abs. 2 ThürVerf durch den Landtag beschlossen werden. Auch systematisch ist eine solche Einschränkung nicht begründbar. Art. 91

Abs. 4 ThürVerf steht in der Thüringer Verfassung außerhalb der Bestimmungen zur Gesetzgebung im Fünften Abschnitt und innerhalb der Bestimmungen zur Verwaltung im Siebten Abschnitt. Soweit darin auf die Gesetzgebung Bezug genommen wird, gilt dies, wenn keine gegenteiligen Anhaltspunkte vorliegen, umfassend und für die Gesetzgebung insgesamt. Damit gilt Art. 91 Abs. 4 ThürVerf auch für solche Gesetze, die nach Art. 81 Abs. 2 ThürVerf durch Volksentscheid beschlossen werden (so auch für den inhaltsgleichen Art. 49 der Verfassung Niedersachsen: *Waechter*, in: *Epping/Butzer/Brosius-Gersdorf/Halter/Mehde/Waechter*, *Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung*, 2012, Art. 57, Rn. 104).

cc) Verpflichtet, Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, ist der jeweilige Gesetzgeber. Damit ist im Falle eines Volksentscheids das Volk, nicht jedoch der Landtag, verpflichtet, Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben (*Waechter*, a.a.O.). Anderenfalls – etwa bei Gewährung der Stellungnahme durch den Landtag bei anschließender Entscheidung durch das Volk – würde die etwaige Stellungnahme ins Leere gehen, was dem offensichtlichen Zweck von Art. 91 Abs. 4 ThürVerf, Einflussmöglichkeiten auf die gesetzgeberische Entscheidung zu eröffnen, zuwiderlaufen würde.

Die Stellungnahme muss jedoch generell nicht zwingend unmittelbar gegenüber demjenigen erfolgen, welcher über das betreffende Gesetz entscheidet, auch wenn dieser Verpflichteter im Sinne von Art. 91 Abs. 4 ThürVerf ist. Die Gelegenheit zur Stellungnahme kann vielmehr auch lediglich *mittelbar* stattfinden und muss lediglich so erfolgen, dass die Möglichkeit besteht, auf Gang und Ergebnis des Verfahrens Einfluss zu nehmen. Die anhörende Stelle hat dann zumindest den wesentlichen Inhalt der Stellungnahme rechtzeitig an den Normgeber weiterzuleiten. Dementsprechend regelt die Geschäftsordnung des Thüringer Landtags in § 79 Abs. 2 eine Anhörung durch einen Fachausschuss und in § 80 Abs. 2 die Bereitstellung der Ausschussprotokolle für sämtliche Abgeordnete. Im Urteil vom 9. Juni 2017 (VerfGH 61/16) hat der ThürVerfGH diese Rechtslage bekräftigt (Umdruck S. 39 ff).

dd) Für den Fall eines Volksentscheids findet sich in der Literatur der Vorschlag, dass die Gelegenheit zur Stellungnahme dergestalt erfolgen könne, dass die Stellungnahmen in die Informationsschrift aufzunehmen seien, mit welcher das Volk durch das Bundesland über die Abstimmung und die Position der Landesregierung zulässigerweise informiert werde (so *Waechter*, a.a.O., Rn. 111).

ee) Das Volksbegehren „Selbstverwaltung für Thüringen“ zielte auf den Erlass eines Gesetzes ab, mit dem Art. 1 und Teile von Art. 2 des Vorschaltgesetzes zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen aufgehoben werden sollten. Dabei bereitete das Vorschaltgesetz zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen eine Neugliederung von Landkreisen, kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden vor und regelte Mindestgrößen von Gemeinden; somit war es bereits selbst ein Gesetz im Sinne von Art. 91 Abs. 4 ThürVerf (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 9. Juni 2017 – VerfGH 61/16 –, = juris Rn. 126).

Mit der Aufhebung des Vorschaltgesetzes werden zwangsläufig ebenfalls allgemeine Fragen geregelt, welche die Gemeinden und Gemeindeverbände betreffen. Insofern ist Art. 91 Abs. 4 ThürVerf im Hinblick auf das angegriffene Volksbegehren grundsätzlich anwendbar. Auch eine Ausnahme von dieser Grundsätzlichkeit, insbesondere wegen Eilbedürftigkeit, liegt nicht vor (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 12. Oktober 2004 – VerfGH 16/02 –, Jahrbuch 2004, 214 [270] = juris Rn. 101).

ff) Über das Gesetz, auf dessen Erlass das Volksbegehren abzielt, würde im Falle eines erfolgreichen Volksbegehrens nach Art. 82 Abs. 7 S. 2 ThürVerf entweder der Landtag oder aber das Volk beschließen. Nach dem klaren Wortlaut von Art. 91 Abs. 4 ThürVerf muss Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden, bevor auf Grund eines Gesetzes allgemeine Fragen geregelt werden. Eine solche Regelung erfolgt jedoch noch *nicht mit einem Volksbegehren* und erst recht nicht mit dem Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens, sondern *erst mit der Annahme des Gesetzes* durch den Landtag oder durch das Volk.

Deswegen kann das *Volksbegehren* als solches niemals mangels Gelegenheit zur Stellungnahme für Gemeinden und Gemeindeverbände oder für deren Zusammenschlüsse nach Art. 91 Abs. 4 ThürVerf unzulässig sein. Zum Zeitpunkt des Volksbegehrens und erst recht nicht zum Zeitpunkt des Antrags auf Zulassung des Volksbegehrens steht noch gar nicht fest, ob und wie vor dem Volksentscheid oder einer entsprechenden Beschlussfassung durch den Landtag nach Art. 82 Abs. 7 ThürVerf den Gemeinden und Gemeindeverbänden oder deren Zusammenschlüssen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden wird oder nicht. Vor allem steht noch nicht einmal fest, wer über den Gesetzentwurf letztlich entscheiden wird, denn dies kann sowohl der Landtag als auch das Volk sein, und damit steht auch noch nicht einmal fest, wer Verpflichteter im Sinne des Art. 91 Abs. 4 ThürVerf sein wird.

Aus diesem Grund ist die Möglichkeit, dass ein beabsichtigtes Volksbegehren gegen Art. 91 Abs. 4 ThürVerf verstoßen würde, weil vor dessen



Durchführung keine Anhörung nach Art. 91 Abs. 4 ThürVerf erfolgt, generell zu verneinen. Erforderlich ist allein, dass die Anhörung bei einem Erfolg des Volksbegehrens durchgeführt wird und über deren Ergebnisse – je nach dem Fortgang des Verfahrens – entweder der Thüringer Landtag oder das Volk vor einem Gesetzesbeschluss entsprechend informiert werden.

Anmerkung:

Ein kurzer Beschluss und ein sehr langes, aber durch und durch kluges Sondervotum, dem in seinen Prämissen energisch zu widersprechen, in den Ergebnissen hingegen nach Kräften beizupflichten ist. Es ist nicht ohne Ironie, dass der Verfasser hier auf der Grundlage einer in Ansehung der direkten Demokratie in grotesker Weise voreingenommenen Rechtsprechung des eigenen Gerichts zu Ergebnissen gelangt, die letztlich sachangemessen sind und den Mitwirkungsrechten der Bürgerinnen und Bürger hinreichend Raum lassen. Die am Ende bündig widerlegten Überlegungen der Landesregierung zum Ausschluss „komplexer“ Gesetze bewegen sich hingegen auf dem argumentativen Niveau eines Kirmesboxers.

5. Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Beschluss v. 17.11.2017 – Az. 17/17 – Volksinitiative „Bürgernähe erhalten – Kreisreform stoppen!“

Tenor

Die Verfassungsbeschwerde wird verworfen.

Gründe

A.

[1] Die Beschwerdeführerin wendet sich gegen Beschlüsse des Verwaltungsgerichts Cottbus und des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg im einstweiligen Rechtsschutz sowie gegen die Versagung von Prozesskostenhilfe in einem Verfahren gegen den Oberbürgermeister der Stadt Cottbus.

I.

[2] Die Beschwerdeführerin beantragte beim Verwaltungsgericht Cottbus den Erlass einer einstweiligen Anordnung mit dem Ziel, den Oberbürgermeister der Stadt Cottbus (im Folgenden: Antragsgegner) zu verpflichten, es zu unterlassen, Unterschriftenlisten der Volksinitiative „Bürgernähe erhalten – Kreisreform stoppen!“ im Cottbuser Rathaus und/oder anderen städtischen Einrichtungen auszulegen und es weiter zu unterlassen, bereits im Rathaus und/oder anderen städtischen Einrichtungen ausgelegte Unterschriftenlisten an die Vertreter der Volksinitiative auszuhändigen. Weiter verlangt sie, den Oberbürgermeister zu verpflichten, Auskunft darüber zu erteilen, wo in städtischen Einrichtungen diese Unterschriftenlisten ausliegen und ob der Antragsgegner die Mitarbeiter der Stadtverwaltung und städtischen Eigenbetriebe zur Unterschrift per dienstlichem Schreiben aufgefordert hat.

