

Herausgegeben von

Nadja Braun Binder | Lars P. Feld | Peter M. Huber

Klaus Poier | Fabian Wittreck

Jahrbuch für direkte Demokratie 2020



Nomos

Herausgegeben von

Prof. Dr. Nadja Braun Binder, MBA, Professorin für
Öffentliches Recht an der Universität Basel (*Schriftleitung*)

Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,
insbesondere Wirtschaftspolitik und Ordnungsökonomik an der
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau und Direktor des
Walter Eucken Instituts

Prof. Dr. Peter M. Huber, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und
Staatsphilosophie, Ludwig-Maximilians-Universität München

Prof. Dr. Klaus Poier, Universitätsprofessor für
Öffentliches Recht und Politikwissenschaft an der
Karl-Franzens-Universität Graz

Prof. Dr. Fabian Wittreck, Professur für Öffentliches Recht,
Rechtsphilosophie und Rechtssoziologie an der
Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Nadja Braun Binder | Lars P. Feld | Peter M. Huber
Klaus Poier | Fabian Wittreck

Jahrbuch für direkte Demokratie 2020



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-8499-8 (Print)

ISBN 978-3-7489-2878-2 (ePDF)

1. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Mit dem Jahrbuch für direkte Demokratie 2020 erscheint der zehnte Band der Reihe. In bewährter Manier vereint der Band Abhandlungen zur direkten Demokratie aus unterschiedlichen disziplinären Perspektiven, Dokumentationen, Landesberichte, ausgewählte Entscheidungen zur direkten Demokratie sowie eine Rezension.

Die erste Abhandlung stammt aus der Feder von *Andreas Urs Sommer*. In seinem kulturphilosophischen Essay stellt der Autor die Entwicklung zur direkten Demokratie in einen weiten geschichtlichen Kontext und beobachtet dabei Phänomene wie Staatsauswuchs, Inklusionsausbau, Universalisierungsdruck, aber auch Individualisierungsmüdigkeit. Das diversifizierte Individuum verlangt nach direkt-partizipatorischer Demokratie; starre Repräsentation erscheint als politischer Rahmen dagegen unangemessen. *Daniela Winkler* wirft im nächsten Beitrag den Blick auf die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Beteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben. Dabei nimmt sie die Bundes-, Landes- und kommunale Ebene in den Blick und zeigt die verschiedenen Möglichkeiten auf. In der dritten Abhandlung untersucht *Matthias Knauff* die Entwicklung und rechtlichen Anpassungen der Europäischen Bürgerinitiative und liefert damit quasi eine Fortsetzung seines Beitrages im Jahrbuch für direkte Demokratie 2014–2016. Der Autor berücksichtigt unter anderem die Reaktion des europäischen Gesetzgebers auf die Corona-Pandemie und sieht die geringe Erfolgsquote des Instruments als Herausforderung, die erneute Anpassungen des Rechtsrahmens unausweichlich erscheinen lässt. *Odile Ammann* untersucht in der vierten Abhandlung die Debatte zur Transparenz in der Politikfinanzierung in der Schweiz. Die verfassungsrechtlich verankerte Wahl- und Abstimmungsfreiheit stellt dabei die Grundlage und Orientierung für weitergehende Transparenzvorschriften dar.

Die Dokumentation umfasst einerseits Daten zu Volksbegehren und Volksentscheiden auf Länderebene in Deutschland im Jahr 2020 sowie andererseits ausgewählte Volksabstimmungen in sechs Staaten. Im dritten Teil (Landesberichte) führen *Axel Tschentscher/Julian Marbach* die Berichterstattung zur Schweiz für das Jahr 2020 weiter, wobei sie wie bereits im Jahrbuch 2019 die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die direkte

Demokratie in der Schweiz besonders berücksichtigen. *Arne Pautsch* befasst sich im Landesbericht Deutschland mit dem vor dem Verfassungsgerichtshof gescheiterten Volksbegehren über gebührenfreie Kindertagesstätten in Baden-Württemberg. In der Rechtsprechungsübersicht von *Fabian Wittreck* werden ausgewählte Urteile zur direkten Demokratie wiedergegeben und kommentiert.

Die Herausgeber danken dem Vorstand von Mehr Demokratie e.V. sowie dem Nomos Verlag für ihre wertvolle Unterstützung. Ohne Frank Rehmet, wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Mehr Demokratie e.V. wäre auch aus diesem Jahrbuch nichts geworden – seine sorgfältige und umsichtige Arbeit wird sehr geschätzt. Zu danken haben wir ferner Frau Eliane Kunz und Frau Liliane Obrecht, beide als Studentinnen in Assistenzfunktion an der juristischen Fakultät der Universität Basel tätig, für ihre Mitwirkung bei der Zusammenstellung der neuen Literatur. Frau Dr. Alexandra Campana, administrative Assistentin an der juristischen Fakultät der Universität Basel, schulden wir Dank für die geduldige Erstellung des Sachverzeichnisses.

Die Herausgeber

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
1. Abhandlungen	
<i>Andreas Urs Sommer</i> Modernisierung, Individualisierung und die Zukunft der direkten Demokratie	13
<i>Daniela Winkler</i> Direktdemokratische Beteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben – Möglichkeiten und Grenzen	37
<i>Matthias Knauff</i> Die Europäische Bürgerinitiative: Modernisierung, Corona und praktische Erfahrungen	62
<i>Odile Ammann</i> Transparente Politikfinanzierung in der direkten Demokratie: Überflüssig oder überfällig? Zur Bedeutung von Art. 34 Abs. 2 BV in der Transparenzdebatte	88
2. Dokumentation	
<i>Frank Rehmet</i> Dokumentation International (Auswahl)	117
<i>Frank Rehmet</i> Dokumentation Deutschland	126

Inhaltsverzeichnis

3. Landesberichte

a) Internationale Ebene

Axel Tschentscher/Julian Marbach

Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2020 131

b) Deutschland

Arne Pautsch

Das vor dem Verfassungsgericht gescheiterte Volksbegehren über
gebührenfreie Kindertagesstätten in Baden-Württemberg –
Landesbericht Deutschland 2020 161

4. Rechtsprechung

Fabian Wittreck

Ausgewählte Entscheidungen zur direkten Demokratie 2020 175

5. Rezensionen

Nadja Braun Binder

Sandrine Baume/Véronique Boillet/Vincent Martenet (Hrsg.):
Misinformation in Referenda 275

6. Neue Literatur

Nadja Braun Binder/Eliane Kunz/Liliane Obrecht

Neue Literatur (2020) 287

Inhaltsverzeichnis

Die Herausgeber	303
Über die Autorinnen und Autoren	305
Sachverzeichnis	307

1.

Abhandlungen

Modernisierung, Individualisierung und die Zukunft der direkten Demokratie

Andreas Urs Sommer

Abstract

Dieser kulturphilosophische Essay stellt die Entwicklung hin zu einer direkt-partizipatorischen Demokratie in einen weiten geschichtlichen Horizont. Verneuzeitlichung bedeutet Beweglichkeitspotenzierung und Gestaltgewinnung des Individuums. Staatsauswuchs, Inklusionsausbau und Universalisierungsdruck gehen dabei Hand in Hand, aber auch Individualisierungsmüdigkeit lässt sich nur schwer ausräumen. Als der einzige dem diversifizierten Individuum angemessene politische Rahmen erweist sich die direkt-partizipatorische Demokratie, während starre Repräsentation dafür ungeeignet erscheint. Denn das Politische ist im Prinzip nicht delegierbar. Es unterliegt nicht der typisch modernen Arbeitsteilung. Es geht im Politischen um die Bedingungen der Möglichkeit des eigenen sozialen Seins.

*Höher um die scharfe Kante
Sind Stäppen eingehaun, ein Wegesbruchstück!*
Conrad Ferdinand Meyer: Die Felswand

Das Bedürfnis nach Beweglichkeit und Bewegungsfreiheit ist eine Signatur der Moderne. Zunächst einmal – wenigstens in Vor- und hoffentlich in Nach-Corona-Zeiten – ganz physisch das Bedürfnis und zugleich die Möglichkeit, stets auch irgendwo anders sein zu können und sein zu dürfen. Modernisierung ist von unausgesetzten Umwälzungen der Transport- und der Kommunikationstechnologien geprägt – und von der Universalisierung der Chancen, diese Technologien auch zu nutzen. Besaß im mittelalterlichen Dorf vielleicht einer ein Pferd oder einen Esel, und alle anderen mussten zu Fuß gehen, um zum nächsten Marktflecken zu gelangen, ist im selben Dorf heute jeder so ausgestattet, dass er mit Auto, Bus oder Eisenbahn nicht nur

zum nächsten Marktflecken, sondern an die Adria fahren kann. Modernisierung heißt Beweglichkeitspotenzierung.

Dabei ist die potenzierte Beweglichkeit keineswegs aufs Physische beschränkt. Der Wandel im Vergleich zur Vormoderne besteht nicht allein darin, dass sich die Jetzzeitmenschen viel schneller fortbewegen können und die Freiheit haben, dies auch zu tun. Sowie darin, dass sie über die Kommunikationsmittel verfügen, sich überall dort vernehmbar zu machen, wohin sie sich physisch nicht verfügen. Die Beweglichkeitspotenzierung betrifft vielmehr ihre geistige Wendigkeit gleichermaßen: Die Jetzzeitmenschen sind nicht mehr eingeschlossen in den engen Horizont ihres Herkommens; sie sind nicht beschränkt auf das, was ihnen Eltern und der Herr Pfarrer eingetrichtert haben. Die Grenze ihrer geistigen Welt ist nicht mehr die Grenze des Nachbardorfes, sondern sie können diese Grenze so weit spannen, wie es ihnen beliebt und wozu immer sie Lust und Kraft verspüren. Alles Bindende löst sich und Bewegung wird unausweichlich: Die Moderne zwingt jeder und jedem das Anderssein und das Andersdenken der Anderen auf. Niemand kann sich der Beweglichkeit entziehen – wesentlich übrigens auch nicht ökonomisch.