[3] Das Verwaltungsgericht lehnte die Gewährung von Prozesskostenhilfe für das Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes und den Erlass einer einstweiligen Anordnung mit Beschluss vom 20. Dezember 2016 ab. Für die Gewährung von Prozesskostenhilfe fehle es an einer hinreichenden Erfolgsaussicht. Die Beschwerdeführerin habe einen Anordnungsanspruch nicht glaubhaft gemacht. Sie sei nicht in subjektiven Rechten verletzt. Das Neutralitätsgebot gewähre keinen Anordnungsanspruch. Auch fehle es an der besonderen Eilbedürftigkeit des geltend gemachten Anspruchs, da die von ihr unterstellten Fehler des Volksgesetzgebungsverfahrens noch in späteren Stadien geheilt werden könnten. Auch bezüglich des geltend gemachten Auskunftsanspruchs liege kein Anordnungsgrund vor.

[4] Die gegen diesen Beschluss eingelegte Beschwerde wies das Oberverwaltungsgericht mit Beschluss vom 27. Januar 2017 als unbegründet zurück und lehnte zugleich die Gewährung von Prozesskostenhilfe für das Beschwerdeverfahren ab. Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts sei nicht zu beanstanden. Ein Anordnungsanspruch sei nicht gegeben, da die Beschwerdeführerin nicht in einem subjektiven Recht verletzt sei. Aus Art. 22 Abs. 2 und Abs. 3 Landesverfassung (LV) folgten keine Abwehrrechte dagegen, dass Volksinitiativen rechtswidrig zustande kämen. Aus dem zurückliegenden Verhalten des Antragsgegners gegenüber anderen Volksinitiativen könne keine gegenwärtige Verletzung eigener Rechte abgeleitet werden. Dass die Auslegung von Unterschriftenlisten im Rathaus oder anderen städtischen Einrichtungen für sich genommen unzulässig sei, könne dem Beschwerdevorbringen nicht entnommen werden. Das Neutralitätsgebot gelte nicht für Volksabstimmungen. Eine dahingehende Verletzung sei

auch nicht gegeben. Dieser Beschluss wurde dem Bevollmächtigten der Beschwerdeführerin für das Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes am 31. Januar 2017 zugestellt.

[5] Am 31. März 2017 hat die Beschwerdeführerin Verfassungsbeschwerde erhoben. Sie beantragt hinsichtlich der Verfassungsbeschwerdefrist Wiedereinsetzung in den vorigen Stand für eine weitergehende Begründung. Sie rügt eine Verletzung des Willkürverbots und des Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz, des Rechts auf politische Mitgestaltung, Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen, Teilnahme an Volksbegehren, Volksinitiativen und Volksentscheiden sowie des Prinzips der Parteionabhängigkeit und Gesetzesbindung der Beamten und Verwaltungsangehörigen nach Art. 96 Abs. 3 LV.

B.

I.

[6] Die Verfassungsbeschwerde ist zu verwerfen. Sie ist unzulässig.

[7] 1. Der vorsorglich gestellte Antrag auf Wiedereinsetzung in den vorigen Stand nach § 47 Abs. 2 Satz 1 Verfassungsgerichtsgesetz Brandenburg (VerfGBbg) ist unzulässig, da die Beschwerdeführerin bis zum heutigen Tage weder die von ihr für verfristet gehaltene Handlung nachgeholt noch die Gründe für die unverschuldete Fristversäumnis glaubhaft gemacht hat. Die Verfassungsbeschwerde ist daher im Hinblick auf ihre Zulässigkeit ausschließlich in dem bis zur Entscheidung vorgelegten Umfang zu berücksichtigen.

[8] 2. In Bezug auf den Beschluss des Verwaltungsgerichts Cottbus vom 20. Dezember 2016 (VG 4 L 643/16) ist die Verfassungsbeschwerde bereits wegen prozessualer Überholung unzulässig, denn der Beschluss ist durch die nachfolgende Beschwerdeentscheidung des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 27. Januar 2017 bestätigt worden (vgl. Beschlüsse vom 14. Oktober 2016 – VfGBbg 82/15 – und vom 16. Dezember 2016 – VfGBbg 30/16 –, [www.verfassungsgericht.brandenburg.de](http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de); BVerfGK 10, 134, 138; BVerfG, NJW 2011, 2497, 2498; BVerfG, Beschluss vom 21. November 2012 – 1 BvR 1711/09 –, Juris Rn. 10).

[9] 3. Darüber hinaus ist die Verfassungsbeschwerde insoweit unzulässig, als die Beschwerdeführerin mit der in Art. 96 Abs. 3 LV verankerten Gesetzesbindung und Unabhängigkeit der Beamten und Verwaltungsangehörigen eine Vorschrift rügt, die keine subjektive Grundrechtsgewährleis-

tung zu ihren Gunsten enthält, sondern lediglich Ausdruck der administrativen Organisationsgewalt der Landesverwaltung und daher im Verfassungsbeschwerdeverfahren nicht rügefähig ist.

[10] 4. Im Übrigen genügt die Verfassungsbeschwerde nicht den sich aus § 20 Abs. 1 Satz 2, § 46 Verfassungsgerichtsgesetz Brandenburg (VerfGGBbg) ergebenden Anforderungen an ihre Begründung. Danach ist es notwendig, die mögliche Verletzung des geltend gemachten Grundrechts des Beschwerdeführers schlüssig aufzuzeigen. Mit der Begründung müssen neben einem substantiierten Vortrag des entscheidungserheblichen Sachverhalts die wesentlichen rechtlichen Erwägungen unter Berücksichtigung einschlägiger verfassungsrechtlicher Rechtsprechung dargelegt werden, um dem Gericht eine sachgerechte Auseinandersetzung mit dem geltend gemachten Begehren zu ermöglichen. Der Vortrag muss aus sich heraus verständlich sein, d.h. ohne Hinzuziehung von Akten und ohne Stellungnahme anderer Verfahrensbeteiligter. Dazu gehört auch, dass ein Beschwerdeführer deutlich macht, aus welchem rechtlichen Zusammenhang sich die behauptete Grundrechtsverletzung ergeben soll, d. h. welche Verfahrenshandlung oder materiellrechtliche Würdigung des Gerichts welche Grundrechtsverletzung aus seiner Sicht bewirkt hat. Dabei ist es nicht Aufgabe des Gerichts, sich das verfassungsrechtlich Relevante aus den vorgelegten Unterlagen herauszusuchen (st. Rspr., vgl. Beschlüsse vom 19. Mai 2017 – VfGBbg 31/16 –, vom 15. April 2016 – VfGBbg 86/15 – und vom 22. Mai 2015 – VfGBbg 32/14 –, [www.verfassungsgericht.brandenburg.de](http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de) –, StGH Hessen, Beschluss vom 15. August 2002 – P.St. 1619 –, Juris Rn. 19, m.w. Nachw. zum Bundesrecht vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. März 2012 – 2 BvR 1382/09 –, Juris Rn. 5; BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2017 – 1 BvR 781/15 –, Juris Rn. 20; BVerfGE 130, 1, 21; BVerfGK 20, 327, 329).

[11] a) Mit ihrer Rüge, gegen den Prozesskostenhilfebeschluss des Obergerichtes sei eine (weitere) Rechtsschutzmöglichkeit nicht gegeben, was Art. 6 Abs. 1 LV verletze, verkennt die Beschwerdeführerin, dass Ausgestaltungen des gerichtlichen Verfahrens der VwGO als Bundesrecht nicht mit der Verfassungsbeschwerde zum Verfassungsgericht des Landes Brandenburg angegriffen werden können. Hierfür kommen gemäß § 45 Abs. 1 VerfGGBbg nur behauptete Grundrechtsverletzungen durch die öffentliche Gewalt des Landes Brandenburg in Betracht (vgl. Beschluss vom 16. Dezember 2016 – VfGBbg 36/16 – und 9. Oktober 2015 – VfGBbg 65/15 –, m.w. Nachw., [www.verfassungsgericht.brandenburg.de](http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de)). Es kommt hinzu, dass dieses Grundrecht zwar die gesamte vollziehende Gewalt, nicht jedoch die Rechtsprechung in dieser Funktion bindet. Art. 6 Abs. 1 LV garantiert den Schutz durch den Richter, nicht gegen ihn (vgl.

Iwers, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Art. 6, Anm. 1.1.).