Zu den Schattenseiten der Beweglichkeit gehört Haltlosigkeit. Jede und jeder muss in der Bewegung ihre und seine Haltepunkte selbst bestimmen, wenn sie oder er schon keinen letzten Halt mehr hat. Bestimmen, was sie oder er der Bewegung nicht preisgeben will. Modernisierung ist wesentlich Mobilisierung.

A. Modernisierung als Gestaltgewinnung des Individuums

Mit Beweglichkeitspotenzierung nehmen die Chancen zur Individualisierung zu. Wer physisch und geistig die Möglichkeit hat, sich zu bewegen, kann anders werden als es die anderen sind. „[D]er Mensch wird geistiges *Individuum* und erkennt sich als solches“.¹ Die Entwicklung, die Jacob Burckhardt im 19. Jahrhundert für die italienische Renaissance beschrieben (und dafür viel Widerspruch geerntet) hat, ist eine Entwicklung, die keineswegs nur wie im 15. und 16. Jahrhundert auf einige wenige Personen beschränkt geblieben ist, sondern alle Menschen der westlichen Welt in ihren Bann geschlagen hat. Niemand kann mehr dem Schicksal ausweichen, ein Individuum sein zu müssen. Man könnte, physisch und geistig, stets auch

¹ J. Burckhardt, *Die Cultur der Renaissance in Italien. Ein Versuch*. Zweite durchgesehene Auflage, Leipzig 1869, S. 104.

anderswo und damit ein anderer sein. Die Tendenz, es sein zu dürfen und es sein zu müssen, verstärkt sich seit einigen Jahrhunderten fortwährend.

Modernisierung heißt, wenigstens in der westlichen Welt, Gestaltgewinnung des Individuums, oder besser im Plural: *Gestaltgewinnungen der Individuen*. Dass wir es dabei keineswegs mit einer linearen Entwicklung zu tun haben, während der sich sukzessive Individualität immer stärker ausprägt, liegt freilich ebenso auf der Hand wie der Umstand, dass formale Gleichheit der Menschen – das Recht eines jeden und einer jeden, sich physisch, geistig, ökonomisch und lebenspraktisch zu wenden, wohin sie oder er will – in den letzten 200 oder 250 Jahren diese Gestaltgewinnungen befördert und beschleunigt hat.

Ein Individuum ist ein Mensch, der das, was er ist, selbst und immer wieder neu bestimmen muss. Es tritt aus seinen Gruppen- und Mitweltidentitäten heraus, bewegt sich, setzt sich ins Verhältnis zu dem sozial Gegebenen. Das Individuum der Neuzeit im Prozess der *Weltaneignung* will sich möglichst alles einverleiben und zugleich – was paradoxe Widersprüche provoziert –, im Prozess der *Weltabgrenzung*, sich von allem frei- und fernhalten, möglichst distinkt sein. Das Individuum ist zudem nichts Gegebenes, sondern etwas Gemachtes – etwas, was gemacht wird und etwas, was sich macht in Auseinandersetzung mit der sozialen Außenwelt.

Wenn Ernst Cassirer als „einfachste und praegnanteste Definition, die eine philosophisch-gerichtete ‚Anthropologie‘ für den Menschen zu geben vermöchte“ „die Bestimmung“ vorschlägt, „daß er der ‚Form fähig‘ ist“,² dann bedeutet das zum einen zwar, dass er in gegebene Formen hineinwächst, zum anderen aber ebenso, dass er diese Formen nutzt, womöglich verändert. Und das neuzeitliche Individuum als eine sehr spezifische Erscheinungsform des Menschen zeichnet es gerade aus, dass es diese Formungskraft, die an seiner geistigen Beweglichkeit hängt, maximal ausdehnt. Das neuzeitliche Individuum formt sich als ein Wesen, das formen kann – sich und die Welt. Darunter fallen nicht nur die Leonards, die Shakespeares, die Newtons, die Kants, vielmehr, zur Selbstaufklärung und Selbstbestimmung gezwungen, jede und jeder von uns. Pauschal vergröbert erscheint das neuzeitliche Individuum als jene Ausprägung des Menschen, die sich bewusst ist, sich selbst und die eigene Welt prägen zu müssen, ohne das Vorgeprägte zum allein gültigen Maßstab nehmen zu können.

Das bedeutet selbstverständlich nicht, dass es nicht auch in anderen Epochen scharf konturierte Individuen gegeben hätte. Aber sie standen – siehe

2 E. Cassirer, Zur Metaphysik der symbolischen Formen. Hrsg. von J. M. Krois = Nachgelassene Manuskripte und Texte. Bd. 1, Hamburg 1995, S. 44.

den Fall Sokrates – doch häufig in scharfem Konflikt zu der Gemeinschaft, in der sie lebten, so sie dieser Gemeinschaft nicht – siehe den Fall Alexander von Mazedonien – ihren Willen aufzwingen konnten. Neuzeitlichkeit macht es aus, dass sich die Verhältnisse zwischen Individuen und Gemeinschaft lockern, dass die Zwänge des Herkommens, des Immer-schon-So abnehmen. Dass diese Verhältnisse in fast jeder Richtung verhandelbar werden.

Dass dabei das Individuum sich nicht nur finden und prägen, sondern auch verlieren kann, liegt auf der Hand. Dieses Sich-abhanden-Kommen ist ein Systemrisiko von Modernität. In postmoderner Theoriebildung erscheinen die Subjekte entsprechend geschwächt. Richard Rorty hat das „moralische Ich“ der Gegenwart „als ein Netzwerk von Überzeugungen, Wünschen und Emotionen“ zu fassen versucht, „hinter denen nichts zu finden ist – hinter den Attributen gibt es kein Substrat“.³ Individualität heißt nicht, eine Subjektsubstanz zu besitzen, ein festgefügtes „Ich“. Da ist der nietzscheanisch-postmodernistischen Subjektkritik zuzustimmen. Daraus folgt aber nicht, dass das Individuum nur ein Bündel von Eindrücken und Empfindungen wäre. Vielmehr ist das Individuum jene Spannung, jene Kraft, die die Eindrücke organisiert. *Individualität ist geformte Formungskraft, geprägte Prägekraft.* Dieses sehr neuzeitliche, sehr bewegte Individuum ist nicht bloß befähigt, politisch zu partizipieren. *Das moderne Individuum ist vielmehr zur Partizipation verurteilt.* Nur in der Partizipation kann sich die für dieses Individuum konstitutive Prägekraft verwirklichen.

B. Modernisierung als Staatsauswuchs und Inklusionsausbau

Modernisierung ist ein Prozess der Individualisierung. Aber nicht nur: Modernisierung ist auch ein Prozess der Verstaatlichung, einer immer lückenloser werdenden, von Familien- und Herkunftsbanden abgelösten Organisation des Sozialen. Nicht nur das Individuum tritt in der Neuzeit hervor, formt sich in Abgrenzung und Auseinandersetzung mit seiner Umwelt, sondern auch, quasi kompensatorisch, der Staat, der die Individuen in regulatorische Fesseln legt, während sich die Spielräume ihrer physischen und geistigen Bewegungsfreiheit vergrößern: Nicht nur in der frühen Neuzeit⁴

3 R. Rorty, Der bürgerliche Liberalismus postmoderner Prägung, in: B. van den Brink/W. van Reijnen (Hrsg.), *Bürgergesellschaft, Recht und Demokratie*, Frankfurt am Main 1995, S. 141–150, hier S. 145.

4 Vgl. G. Oestreich, *Geist und Gestalt des frühmodernen Staates. Ausgewählte Aufsätze*, Berlin 1969, S. 11–156 u. 179–197.

diente der Staat wesentlich der Sozialdisziplinierung, auf die die Individuen mit Selbstdisziplinierung antworteten – eine Wechselwirkung von Druck und Gegendruck.

Dabei sind die Aufgaben sehr verschieden gewesen, die man im Laufe der Zeit dem Staat zugemutet hat. Der Ökonom Adolph Wagner hat bereits im 19. Jahrhundert nicht nur eine solche Variabilität der Staatsaufgaben festgestellt, sondern „erfahrungsmässig aus der *Geschichte* fortschreitender Culturvölker [...] eine bestimmte *Entwicklungstendenz* oder ein sogen. „*Gesetz*“ der Entwicklung der Staatstätigkeiten für Culturvölker“ abgeleitet, nämlich das „*Gesetz der wachsenden Ausdehnung der ‚öffentlichen‘, bez. der Staatstätigkeiten bei fortschreitenden Culturvölkern.*“⁵