[12] b) Ein Verstoß gegen die übrigen von der Beschwerdeführerin gerügten Grundrechte ist nicht erkennbar. Insoweit beschränkt sich das Beschwerdevorbringen allein auf eine von ihr angenommene Unrichtigkeit der Entscheidung des Obergerverwaltungsgerichts in der Sache. Es ist jedoch nicht die Aufgabe des Verfassungsgerichts, die Entscheidungen der Fachgerichte allgemein auf ihre materielle und verfahrensrechtliche Richtigkeit zu überprüfen und sich in dieser Weise an ihre Stelle zu setzen. Eine Überprüfung erfolgt vielmehr allein am Maßstab der Landesverfassung darauf hin, ob eine gerichtliche Entscheidung hierin gewährte Rechte verletzt. Inwieweit das Recht auf politische Mitgestaltung, der Teilnahme an Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheidungen sowie das Recht auf Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen verletzt sein soll, ist nach dem Vorbringen nicht ansatzweise dargetan. Vor diesem Hintergrund fehlt es auch an einem ausreichenden Vortrag dazu, inwieweit die Beschwerdeführerin durch die angegriffenen Entscheidungen selbst, gegenwärtig und unmittelbar in ihren Grundrechten beeinträchtigt sein könnte. Aus der Tatsache allein, dass sie die Ziele der vom Antragsgegner nach ihrer Auffassung begünstigten Volksinitiative nicht teilt, kann keine Beeinträchtigung eigener rechtlicher Interessen geschlossen werden. In dieser Hinsicht geht das Obergerverwaltungsgericht zu Recht davon aus, dass Art. 21 Abs. 1 LV kein Abwehrrecht dagegen vermittelt, dass Volksinitiativen rechtmäßig zustande kommen. Dabei kann dahinstehen, ob diese Verfassungsbestimmung nicht lediglich eine objektiv-rechtliche Wertentscheidung (vgl. Iwers, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Ziff. 2 zu Art. 21) darstellt. Denn jedenfalls erhält Art. 21 Abs. 1 LV seine eigentliche Bedeutung erst durch die nachfolgenden Bestimmungen der Landesverfassung (vgl. v. Brünneck/Epting, in: Simon/Franke/Sachs, Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, Rn. 3 zu § 22). Insoweit vermittelt auch Art. 21 Abs. 1 LV lediglich einen Anspruch darauf, dass Anregungen oder Bedenken gegen bestimmte Handlungen der öffentlichen Gewalt vorgebracht werden können (vgl. Beschluss vom 15. April 2003, – VfGBbg 6/03 – [www.verfassungsgericht.brandenburg.de](http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de)), was hier offensichtlich erfolgt ist.

[13] Auch in Bezug auf den Beschluss betreffend die Gewährung von Prozesskostenhilfe hat die Beschwerdeführerin nicht aufgezeigt, dass das Obergerverwaltungsgericht Grundrechte der Landesverfassung verletzt haben könnte. Insoweit fehlt es bereits an einem über die gegen den Hauptsachebeschluss gerichteten Einwände hinausgehenden Vortrag.

[14] c) Schließlich lässt die Beschwerdeschrift auch nicht erkennen, dass die Beschwerdeführerin durch die von ihr behauptete unterschiedliche Behandlung verschiedener Volksinitiativen durch den Antragsgegner selbst, gegenwärtig und unmittelbar in ihrem Recht auf Gleichbehandlung nach Art. 12 Abs. 1 LV bzw. Art. 52 Abs. 3 LV verletzt sein könnte. Die Ausführungen des Obergerichts, wonach sich aus der geltend gemachten Ungleichbehandlung allenfalls eine Verletzung der Rechte früherer Volksinitiativen ableiten ließe, bezüglich derer die Beschwerdeführerin nicht einmal behauptet hat, daran teilgenommen zu haben bzw. als Vertreterin nach § 2 Abs. 3 Volksabstimmungsgesetz Brandenburg fungiert zu haben, sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

## II.

[15] Der Beschluss ist einstimmig ergangen. Er ist unanfechtbar.

Anmerkung:

Der Beschluss betrifft einen „Klassiker“ der direkten Demokratie, nämlich Eingriffe der Exekutive – die hier dem Vernehmen nach zugunsten einer direktdemokratischen Initiative erfolgt sind. Formal ist gegen die Entscheidung nichts zu erinnern (das gilt namentlich für die Frage der Wiedereinsetzung). In der Sache bleibt die Frage offen, ob es sich das Gericht nicht etwas leicht gemacht hat.

## III. Verwaltungsgerichte

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil v. 17.5.2017 – Az. 4 B 16.1856 – Bürgerbegehren „Augsburger Stadtwerke in Augsburger Bürgerhand“

Leitsatz

Die dem Bürgerbegehren beizufügende Begründung muss keinen Hinweis auf die – dem Begehren entgegenstehende oder mit ihm übereinstimmende – Beschlusslage im Gemeinderat enthalten. (Rn. 38–42)

## Tenor

- I. Das Urteil des Verwaltungsgerichts Augsburg vom 4. März 2016 wird aufgehoben.
- II. Die Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheids vom 27. April 2015 verpflichtet, das Bürgerbegehren „Augsburger Stadtwerke in Augsburger Bürgerhand zuzulassen.
- III. Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.
- IV. Das Urteil ist im Kostenpunkt vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, sofern nicht die Kläger vorher Sicherheit in gleicher Höhe leisten.

## Tatbestand

[1] Die Beteiligten streiten um die Zulassung eines Bürgerbegehrens.

[2] Die Kläger sind Vertreter eines Bürgerbegehrens, das darauf abzielt, einen Verkauf der von der Beklagten in privatrechtlicher Form geführten Stadtwerke oder ihrer Tochtergesellschaften sowie deren Fusion mit anderen Unternehmen zu verhindern.

[3] Die Beklagte ist alleinige Gesellschafterin der Stadtwerke Augsburg Holding GmbH, der jeweils zu 100% u. a. die Stadtwerke Augsburg Energie GmbH, die Stadtwerke Augsburg Wasser GmbH und die Stadtwerke Augsburg Verkehrs GmbH gehören. Die Stadtwerke Augsburg Energie GmbH hält Anteile an der erdgas schwaben GmbH, der Bayerngas GmbH und der M-net Telekommunikations GmbH. Die swa Netze GmbH ist eine 100-prozentige Tochter der Stadtwerke Augsburg Energie GmbH.

[4] Eine vom Stadtrat der Beklagten in Auftrag gegebene Machbarkeitsstudie kam zu dem Ergebnis, dass bei einer strategischen Partnerschaft der Energiesparte der Stadtwerke Augsburg mit der erdgas schwaben GmbH jährlich bis zu 2,004 Millionen Euro an zusätzlichen Gewinnen insbesondere durch Einsparungen erwirtschaftet werden könnten, bei einer Fusion sogar 11,5 Millionen Euro.

[5] Gegen solche Bestrebungen richtet sich das von einer Bürgerinitiative betriebene Bürgerbegehren „Augsburger Stadtwerke in Augsburger Bürgerhand“, das von den Klägern am 2. April 2015 bei der Beklagten eingereicht wurde. Die Unterschriftenlisten enthielten folgende Fragestellung:

[6] „Sind Sie **dafür**, dass die Stadtwerke Augsburg Holding GmbH und ihre Tochter Energie GmbH, Wasser GmbH, Verkehrs GmbH und Netze Augsburg GmbH in vollständigem Eigentum der Stadt Augsburg bleiben und jegliche Fusion mit anderen Unternehmen unterbleibt?“

[7] Die auf den Unterschriftenlisten abgedruckte Begründung lautet:

[8] „Die Stadtwerke Augsburg sind seit langer Zeit im vollständigen Eigentum der Stadt Augsburg. Dies garantiert die sichere Daseinsvorsorge der Augsburger Bürgerinnen und Bürger in den Bereichen Energie, Wasser und Verkehr. Doch jetzt soll der Konzern Thüga AG durch seine Tochter Erdgas Schwaben GmbH an der Energieversorgung der Stadt beteiligt werden. Der Augsburger Stadtrat hat mit großer Mehrheit beschlossen, diese Möglichkeit ernsthaft zu prüfen. Das käme einem Ausverkauf von Augsburger ‚Tafelsilber‘ gleich, denn die Überschüsse aus dem Energiebereich garantieren heute u.a. die Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs Augsburgs. Weitere mögliche Gefahren bestehen in Preissteigerungen, Arbeitsplatzabbau und dem Abzug von regionalem Dienstleistungswissen. Die Augsburger Daseinsvorsorge muss vollständig in kommunaler Hand bleiben.“

[9] Aufgrund eines Stadtratsbeschlusses vom 23. April 2015 wurde das Bürgerbegehren mit Bescheid vom 27. April 2015 als unzulässig zurückgewiesen.

[10] Ein von den Klägern eingereichtes weiteres Bürgerbegehren, das sich nur gegen die in der Machbarkeitsstudie geprüfte Fusion im Bereich der Energie richtete („Sind Sie dafür, dass eine Fusion der Energiesparte der Stadtwerke Augsburg mit Erdgas Schwaben unterbleibt?“), wurde mit Bescheid vom 22. Mai 2015 von der Beklagten zugelassen. Es wurde in einem Bürgerentscheid am 12. Juli 2015 angenommen, zugleich wurde ein entgegengesetztes Ratsbegehren abgelehnt.

[11] Gegen die Ablehnung des ersten Bürgerbegehrens erhoben die Kläger am 30. April 2015 Verpflichtungsklage. Die Klage sei auch nach dem Erfolg des zweiten Bürgerbegehrens zulässig, weil das erste Bürgerbegehren weitergehend sei. Die Fragestellung sei ausreichend bestimmt, da es um eine Grundsatzentscheidung über die städtische Daseinsvorsorge gehe. Anlass sei zwar die angekündigte Fusion im Energiebereich; eine Privatisierung in anderen Sparten sei jedoch nicht ausgeschlossen.

[12] Die Beklagte beantragte Klageabweisung. Der Klage fehle das Rechtsschutzbedürfnis, da die Kläger durch Einreichung des zweiten Bürgerbegehrens dokumentiert hätten, dass sie das Interesse an dem ersten Bürgerbegehren verloren hätten und zu der Überzeugung gelangt seien, dass es unzulässig gewesen sei. Die Klage sei auch unbegründet, da das Bürgerbegehren gegen den Bestimmtheitsgrundsatz und das Koppelungsverbot verstoße; zudem enthalte die Begründung unrichtige, irreführende und unvollständige Angaben über abstimmungsrelevante Tatsachen.

[13] Mit Urteil vom 4. März 2016 wies das Verwaltungsgericht Augsburg die Klage ab. Sie sei zwar zulässig, da der Gegenstand des streitgegenständlichen Bürgerbegehrens mit demjenigen des erfolgreich durchge-



fürten Bürgerbegehrens nur teilweise identisch sei und der Bürgerentscheid auch nur eine einjährige Bindungswirkung besitze. Die Klage sei aber unbegründet, da das Bürgerbegehren, das mit seiner Fragestellung nicht gegen das Kopplungsgebot verstoße, an einem Begründungsmangel im Sinne einer unvollständigen und dadurch irreführenden Begründung leide. Bei einer (zulässigerweise) mehrere Teilaspekte umfassenden Fragestellung sei in der Begründung darauf zu achten, dass der Abstimmende, der sich nur einheitlich für Ja oder Nein entscheiden könne, bei der Wertung der einzelnen Teilaspekte eine eventuell unterschiedliche Ausgangslage erkennen könne. Es sei hier daher erforderlich gewesen, in der Begründung in der gebotenen Kürze darauf hinzuweisen, dass die Beklagte bzw. deren Stadtrat hinsichtlich der Trinkwasserversorgung bereits früher eine Privatisierung ausdrücklich ausgeschlossen habe (Stadtratsbeschlüsse vom 25.3.2004 und 24.4.2008) und dass durch die aktuellen Beschlüsse im Zusammenhang mit der Fusion der Energie- und Netzsparte der alleinige Einfluss auf die Wasserversorgung ausdrücklich erhalten bleiben solle (Beschlüsse vom 20.11. und 23.7.2014). Ein vollständiges Unterbleiben jeden Hinweises auf die abweichende Ausgangslage beim Trinkwasser mache die Begründung unvollständig, wodurch die Abstimmenden irregeführt werden könnten. Die Stadtratsbeschlüsse der Jahre 2004 und 2008 seien entstanden, weil eine im Raum stehende Privatisierung der Trinkwasserversorgung bzw. ein Verkauf der Grundstücke im Trinkwasserschutzgebiet auf Bürgerprotest gestoßen sei. Durch den fehlenden Hinweis auf die Beschlusslage werde der Eindruck erweckt, die Frage der Privatisierung der Trinkwasserversorgung sei ebenso zu bewerten wie diejenige der – von der geplanten Fusion mit der Erdgas Schwaben GmbH ebenfalls nicht betroffenen – Verkehrssparte. Selbst wenn man nicht davon ausgehe, dass durch die Fassung der Fragestellung und der Begründung der Eindruck erweckt werde, auch die Privatisierung der Trinkwasserversorgung sei unmittelbar geplant, werde der Abstimmende hier über Bedeutung und Tragweite der Fragestellung irregeleitet. Dies sei insoweit abstimmungsrelevant, als die Wertung, ob mit Ja oder Nein geantwortet werde, unterschiedlich ausfallen könne, je nachdem wie der Abstimmende den Handlungsbedarf hinsichtlich des Trinkwassers beurteile. Nach einer Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs werde die Grenze einer sachlich vertretbaren Darstellung des Anliegens eines Volksbegehrens dann überschritten, wenn die Erläuterung der konkreten Rechtslage, die abgelöst werden solle, ein wichtiges bereits in Kraft getretenes Änderungsgesetz überhaupt nicht in den Blick nehme. Übertragen auf die Konstellation bei Bürgerbegehren, wo es um

Beschlüsse eines Gemeinderats gehe, müsse über eine relevante bestehende Beschlusslage des Stadt- bzw. Gemeinderats informiert werden.

[14] Mit der vom Verwaltungsgerichtshof zugelassenen Berufung verfolgen die Kläger ihr Rechtsschutzbegehren weiter. Sie beantragen,

[15] das Urteil des Verwaltungsrechts Augsburg vom 4. März 2016 aufzuheben und die Beklagte unter Aufhebung des Bescheids vom 27. April 2015 zu verpflichten, das Bürgerbegehren „Augsburger Stadtwerke in Augsburger Bürgerhand“ zuzulassen.

[16] Zweck der Begründungspflicht sei, dass die Unterzeichner eines Bürgerbegehrens durch eine zumindest knappe Begründung erführen, wofür sie sich einsetzen. Diese Voraussetzung sei hier erfüllt, weil die Begründung über bloß schlagwortartige Aussagen hinaus Angaben zu den Gründen für das Bürgerbegehren enthalte und die Bürger zu einer Grundsatzentscheidung über die Privatisierung sämtlicher Sparten der Stadtwerke Augsburg Holding GmbH aufrufe. Jedem mündigen Bürger sei klar gewesen, dass er anlässlich des aktuellen Fusionsplans der Beklagten bezüglich der Energieversorgungssparte im Rahmen einer Grundsatzentscheidung über den generellen Verbleib aller Tochtergesellschaften entscheide. Als Grund für das Begehren werde die dauerhafte Sicherung der Daseinsvorsorge in kommunaler Hand angeführt und auf mögliche Risiken einer Teilprivatisierung hingewiesen. Die Begründung enthalte ausschließlich inhaltlich richtige Tatsachen und keine als Tatsachenbehauptung getarnten Befürchtungen oder Vermutungen. Da anlässlich der jüngsten Fusionspläne für die Energiesparte eine Grundsatzentscheidung bezüglich aller zur Augsburger Stadtwerke Holding GmbH gehörenden Bereiche gefordert werde, entstehe beim Bürger nicht der Eindruck, dass die Privatisierung der Wassersparte unmittelbar bevorstehe oder bereits geplant sei. Die Begründung sei entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts nicht deshalb unvollständig, weil die Stadtratsbeschlüsse von 2004, 2008 und 2014 nicht erwähnt seien. Die Forderung des Gerichts, die Begründung müsse eventuell unterschiedliche Ausgangslagen hinsichtlich der betroffenen Teilaspekte erkennen lassen, widerspreche dem Wesen einer Grundsatzentscheidung. Die geforderte Erwähnung der Stadtratsbeschlüsse hätte beim Bürger den Eindruck erweckt, dass – entgegen der tatsächlichen Sachlage – auch in der Wassersparte eine Privatisierung unmittelbar bevorstehe. Da es um eine Grundsatzfrage gehe, liege auch kein partieller Begründungsausfall vor. Eine Verpflichtung, über die geltende Beschlusslage des Stadtrats in der Begründung umfassend zu informieren, existiere nicht. Unabhängig davon, dass die Aufzählung aller zur Thematik ergangenen Stadtratsbeschlüsse in der Begründung weder der Klarheit noch der Verständlichkeit zuträglich gewesen wäre, sei dies auch

nicht geboten gewesen. In den neueren Beschlüssen des Stadtrats aus dem Jahr 2014 sei zwar die Wassersparte ausgeklammert worden, dies aber nur im Zusammenhang mit der Machbarkeitsstudie und nicht allgemeingültig. Einen generellen Beschluss darüber, dass die Wasser- und Verkehrssparte von jeder Privatisierung dauerhaft ausgenommen bleiben solle, habe der 2014 neu gewählte Stadtrat trotz der aktuellen Entwicklungen nicht gefasst. Die zitierte Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs sei nicht übertragbar, da die Begründung keine Erläuterungen zur geltenden Rechts- bzw. Beschlusslage enthalte. Anders als bei Volksbegehren, die auf die Herbeiführung eines Gesetzes abzielten und bei denen daher die zugrundeliegende Rechtslage maßgeblich sei, beanspruche eine bestehende Beschlusslage des Stadtrats, zumal eine nicht aktuelle, keine vergleichbare Geltung bei der im Rahmen eines Bürgerbegehrens zu treffenden Grundsatzentscheidung. Den Stadtratsbeschlüssen der Beklagten aus dem Jahr 2004 und 2008 komme schon aufgrund ihrer fehlenden Aktualität keine Abstimmungsrelevanz zu; auch könnten sie jederzeit aufgehoben werden. Es fehle daher an einer „relevanten Beschlusslage des Stadtrats“, über die im Bürgerbegehren zu informieren gewesen wäre. Da durch das Bürgerbegehren zu keinem Zeitpunkt suggeriert worden sei, dass sämtliche Sparten unmittelbar vor der Fusion stünden, würden die Unterzeichner nicht irregeführt.