Das kann man mit jener Entwicklung in Verbindung bringen, die Rudolf Stichweh „Inklusionsrevolutionen“ nennt, und die spätestens mit dem 18. Jahrhundert einsetzt. „Mit ‚Inklusionsrevolution‘ ist der Sachverhalt gemeint, dass aus Funktionszusammenhängen, die über viele Jahrhunderte nur ganz kleine Teile der Bevölkerung erreichten und einbezogen, globale Riesensysteme geworden sind, für die der Tendenz nach jeder der 7,8 Milliarden Menschen, die auf der Erde leben (Anfang 2020) als eine Inklusionsadresse in Frage kommt.“⁶ Waren in Mittelalter und früher Neuzeit die meisten Menschen von den meisten geistigen, materiellen und sozialen Ressourcen abgeschnitten, die abgeschotteten Eliten vorbehalten waren, soll heute niemandem mehr prinzipiell dieser Zugang verwehrt bleiben – auch wenn faktisch die Zugänge noch immer ungleich verteilt sind. Die Ausdehnung von Staatlichkeit geht mit Inklusionssteigerung einher; mit breiterem Zugang zu Ressourcen ist auch eine breitere Ausprägung von Individualität möglich. Keineswegs kommt die Entwicklung von Staatlichkeit der Entwicklung von Individualität prinzipiell ins Gehege, obgleich punktuelle Konflikte unvermeidlich sind. Aus der parallelen Entwicklung von Individualisierung, Staatlichkeit und Inklusion folgt die praktische Notwendigkeit, dass die Individuen aktiv und direkt am politischen Leben, an dem, was Staatlichkeit soll und will, teilhaben. Nur so wird politische Inklusion Wirklichkeit.

„Nicht Ungleichheit, sondern historisch einmalige Homogenität dominiert die Lebenswirklichkeit.“⁷ Obwohl sich diese schlichte Beobachtung

5 A. Wagner, Allgemeine oder theoretische Volkswirtschaftslehre. Erster Theil: Grundlegung. Zweite vielfach verbesserte und stark vermehrte Ausgabe, Leipzig/Heidelberg 1879, S. 300, § 164.

6 R. Stichweh, Wie Inklusion und Exklusion Gesellschaften prägen, in: Forschung & Lehre, Nr. 4/2020, S. 298–300, hier S. 299.

7 R. Wehrli, Einspruch!, in: Schweizer Monat 1067, Juni 2019, S. 27–29, hier S. 27.

von Rudolf Wehrli in der gegenwärtigen sozialpolitischen Aufgeregtheit wie eine unerhörte Provokation liest – selbst dann, wenn man „Homogenität“ nicht mit „Gleichmacherei“, sondern mit „Angleichung der Lebensverhältnisse“ übersetzt –, liegt die Feststellung ziemlich nahe, dass heute unvergleichlich viel mehr Menschen Zugang zu Ressourcen, zu Möglichkeiten haben, die ihnen früher versagt geblieben sind. Sie erfreuen sich einer gewaltigen Beweglichkeitspotenzierung, vor allem in der westlichen Welt, aber nicht nur dort. Wehrli exemplifiziert das an der physischen Mobilität, die heute ein Massenphänomen geworden sei; fast jeder – Europäer, Amerikaner, wird man ergänzen – könne sich eine Flugreise leisten. Niemand müsse mehr viel Geld für gute Nahrung ausgeben, die Wohnverhältnisse und die medizinische Versorgung seien weitgehend und auf hohem Niveau angeglichen, alles wegen der Steigerung realer Kaufkraft. Die Liste ließe sich beliebig verlängern. Auch wer heute von Hartz IV leben muss, verfügt über genügend Nahrung, über eine Behausung mit fließendem Wasser und Toilette, über Strom, Heizung, Fernseher und Handy, kann seine Kinder in kostenlose Schulen schicken und sich frei bewegen. Das ist kein üppiges, aber ein auskömmliches Dasein, das mit dem Dasein der pauperisierten Industriearbeitermassen des 19. Jahrhunderts oder der Leibeigenen in der Vormoderne gar nicht zu vergleichen ist.

Evaluiert man diese Befunde jenseits ideologischer Voreingenommenheit, wird man sich nur mit äußerster Anstrengung um die Einsicht herumdrücken können, dass langfristig das Gewicht der ökonomischen Unterschiede immer geringer wird und dass damit die lebensbestimmende Kraft des Kapitals fortlaufend abnimmt: Auch wer ‚reich‘ ist, kann sich mit dem Reichtum immer weniger – weniger exklusive Möglichkeiten – kaufen als das ‚Reichen‘ in früheren Epochen möglich war. Zwar ist ein Maserati drin, der aber nicht viel mehr reale Optionen bietet als jeder billige Kleinwagen: Man kommt mit beiden zügig von A nach B. Die Lebenschancen des ‚Reichen‘ bei uns sind zwar im Vergleich mit den Lebenschancen jener, die in der südlichen Hemisphäre vom Hungertod bedroht sind, unendlich viel größer – aber auch die bei uns als ‚arm‘ Geltenden sind im Vergleich zu den Hungerleidenden in einer überaus privilegierten Situation. Und angesichts eines öffentlichen Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesens nimmt die Differenz zwischen Lebenschancen ‚Reicher‘ und ‚Armer‘ bei uns stetig ab.