[17] Die Beklagte beantragt,

[18] die Berufung zurückzuweisen.

[19] Die für Volksbegehren geltenden Begründungsanforderungen seien auf Bürgerbegehren zu übertragen, da es bei beiden Instituten um eine Änderung der bestehenden Rechtslage gehe. In der Begründung des Bürgerbegehrens dürften daher abstimmungsrelevante Tatsachen nicht verschwiegen werden; auf den Unterschied zwischen aktivem Tun und Unterlassen komme es dabei nicht an. Dies gelte erst recht bei Grundsatzentscheidungen; die Begründungsanforderungen müssten daher für sämtliche Teilaspekte und somit sämtliche Tochtergesellschaften erfüllt sein. In der vorliegenden Begründung sei die Beschlusslage und damit die für den Verwaltungsvollzug geltende Rechtslage unvollständig erläutert worden, da die Stadtratsbeschlüsse vom 25. März 2004, 24. April 2008 und 23. Juli 2014 nicht erwähnt und von dem aktuellen Beschluss vom 20. November 2014 nur die Beteiligungsabsicht durch die Thüga AG dargestellt worden sei, nicht aber die mit diesem Beschluss getroffenen Einschränkungen. Hierzu hätten der Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen, die Beibehaltung des alleinigen Einflusses der Stadtwerke Augsburg Holding GmbH auf die

Verkehrs GmbH und die Wasser GmbH, der Ausschluss negativer Auswirkungen im Querverbund sowie die Begrenzung der Beteiligung der Thüga AG auf unter 50% und deren Nichtbeteiligung an der Stadtwerke Augsburg Holding GmbH gehört. Durch die Nichterwähnung dieser Fakten in der Begründung sei der Eindruck erweckt worden, dass es diese abstimmungsrelevante Beschlusslage nicht gebe. Da die einzelnen Tochtergesellschaften in völlig verschiedenen Geschäftsfeldern tätig seien, gehe die Behauptung der Kläger, dass die Grundsatzentscheidung keine Teilaspekte aufweise, an der Realität vorbei. Hinsichtlich der Trinkwasserversorgung fehle der Hinweis in der Begründung, dass diesbezüglich nach der Beschlusslage eine Privatisierung ausdrücklich ausgeschlossen worden sei. Zu den behaupteten Gefahren des Arbeitsplatzabbaus und von Preissteigerungen sei ein Hinweis notwendig gewesen, dass der Stadtrat am 20. November 2014 bereits Gegenmaßnahmen beschlossen habe. Zur Stadtwerke Augsburg Wasser GmbH enthalte die Begründung keinerlei Angaben über die Ziele und Auswirkungen des Bürgerbegehrens, so dass für diesen gewichtigen Teil ein völliger Begründungsausfall vorliege. Mit der Begründung des Bürgerbegehrens werde auch suggeriert, dass die sichere Daseinsvorsorge des öffentlichen Nahverkehrs nur durch den Verbleib der Stadtwerke Augsburg Verkehrs GmbH im vollständigen Eigentum der Beklagten garantiert werde; insoweit sei die Begründung unrichtig. Die Stadtwerke Augsburg Verkehrs GmbH sei lediglich die Infrastrukturgesellschaft und Eigentümerin der Verkehrsinfrastruktur (z. B. Gleise, Straßenbahnen, Busse), während der öffentliche Personennahverkehr von der Augsburger Verkehrsgesellschaft mbH (AVG) unter Beteiligung der Augsburger Verkehrsservicegesellschaft (ASG) betrieben werde, die zum Konzern Stadtwerke Augsburg gehörten. Allein mit der Eigentumssicherung bezogen auf die Infrastrukturgesellschaft könne der öffentliche Nahverkehr faktisch keinesfalls gesichert werden. Auch handle es sich dabei nach Art. 2 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 BayÖPNVG um eine freiwillige Aufgabe der Daseinsvorsorge im eigenen Wirkungskreis, welche die Beklagte in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit bedarfsgerecht durchzuführen habe; insoweit sei die Daseinsvorsorge bereits gesetzlich gesichert. Diesbezüglich sei die Begründung daher unrichtig; auch fehle der Fragestellung der erforderliche Entscheidungscharakter. Durch die Eingangssätze der Begründung werde der irreführende Eindruck erweckt, dass nur beim Verzicht auf eine Fusion die Daseinsvorsorge in den genannten Bereichen für die Zukunft gesichert sei und dass sämtliche Geschäftsfelder von der geplanten Fusion umfasst seien. Es werde suggeriert, dass die in der Begründung genannten potentiellen Ge-

fahren in Kürze eintreten würden und dass die Trinkwasserversorgung Bestandteil der Fusion werden solle. Dabei handle es sich um ergebnisrelevante tragende Begründungselemente. Zudem verstoße die Fragestellung gegen das in der Rechtsprechung anerkannte Verbot der Koppelung sachlich nicht zusammenhängender Materien in einem Bürgerbegehren. Nach dem objektiven Erklärungsgehalt handle es sich um mehrere Teilfragen, da es um den Verbleib mehrerer selbständiger Gesellschaften im Eigentum der Beklagten und um das Unterbleiben jeglicher Fusion mit anderen Unternehmen gehe. Die einzelnen Teilfragen bildeten keine einheitliche abgrenzbare Materie, da unterschiedliche Geschäftsfelder betroffen seien, bei denen der Sinn einer Fusion unterschiedlich beurteilt werden könne. Zudem betreffe ein Teil der Fragestellung eine Änderung der Eigentumsverhältnisse, während es bei einer Fusion um einen Zusammenschluss von zwei oder mehreren Unternehmen gehe, die nicht mit einer Veränderung der Eigentumslage an den Unternehmen einhergehen müsse. Nach dem Wortlaut der Fragestellung seien sogar Fusionen ausgeschlossen, bei denen eine Gesellschaft des Stadtwerke-Konzerns eine andere Gesellschaft übernehme und dabei im vollständigen Eigentum der Beklagten bleibe.

[20] In der mündlichen Verhandlung vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof am 25. Januar 2017 wurden die streitigen Fragen erörtert. Die Vertreter der Beklagten übergaben eine Übersicht über die aktuelle Konzernstruktur der Stadtwerke Augsburg. Die Beteiligten verzichteten auf weitere mündliche Verhandlung.

[21] Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakten verwiesen.

## Entscheidungsgründe

[22] I. Die Berufung der Kläger, über die wegen des Verzichts der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung entschieden werden kann (§ 101 Abs. 2 VwGO), hat Erfolg. Die Kläger, die als Gesamtvertreter der Unterzeichner des Bürgerbegehrens gegen dessen Ablehnung im eigenen Namen unmittelbar Klage erheben können (Art. 18a Abs. 8 Satz 2 GO), haben einen Rechtsanspruch auf Zulassung des Bürgerbegehrens (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO), da dieses weder mit seiner Fragestellung (1.) noch mit seiner Begründung (2.) gegen geltendes Recht verstößt. Der Ablehnungsbescheid der Beklagten vom 27. April 2015 und das Urteil des Verwaltungsgerichts Augsburg vom 4. März 2016 können daher keinen Bestand haben.

[23] Die zur Entscheidung gestellte Frage, ob der Abstimmende dafür ist, dass die Stadtwerke Augsburg Holding GmbH und ihre Töchter Energie

GmbH, Wasser GmbH, Verkehrs GmbH und Netze Augsburg GmbH in vollständigem Eigentum der Stadt Augsburg bleiben und jegliche Fusion mit anderen Unternehmen unterbleibt, lässt sich mit Ja oder Nein beantworten und entspricht daher der Vorgabe des Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO. Sie ist auch weder zu unbestimmt (a), noch verstößt sie gegen das Koppelungsverbot (b).

[24] Ein Bürgerbegehren kann nur zugelassen werden, wenn die mit ihm unterbreitete Fragestellung ausreichend bestimmt ist (BayVGh, B. v. 8.4.2005 – 4 ZB 04.1264 – BayVBl. 2005, 504 m.w.N.). Damit ist zwar nicht verlangt, dass es zur Umsetzung des Bürgerentscheids nur noch des Vollzugs durch den Bürgermeister bedarf; mit einem Bürgerentscheid können vielmehr auch Grundsatzentscheidungen getroffen werden, die durch Detailregelungen des Gemeinderates ausgefüllt werden müssen (BayVGh, U. v. 19.2.1997 – 4 B 96.2928 – VGh n.F. 50, 42/44 = BayVBl. 1997, 276/277). Die Fragestellung muss aber in jedem Fall so bestimmt sein, dass die Bürger erkennen können, für oder gegen was sie ihre Stimme abgeben und wie weit die Bindungswirkung des Bürgerentscheids (Art. 18a Abs. 13 GO) nach dessen Entscheidungsinhalt reicht (BayVGh, B. v. 8.4.2005, a.a.O.; vgl. VerfGh, E. v. 13.4.2000 – Vf. 4-IX-00 – BayVBl. 2000, 460/464 zum Volksentscheid).

[25] Diesen Anforderungen wird das streitgegenständliche Bürgerbegehren gerecht. In der Fragestellung werden die kommunalen Unternehmen, für die das umfassende Veräußerungs- und Fusionsverbot gelten soll, hinreichend genau bezeichnet. Dass dabei die Netze GmbH zu den „Töchtern“ der Stadtwerke Augsburg Holding GmbH gerechnet wird, obwohl sie – als Tochterunternehmen der Energie GmbH – insoweit als Enkelunternehmen zu qualifizieren wäre, ist hier unerheblich, da diese begriffliche Ungenauigkeit nicht zu abstimmungsrelevanten Unklarheiten oder Fehlvorstellungen führen kann. Die Reichweite der zu treffenden Entscheidung ist auch nicht deshalb unklar, weil sich aus der Fragestellung nicht eindeutig erkennen ließe, ob der Ausschluss „jegliche(r) Fusion“ auch für Firmenübernahmen durch eine der Gesellschaften des Stadtwerke-Konzerns gelten soll, bei denen die Beklagte alleinige Eigentümerin des vereinigten Unternehmens würde. Aus der Bezeichnung des Bürgerbegehrens („Augsburger Stadtwerke in Bürgerhand“) und aus dem primär genannten Ziel eines Verbleibs der kommunalen Unternehmen „in vollständigem Eigentum der Stadt Augsburg“ lässt sich ebenso wie aus dem beigefügten Text der Begründung bei der hier gebotenen wohlwollenden Auslegung (vgl. BayVGh, U. v. 4.7.2016 – 4 BV 16.105 – BayVBl. 2017, 92 Rn. 32 m.w.N.) mit hinrei-

chender Klarheit entnehmen, dass Zusammenschlüsse mit „anderen Unternehmen“ nur insoweit unterbleiben sollen, als die Beklagte dadurch ihr bisheriges (Allein-)Eigentum verlieren würde. Weiterhin zulässig wären demnach nicht nur Fusionen der zum Stadtwerkekonzern gehörenden Tochter- und Enkelunternehmen untereinander, sondern auch alle Übernahmen externer Unternehmen, die lediglich zu einer Mehrung des städtischen Eigentums führen würden.

[26] b) Es liegt auch kein Verstoß gegen das Koppelungsverbot vor.

[27] Die in Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO enthaltene Vorgabe, wonach das Bürgerbegehren „eine“ Fragestellung enthalten muss, lässt zwar die Zusammenfassung mehrerer Teilfragen oder -maßnahmen zu einem einheitlichen Abstimmungsgegenstand zu, verbietet aber die Koppelung sachlich nicht zusammenhängender Materien in ein und derselben Fragestellung (BayVGh, U. v. 25.7.2007 – 4 BV 06.1438 – VGh n.F. 60, 180/183 f. = BayVBl. 2008, 82). Denn die aus dem demokratischen Mitwirkungsrecht des Bürgers (Art. 7 Abs. 2 BV) folgende Abstimmungsfreiheit wäre beeinträchtigt, wenn über mehrere Regelungsvorschläge, die in keinem Sachzusammenhang zueinander stehen, nur „im Paket“ abgestimmt werden könnte. Dieser ursprünglich für Volksbegehren entwickelte Grundsatz (vgl. VerfGH, E. v. 24.2.2000 – Vf. 112-IX-99 – VerfGH 53, 23/29 ff.) muss in gleicher Weise für Bürgerbegehren gelten.

[28] Wann verschiedene Einzelmaterien so eng aufeinander bezogen sind, dass sie in einem Bürgerbegehren gebündelt werden dürfen, bestimmt sich nach materiellen Kriterien. Die bloß formale Verbindung unter dem Dach einer Fragestellung genügt ebenso wenig wie die Verknüpfung durch ein gemeinsames allgemeines Ziel oder ein politisches Programm. Maßgeblich ist vielmehr, ob die Teilfragen oder -maßnahmen nach objektiver Beurteilung innerlich eng zusammenhängen und eine einheitliche abgrenzbare Materie bilden (BayVGh, U. v. 25.7.2007, a.a.O.).

[29] Gemessen an diesen Grundsätzen begegnet die streitgegenständliche Fragestellung keinen Bedenken. Die im Bürgerbegehren genannten Gesellschaften, die in ihrem Namen jeweils die Bezeichnung „Stadtwerke Augsburg“ führen, bilden zwar in formeller Hinsicht selbständige juristische Personen, gehören jedoch zum selben Konzern, an dessen Spitze die im Eigentum der Beklagten befindliche Stadtwerke Augsburg Holding GmbH steht. Diese verfügt jeweils über einen 100%-Anteil an den drei Tochterunternehmen in den Versorgungsbereichen Energie, Wasser und Verkehr, wobei die Stadtwerke Augsburg Energie GmbH ihrerseits Alleineigentümerin der swa Netze GmbH ist. Neben dieser – größtmöglichen – eigentumsrechtlichen Verflechtung besteht zwischen den Unternehmen

auch auf der Leitungsebene (Geschäftsführung, Prokura) eine weitgehende personelle Identität, in der die gemeinsame kommunale Trägerschaft und die daraus resultierenden engen Kooperationsbeziehungen zum Ausdruck kommen. Wie sich dem bei den Gerichtsakten befindlichen Stadtratsbeschluss vom 20. Oktober 2014 entnehmen lässt (BSV/14/02469), wird durch die Verrechnung aller Ergebnisse innerhalb des SWA-Konzerns zudem ein steuerlicher Querverbund hergestellt.

[30] Angesichts dieser objektiv feststellbaren dauerhaften Verbindung zwischen den drei Tätigkeitsfeldern, auf denen die Beklagte ihre Verpflichtung zur Daseinsvorsorge (Art. 83 Abs. 1 BV, Art. 57 GO) erfüllt, durfte ein für alle Unternehmen gleichermaßen geltendes Veräußerungsverbot in Form einer Grundsatzentscheidung zum Gegenstand eines zusammenfassenden Bürgerbegehrens gemacht werden. Dass im Zeitraum der Unterschriftensammlung nur für die Energie- und Netzsparte konkrete Überlegungen zu einer Kooperation bzw. Fusion mit einem anderen Unternehmen bestanden, hinderte die Initiatoren nicht daran, die damalige Debatte zum Anlass für eine generalisierende Fragestellung zu nehmen, um das bisherige Alleineigentum der Beklagten vorsorglich für alle drei Versorgungsbereiche (Energie, Wasser und Verkehr) bis auf weiteres festzuschreiben. Eine kommunale Grundsatzentscheidung betrifft definitionsgemäß immer eine Mehrzahl gegenwärtiger oder zukünftiger Anwendungsfälle. Dass diese in der kommunalen Öffentlichkeit nicht alle zur gleichen Zeit und in gleicher Intensität diskutiert werden, sondern einen unterschiedlich hohen Erörterungs- und Entscheidungsbedarf aufweisen, liegt in der Natur der Sache. Stünden bereits solche unvermeidbaren Unterschiede einer gemeinsamen plebiszitären Beschlussfassung entgegen, könnten durch ein Bürgerbegehren – anders als durch einen Gemeinderatsbeschluss – nur noch einzelfallbezogene Entscheidungen getroffen werden. Dies liefe der im Gesetz vorgesehenen Gleichwertigkeit beider Arten der kommunalen Willensbildung (Art. 18a Abs. 13 Satz 1 GO) zuwider.

[31] Wenn mehrere Teilfragen oder -maßnahmen in einem Bürgerbegehren zu einer einzigen (Grundsatz-)Frage verbunden werden, wird auch derjenige, der die Teilaspekte an sich unterschiedlich beantworten möchte, vor die Entscheidung gestellt, einheitlich mit Ja oder Nein zu stimmen. Dies allein steht aber der Verknüpfung mehrerer sachlich zusammenhängender Materien in einer allgemein formulierten Fragestellung nicht entgegen (vgl. BayVGh, B. v. 3.4.2009 – 4 ZB 08.2205 – juris Rn. 17; U. v. 8.5.2006 – 4 BV 05.756 – BayVBl. 2006, 534/535). Die Beklagte kann sich hier daher nicht darauf berufen, dass es gewichtige Gründe geben könne, die Fusionspläne etwa in der Energie- und Netzsparte anders zu beurteilen als bei der



Wasserversorgung oder im Verkehrsbereich. Das Bürgerbegehren zielt nicht auf eine anhand der konkreten Umstände differenzierende Entscheidung, sondern will die Bürgerschaft dazu befragen, ob von allen (auch künftigen) Bestrebungen, städtische Anteile an den Versorgungsunternehmen abzugeben, von vornherein aus prinzipiellen Gründen Abstand genommen werden soll. Das damit angestrebte Verbot jeder Veräußerung kommt sowohl im ersten Teil der Fragestellung („dass die Stadtwerke... in vollständigem Eigentum der Stadt Augsburg bleiben“) als auch in dem als konkretes Beispiel eines Eigentumsverlusts zu verstehenden zweiten Teil („jegliche Fusion mit anderen Unternehmen unterbleibt“) zum Ausdruck, so dass in der Verbindung dieser beiden Teilfragen ebenfalls keine unzulässige Koppelung unterschiedlicher Materien liegt.