Dieser Einsicht entgegen steht ein weitverbreitetes und hartnäckiges Empfinden, wonach ‚das‘ Kapital immer stärker unseren Alltag bestimme. Denn man hat ein unglaublich feines Distinktionsbewusstsein entwickelt: Man nimmt nun Unterschiede wahr, die für außenstehende Beobachter

kaum nachvollziehbar sind, weil die unterschiedlichen Produkte eigentlich genau dieselben Funktionen erfüllen – haarfeine Unterschiede etwa zwischen Kleider-, Handy-, Auto- oder Küchenmarken, die in ihrem Gebrauchswert allesamt gleich sind. An die Stelle realer Differenzen, an die Stelle der schreienden ökonomischen Kluft sind irreale, imaginäre Differenzen getreten. *Die angeblich so gähnende ökonomische Kluft in den europäischen Jetzzeitgesellschaften ist eine Kluft in der Verfügungsgewalt über symbolisches Kapital.*

Das Kernproblem der grassierenden ‚Kapitalismus‘- und ‚Neoliberalismus‘-Kritik ist die Diskrepanz zwischen einer durch den langfristigen Inklusionsausbau geweckten, universellen Inklusionserwartung und dem durch ebenso langfristige Individualisierung geweckten Individualisierungsanspruch. Man will einerseits, dass alle mitgenommen und mitgeimeint sind und alle alles bekommen, andererseits will man gleichzeitig, dass jede und jeder ein ganz eigenes Individuum sein kann und sein muss. Inklusion und Individualisierung geraten in Widerspruch zueinander. Denn Individualisierung besteht wesentlich auch darin, etwas anderes zu haben und etwas anderes zu wollen als die anderen. Und die mit Individualisierung einhergehende Bewegungsfreiheit bedeutet im Übrigen auch, die Geschäfte machen zu dürfen, die man machen will.

Aber nicht nur Individualisierung, auch Inklusion bedeutet wesentlich, dass prinzipiell alle an jedem Teil des ökonomischen Lebens partizipieren können. Standes-, Geschlechts- oder Religionsschranken hindern niemanden mehr daran, auf die Weise sein oder ihr Geld zu verdienen, wie sie oder er will. Nun kann jede und jeder die eigene Arbeitskraft verkaufen, wie er oder sie will. Die ökonomische Inklusion als allgemeine Erschließung von Möglichkeiten des Wirtschaftens ist schon ziemlich weit gediehen, trotz aller real bestehenden Ressourcenverteilungsungleichgewichte. Wünscht man eine von traditionellen Befangenheiten freie Definition von Kapitalismus, müsste sie lauten: Kapitalismus heißt, dass möglichst alle ohne Schranken auch ins Wirtschaftsleben inkludiert sind.

Daraus erhellt sich auch, worum es sich bei der so beliebten ‚Kapitalismus‘- und ‚Neoliberalismus‘-Kritik im Kern handelt, nämlich um den Ausdruck eines fehlgeleiteten Exklusionsempfindens. *Würde diese Kritik anfangen, sich über sich selbst aufzuklären, müsste sie eine Kritik an Partizipationsverweigerung werden.* Denn nicht am allgemeinen Wohlstand mangelt es in unseren Breiten, sondern an der Partizipation. Die liegt aber nicht im und am Kapitalismus, sondern an der Organisation des Politischen – wenngleich die Forderung, auch das Arbeits- und Wirtschaftsleben zu demokratisieren, einiges für sich haben mag. Die Organisation des Politischen

ist in Strukturen befangen, die dem inkludierten und individualisierten Individuum nicht mehr gerecht werden.

Das Hauptleiden der europäischen Jetztzeit liegt darin, dass unser Selbstverständnis als mündige, urteils- und entscheidungsfähige Individuen von der politischen Realität nicht abgebildet wird. Dass unsere Urteile und Entscheidungen nicht interessieren, nicht zählen – oder doch bestenfalls alle vier Jahre, wenn wieder einmal Wahlen stattfinden. Die Aufklärung, das seit Jahrhunderten vermittelte Selbstbild des mündigen, selbstverantwortlichen Menschen zerschellt an der real praktizierten politischen Verwaltung der Welt.