[32] 2. Auch mit seiner Begründung verstößt das Bürgerbegehren nicht gegen zwingende rechtliche Vorgaben.

[33] Nach Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO muss ein Bürgerbegehren eine (auf allen Unterschriftslisten gleichlautende) Begründung enthalten. Damit soll sichergestellt werden, dass die Gemeindebürger, wenn sie zur Unterschriftsleistung aufgefordert werden, schon in dieser ersten Phase des direktdemokratischen Verfahrens die Bedeutung und Tragweite der mit Ja oder Nein zu entscheidenden Fragestellung erkennen können (vgl. zum Volksgesetzgebungsverfahren VerfGH, E. v. 13.4.2000 – Vf. 4-IX-00 – VGH n.F. 53, 81/105). Da bereits mit der Unterzeichnung eines Bürgerbegehrens das Recht auf Teilhabe an der Staatsgewalt in Gestalt der Abstimmungsfreiheit (Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 BV) ausgeübt wird, ergeben sich aus der Bayerischen Verfassung auch Mindestanforderungen an die Richtigkeit der Begründung. Die Bürger können nur dann sachgerecht über die Unterstützung eines Bürgerbegehrens entscheiden und von ihrem Eintragsrecht Gebrauch machen, wenn sie nicht durch den vorgelegten Begründungstext in wesentlichen Punkten in die Irre geführt werden. Es ist daher mit dem Sinn und Zweck eines Plebiszits auch auf kommunaler Ebene nicht vereinbar, wenn in der Begründung des Bürgerbegehrens in einer entscheidungsrelevanten Weise unzutreffende Tatsachen behauptet werden oder wenn die maßgebende Rechtslage unzutreffend bzw. unvollständig erläutert wird (BayVGH, B. v. 9.12.2010 – 4 CE 10.2943 – juris Rn. 2; B. v. 20.1.2012 – 4 CE 11.2771 – juris Rn. 31; B.v. 25.6.2012 – 4 CE 12.1224 – BayVBl. 2013, 19 Rn. 31; B. v. 14.10.2014 – 4 ZB 14.707 – juris Rn. 3 ff.; U. v. 4.7.2016 – 4 BV 16.105 – BayVBl. 2017, 92 Rn. 27; anders noch B. v. 14.3.2001 – 4 ZE 00.3658 – BayVBl. 2002, 184).

[34] Diese ungeschriebene Rechtmäßigkeitsvoraussetzung ist hier eingehalten. Die gegenteilige Auffassung der Beklagten und des Verwaltungsgerichts beruht auf einer zu engen Betrachtungsweise, die den Besonderheiten des plebiszitären Entscheidungsprozesses auf der kommunalen Ebene nicht gerecht wird.

[35] a) Die Begründung des Bürgerbegehrens erfüllt zwar eine wichtige Informationsfunktion, weil sie den Unterzeichnern verdeutlicht, worauf sich die Fragestellung bezieht und welche Motive aus Sicht der Initiatoren für den angestrebten Bürgerentscheid maßgebend sind. Anders als die – meist von Verwaltungsmitarbeitern erarbeiteten – Beschlussvorlagen für Gemeinderatssitzungen, die der dortigen Diskussion und Abstimmung als Grundlage dienen und die bestehende Sach- und Rechtslage zunächst in neutraler Form darstellen sollten, muss aber die einem Bürgerbegehren beigefügte Begründung noch keinen (vorläufigen) Überblick über die Ausgangssituation und den kommunalpolitischen Streitstand vermitteln. Die Betreiber des Bürgerbegehrens nehmen am öffentlichen Meinungskampf teil und sind nicht zu einer objektiv ausgewogenen Erläuterung ihres Anliegens verpflichtet. Die um ihre Unterschrift gebetenen Gemeindebürger müssen sich vielmehr selbständig ein Urteil darüber bilden, ob sie die – in der Regel einseitig zugunsten des Bürgerbegehrens – vorgebrachten Gründe für stichhaltig halten oder ob sie sich zusätzlich aus weiteren Quellen informieren wollen. Zu beanstanden ist die Begründung eines Bürgerbegehrens daher nur, wenn sie über eine bloß tendenziöse Wiedergabe hinaus einen entscheidungsrelevanten Umstand nachweislich falsch oder in objektiv irreführender Weise darstellt.

[36] Die hier streitige Begründung enthält in keinem ihrer sieben Sätze eine unrichtige Tatsachenbehauptung. In den Sätzen 1, 3 und 4 werden der bisherige Rechtszustand und die (damaligen) Bestrebungen zu dessen Änderung zutreffend beschrieben. Die von der Beklagten beanstandete Aussage, der Verbleib der Stadtwerke im vollständigen Eigentum der Beklagten garantiere die sichere Daseinsvorsorge in den Bereichen Energie, Wasser und Verkehr (Satz 2), enthält ein auf einer prognostischen Einschätzung beruhendes Werturteil, dessen Tatsachenkern – für den maßgeblichen Zeitraum der Unterschriftensammlung – nicht als widerlegt angesehen werden kann. Dass die in der Fragestellung des Bürgerbegehrens erwähnte Verkehrs GmbH lediglich Inhaberin der Verkehrsinfrastruktur ist, während der öffentliche Personennahverkehr von ihrer 100%igen Tochter Augsburger Verkehrsgesellschaft mbH (AVG) unter Beteiligung von deren 100%iger Tochter Augsburger Verkehrsservicegesellschaft mbH (ASG) betrieben

wird, lässt die Aussage in Satz 2 der Begründung nicht als falsche Tatsachenbehauptung erscheinen, da alle genannten Gesellschaften unstreitig zum Gesamtkonzern der Stadtwerke Augsburg gehören. Dass innerhalb dieses Verbunds ein finanzieller Ausgleich stattfindet und daher, wie im Bürgerbegehren ausgeführt (Satz 5), „die Überschüsse aus dem Energiebereich u. a. die Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs... garantieren“, hat die Beklagte nicht in Abrede gestellt. Ihr Einwand, die Begründung sei in Bezug auf den öffentlichen Nahverkehr unrichtig, weil dieser „dem Grunde nach“ bereits gesetzlich gesichert sei, greift schon deshalb nicht durch, weil es sich nach der entsprechenden Vorschrift des Art. 8 Abs. 1 BayÖPNVG nur um eine freiwillige Aufgabe der Daseinsvorsorge handelt, so dass ein Verzicht auf deren Wahrnehmung oder zumindest eine wesentliche Angebotseinschränkung im Falle eines größeren Betriebsdefizits nicht auszuschließen ist.

[37] b) Die Begründung des Bürgerbegehrens war auch nicht in irreführender Weise unvollständig oder zu undifferenziert.

[38] aa) Im Stadtrat der Beklagten bestand allerdings im Zeitraum der Unterschriftensammlung eine andere Beschlusslage zur Trinkwasserversorgung und zum öffentlichen Nahverkehr als zu der damals im Streit stehenden Energie- und Netzsparte. Bereits in seinen Beschlüssen vom 25. März 2004 und vom 24. April 2008 hatte der Stadtrat klargestellt, dass zu keinem Zeitpunkt beabsichtigt war, „die Stadtwerke Augsburg Wasser GmbH ganz oder teilweise an Dritte zu veräußern oder solche daran zu beteiligen (keine Privatisierung)“. Im Beschluss des Wirtschaftsförderungs-, Beteiligungs- und Liegenschaftsausschusses vom 23. Juli 2014 und im nachfolgenden Stadtratsbeschluss vom 20. November 2014 wurde als Maßgabe für die – zu einer Kooperation/Fusion im Energie- und Netzbereich in Auftrag gegebene – Machbarkeitsstudie nochmals festgehalten, die Beklagte behalte „für die SWA Holding GmbH den alleinigen Einfluss auf die Verkehrs GmbH und die Wasser GmbH“. Dass diese Selbstfestlegung der örtlichen Volksvertretung in der Begründung des Bürgerbegehrens nicht ausdrücklich erwähnt wurde, stellte aber keinen Rechtsverstoß dar, da die Unterzeichner durch das Fehlen dieser Information nicht in ihrer Abstimmungsfreiheit beeinträchtigt wurden.

[39] Den Sätzen 3 und 4 der Begründung („Doch jetzt soll der Konzern Thüga AG durch seine Tochter Erdgas Schwaben GmbH an der Energieversorgung der Stadt beteiligt werden. Der Augsburger Stadtrat hat mit großer Mehrheit beschlossen, diese Möglichkeit ernsthaft zu prüfen.“) konnte ein unbefangener Leser über den unmittelbaren Mitteilungsgehalt hinaus allenfalls – im Wege eines Umkehrschlusses – entnehmen, dass es für die

anderen im Bürgerbegehren genannten Sparten Wasser und Verkehr keine entsprechenden Stadtratsbestrebungen gebe. Eine implizite Aussage dahingehend, dass sich die örtliche Volksvertretung mit der Frage einer (Teil-) Veräußerung der genannten Bereiche bisher noch nicht befasst bzw. dazu nichts beschlossen habe, ließ sich den genannten Tatsachenfeststellungen dagegen nicht entnehmen. Das Unterlassen eines Hinweises auf die tatsächlich bestehende Beschlusslage konnte daher bei den Unterzeichnern keine Fehlvorstellung bezüglich der Position des Stadtrats bzw. einer konkret bestehenden Privatisierungsgefahr hervorrufen.

[40] bb) Die ablehnenden Stadtratsbeschlüsse zur Privatisierung der Wasserversorgung und des öffentlichen Nahverkehrs mussten auch nicht deshalb in der Begründung angesprochen werden, weil die Unterzeichner des Bürgerbegehrens anderenfalls die Bedeutung und Tragweite der Fragestellung nicht hinreichend hätten erkennen können. Zwar hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof in seiner vom Verwaltungsgericht zitierten Entscheidung vom 13. April 2000 (Vf. 4-IX-00, VerfGH 53, 81/106 = BayVBl. 2000, 460) ausgeführt, die Grenze einer sachlich vertretbaren Darstellung des Anliegens eines Volksbegehrens sei jedenfalls dann überschritten, wenn bei der Erläuterung der konkreten Rechtslage, die abgelöst werden soll, ein wichtiges, bereits in Kraft getretenes Änderungsgesetz überhaupt nicht in den Blick genommen werde und dadurch bei den Stimmberechtigten der Eindruck erweckt werde, dieses Regelungswerk gebe es (noch) nicht. Diese Verfassungsrechtsprechung beruht aber auf den besonderen Verfahrensabläufen der Volksgesetzgebung und kann daher nur mit Einschränkungen auf die Ebene des Bürgerbegehrens übertragen werden.

[41] Einem Volksbegehren liegt nach Art. 74 Abs. 2 BV i. V. m. Art. 63 Abs. 1 Satz 2 LWG stets ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf zugrunde, der eine Begründung enthalten muss, die auch auf den Eintragungslisten erscheint (Art. 68 Abs. 1 Satz 2 LWG); aus ihr ergibt sich die Auffassung der Antragsteller, die bei einem späteren Volksentscheid in der amtlichen Bekanntmachung darzulegen ist (Art. 74 Abs. 7 BV i. V. m. Art. 75 Abs. 2 Nr. 3 LWG). Zielt das Volksbegehren auf die Änderung einer bestehenden Regelung, ist daher nicht nur im vorzulegenden Entwurf das zu ändernde Gesetz in der aktuell geltenden Fassung anzugeben, sondern auch in der Begründung auf die Abweichungen zur bisherigen Rechtslage zumindest in groben Zügen einzugehen; nur so lassen sich die rechtlichen Wirkungen eines möglichen Votums transparent machen. Eine ähnliche Pflicht zur Erläuterung der inhaltlichen Reichweite des Entscheidungsvorschlags kann sich bei einem Bürgerbegehren nur ergeben, wenn es ebenfalls um die Abänderung einer (außen-)rechtsverbindlichen Regelung geht, also z. B. um

die Novellierung einer bestehenden kommunalen Satzung. Denn auch in diesem Fall muss für die Unterzeichner aus der Begründung erkennbar werden, ob die betreffende Sachmaterie erstmals normativ erfasst wird oder ob lediglich ein bestehendes Regelungswerk in mehr oder weniger großem Umfang modifiziert werden soll.

[42] Auf eine geltende „Beschlusslage“ des Gemeinderats, die noch in keinem förmlichen Rechtsakt ihren Niederschlag gefunden hat, braucht dagegen nicht in gleicher Weise hingewiesen zu werden. Zielt ein Bürgerbegehren auf eine von der örtlichen Volksvertretung zuvor ausdrücklich abgelehnte Entscheidung, so muss die Fragestellung nicht etwa die Aufhebung des „entgegenstehenden“ Ratsbeschlusses umfassen; dieser stellt ein bloßes Verwaltungsinternum dar, das bei einem positiven Bürgerentscheid ohne weiteres obsolet wird (Art. 18a Abs. 13 Satz 1 GO). Nichts anderes gilt, wenn – wie hier bei der Wasserversorgung und beim öffentlichen Nahverkehr – ein mit dem Bürgerbegehren inhaltlich übereinstimmender Beschluss des Gemeinderats vorliegt, zumal wenn sich dieser darin erschöpft, von Änderungen eines bestehenden Dauerzustands (des Alleineigentums an der Verkehrs GmbH und der Wasser GmbH) weiterhin abzusehen. Da ein solcher schlichter Ratsbeschluss weder rechtliche Außenwirkung noch eine irgendwie geartete Selbstbindung entfaltet, entsteht auch in diesem Fall erst durch einen erfolgreichen Bürgerentscheid, an den der Gemeinderat für ein Jahr gebunden ist (Art. 18a Abs. 13 Satz 1 GO), ein verbindlicher Rechtsakt. Ein bereits bestehender kommunalpolitischer Konsens in der zur Abstimmung gestellten Frage muss daher, selbst wenn hierzu über längere Zeit hinweg einstimmige Ratsbeschlüsse vorliegen, in der Begründung des Bürgerbegehrens nicht eigens erwähnt werden.

[43] cc) Die dem Streitgegenständlichen Bürgerbegehren beigelegte Begründung war schließlich auch nicht deshalb zu beanstanden, weil in ihr keine spezifischen Gründe für den Erhalt des kommunalen Eigentums an der Wasser- und Verkehrssparte genannt wurden.

[44] Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO verlangt für das Bürgerbegehren, auch wenn es sich um eine zulässige Verbindung mehrerer, sachlich eng zusammenhängender Materien handelt, in formeller Hinsicht nur eine (einzige) Begründung. Diese muss zwar ihrem Inhalt nach alle in der Fragestellung aufgeführten Teilaspekte abdecken (BayVGH, B. v. 16.4.2012 – 4 CE 12.517 – BayVBl. 2013, 180 Rn. 25). Dabei muss die Begründung aber nicht für alle Teile den gleichen Konkretisierungsgrad und das gleiche Argumentationsniveau aufweisen. Die Initiatoren dürfen Schwerpunkte bilden und nur zu einzelnen, aus ihrer Sicht besonders wichtigen Teilfragen detail-

liertere Erwägungen vortragen, während sie sich bezüglich der übrigen Aspekte auf pauschale Aussagen beschränken. Bei einer mehrere Anwendungsbereiche umfassenden Grundsatzentscheidung, wie sie hier vorliegt, kann auch die Begründung generalisierend ausfallen; es müssen weder die bestehenden Unterschiede in den tatsächlichen Verhältnissen aufgezeigt noch Differenzierungen in deren Bewertung vorgenommen werden. Da die Begründung nur während der Phase der Unterschriftensammlung und nicht auch für die öffentliche Diskussion bei einem späteren Bürgerentscheid von rechtlicher Bedeutung ist (vgl. Art. 18a Abs. 15 GO), gelten für sie über das erwähnte Täuschungs- und Irreführungsverbot hinaus keine inhaltlichen Mindestvorgaben. Auch eine inhaltlich substanzarme, sich in allgemeinen Werturteilen oder Parolen erschöpfende Begründung ist somit zulässig, wenn sie noch einen thematischen Bezug zu der Entscheidungsfrage aufweist. Ein solches Bürgerbegehren dürfte allerdings regelmäßig geringere Erfolgsaussichten haben als ein in sich schlüssiger, kenntnisreich vorgetragener Entscheidungsvorschlag.

[45] Entsprechend diesen geringen Anforderungen konnte die Begründung des Streitgegenständlichen Bürgerbegehrens sich vorrangig auf die damals aktuelle Streitfrage einer Privatisierung der Energieversorgung konzentrieren und die Bereiche Wasser und Verkehr nur in allgemeiner Form ansprechen, nämlich als Teil der Stadtwerke (Satz 1), als Garant einer sicheren Daseinsvorsorge (Satz 2) sowie als mitbetroffen von den Gefahren der Preissteigerung, des Arbeitsplatzabbaus und des Abzugs von regionalem Dienstleistungswissen (Satz 6). Dass zu jedem dieser Aspekte eine vertiefte und differenzierte Darstellung hinsichtlich der einzelnen Versorgungssparten möglich gewesen wäre, änderte nichts am Vorliegen einer die gesamte Fragestellung umfassenden und daher rechtlich ausreichenden Begründung.

[46] II. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit aus § 167 Abs. 2 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 11 ZPO.

[47] Die Revision ist nicht zuzulassen, weil kein Zulassungsgrund nach § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

[48] Beschluss

[49] Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 15.000 Euro festgesetzt

[50] (§ 47 Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 1 GKG i. V. m. Nr. 22.6 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit).

Anmerkung:

Eine erfreuliche Entscheidung, die sachgerechte und maßvolle Anforderungen an die direktdemokratische Mitwirkung auf Gemeindeebene formuliert und der Versuchung widersteht, bürgerschaftliches Engagement mit bürokratischen Vorbehalten einzuhegen.