C. Individualisierungsmüdigkeit

Aber dieses aufklärerische Selbstbild des Menschen zerschellt nicht nur daran. Womöglich ist die versuchte Versöhnung von Inklusion und Individualität nur künstlich. Womöglich liegen nicht nur die Tendenzen zur Inklusion und zur Individualisierung miteinander überkreuz. Nicht zu übersehen ist auch eine zur Individualisierung gegenläufige Tendenz, sich im wärmenden Kollektiv einzunisten und sein Eigensein liebend gerne preiszugeben. Gut beobachten lässt sich das beispielsweise anhand der Verweltanschauung der US-amerikanischen Gesellschaft und der darin dominierenden politischen Parteien, deren Weltanschauungsdifferenzen noch in den 1950er und 1960er Jahren so gering war, dass sich Eltern damals kaum daran gestört haben, wenn das eigene Kind einen Anhänger der gegnerischen Partei als Partner auserkoren hatte.⁸ Heute hingegen steht die Parteinaufnahme zugunsten der Republikaner oder Demokraten für eine Lebenshaltung, die der jeweils anderen unversöhnlich gegenübersteht.

In Deutschland lässt sich eine entgegengesetzte, die alte Bipolarität von CDU/CSU und SPD gerade überwindende Entwicklung beobachten: die so-nannten Volksparteien, einschließlich der Grünen, der FDP und in manchen Teilen der regierungslüsternen Linken, nähern sich programmatisch und mentalität einander immer stärker an. Die SPD und auch die CDU verlieren den einst sehr breiten Wählerrückhalt. Dafür bilden sich dann politische Gegenidentitäten an den Rändern links und rechts, die man von der Mitte her als potentiell verfassungsfeindlich mit wechselndem Erfolg ausgrenzen sucht. Wenn Torben Lütjen die US-amerikanische Entwicklung

⁸ Vgl. E. Klein, *Why We're Polarized*, New York/London/Toronto 2020, S. 74 f.

„als Paradoxe Individualisierung“ beschreibt, „da die gewonnenen Freiheiten zum Rückzug in die Echokammer eingesetzt werden: Man wählt, nicht ständig die Wahl haben zu müssen“,⁹ könnte man für Deutschland die Gegendiagnose einer ebenso paradoxen Individualisierungsvermeidung stellen, jedenfalls für das Gros der Wählerschaft, die sich in einer Wohlfühlmitte einrichtet, die alle scharfen Unterschiede, alle Eigenheiten tapfer oder ängstlich meidet. Die dem Gros des *juste milieu* Abholden erweisen sich groteskerweise als die eigentlichen politischen Individualisten, obwohl sie den Individualismus für Teufelszeug halten, weil sie entweder ganz links dem Phantasma des proletarischen Kollektivs oder ganz rechts dem Phantasma des homogenen Volkes anhängen. Die ausgemachten Feinde der Individualisierung praktizieren sie wider Willen am exzessivsten.

In beiden scheinbar so konträren Fällen der US-amerikanischen und der deutschen politischen Gegenwartslandschaft könnte man also eine verschieden ausgeprägte *Individualisierungsmüdigkeit* grassieren sehen. Woher röhrt die? Angenommen, dass westlich-neuzeitlich sozialisierte Menschen ein zwar historisch kontingentes, aber mittlerweile basal gewordenes Bedürfnis verspüren, nicht nur ihr persönliches Leben nach eigenen Maßstäben zu führen, sondern auch die politischen Rahmenbedingungen dieses Lebens mitzubestimmen: Dann liegt die Vermutung nahe, diese Individualisierungsmüdigkeit gründe nicht zuletzt darauf, dass die repräsentative Strukturierung des politischen Feldes – die darin wirksame Nötigung, sich durch Repräsentanten vertreten zu lassen – die Menschen daran hindert, jeweils eine Wahl zu treffen, die nicht bloß eine Wahl zwischen verschiedenen Parteien ist, sondern eine direkte Entscheidung über die politischen Rahmenbedingungen des eigenen Lebens.

Im repräsentativen System kann ich bestenfalls diejenigen Personen wählen, die mich vertreten sollen, wenn es um die Gestaltung des politischen Raumes geht, aber ich habe nur einen sehr mittelbaren Einfluss auf diese Gestaltung selbst. Ich bin nicht wirklich gefordert, das mitzubestimmen, was mich existenziell angeht. Ich muss mich damit bescheiden, mir einen Lebensstil oder eine Weltanschauung anzueignen, der oder die hoffentlich verbreitet genug ist, dass deren Hauptvertreter Aussicht haben, den politischen Raum zu gestalten, ohne dass ich selbst an dieser Gestaltung aktiv teilhaben kann. Die politische Individualisierungsmüdigkeit wäre demzufolge also das Symptom einer chronischen *politischen Unterforderung*: Weil das repräsentative System uns ohnehin nicht mithandeln lässt,

9 T. Lütjen, Amerika im Kalten Bürgerkrieg. Wie ein Land seine Mitte verliert, Darmstadt 2020, S. 238.

verzichten wir der Einfachheit halber ganz auf politische Individualisierung und träumen von kollektiven Identitäten, in denen wir aufgehen und durch die wir etwas erreichen.

Man könnte weiter therapeutisch mutmaßen, dass man dem Druck zur Verweltanschaulichung und Kollektividentitätsbildung – einerseits (in den USA) mit Doppelpolarität, andererseits (in Deutschland) mit großem Mittelfeld und identitätsdifferenten Rändern links und rechts – am besten dadurch entgehen könnte, *indem man Identitätsfestschreibungen vermeidet, politische Unterforderung abbaut und die Menschen zur Mitsprache zwingt*. Der Weg dahin ist eine direkt-partizipatorische Demokratie. Direkt-partizipatorische Demokratie verflüssigt Pole und ideologisches Packeis. Direkt-partizipatorische Demokratie bedeutet ein ständiges Sich-Rechtfertigen-Müssen, weil stets für jeden und für jede neue Entscheidungen anstehen, wie der politische Raum zu gestalten ist. Individualisierungsverweigerung würde dadurch deutlich erschwert, Individualitätsmüdigkeit vermeiden: Denn ich bin stets neu gefordert, mich zu positionieren und Gründe für meine Positionierung den anderen Individuen gegenüber anzugeben, die unter denselben Rechtfertigungswängen stehen.

D. Universalisierungsdruck – in Moral, Recht, Wirtschaft und Information

Der Individualisierung steht ein bereits seit einigen Jahrhunderten anhaltender Universalisierungsdruck gegenüber – nämlich eine Entwicklung hin zur Etablierung universeller Rechts- und Moralnormen, die das mündige Individuum als idealtypische Repräsentation der Menschheitinstellen und alle Menschen zu solchen mündigen und gleichberechtigten Individuen machen wollen. Für diese Entwicklung hat Hegel die Lösung ausgegeben, dass jeder vernünftigerweise mit ihr konform gehen müsse, denn: „Die Weltgeschichte ist der Fortschritt im Bewußtsein der Freiheit, – ein Fortschritt, den wir in seiner Notwendigkeit zu erkennen haben.“¹⁰ Allerdings teilen erstens keineswegs alle neuzeitlichen Individuen diese Einschätzung. Viele halten den Glauben an die Universalisierung von Recht und Moral für einen gefährlichen, leicht totalitär werdenden Irrtum. Zweitens reicht für viele das „Bewusstsein der Freiheit“ nicht aus, sondern sie setzen auf konkrete Freiheitszugewinne – Hegel tat es natürlich auch schon. Drittens gehen mit der

10 G. W. F. Hegel, Vorlesungen über die Philosophie der Weltgeschichte. Bd. 1: Die Vernunft in der Geschichte, hrsg. von Johannes Hoffmeister, Hamburg 1994, S. 63.

Etablierung universeller Rechts- und Morallnormen Konformitätszumutungen einher, die die Spielräume des Individuums, ganz eigene Wege jenseits des Universalisierungsdrucks zu gehen, immer stärker einschränken. Universalisierung und Individualisierung scheinen neuzeittypische, aber oft stark konkurrierende Tendenzen zu sein, die sich womöglich auf dem hegelianischen Reißbrett, aber nicht so leicht in der historischen Wirklichkeit dialektisch versöhnen lassen.

Man könnte die gegenwärtige politische Individualisierungsmüdigkeit auch damit in Verbindung bringen, dass wir unter dem Universalisierungsdruck, der sich in bestimmten Milieus derzeit moralisch akut verschärft, vieles nicht mehr sagen dürfen, was wir eigentlich sagen wollen, weil es sich nicht mehr ins Moralkorsett fügt.¹¹ Paart sich der Universalisierungsdruck da mit dem Druck, sich individueller, eigensinniger Lebensäußerungen zu enthalten, zumal in Deutschland, wo man es mit dem moralischen Universalismus besonders ernst nimmt? Oder plakativ gefragt: Ist verordnete Politische Korrektheit dafür verantwortlich, dass ich lieber davon Abstand nehme, öffentlich sichtbar ein ganz eigenes, eigensinniges und eigenartiges Individuum zu sein?

Diese Fragen ohne Zögern zu bejahen, wäre ein wenig kurzatmig. Denn die Bejahung hieße, ein rezentes Phänomen wie die postreligiöse Moralisierung der Öffentlichkeit zur Ursache einer viel weiter zurückreichenden Tendenz zu machen. Die Bejahung dieser Fragen hätte die historischen Langzeitperspektiven nicht im Blick und wäre bloß eine Verallgemeinerung von negativen Augenblicksbefindlichkeiten. Überdies reicht die Zwingkraft der Politischen Korrektheit keineswegs so weit, wie sich das ihre wirklichen und eingebildeten Opfer gerne ausmalen. Es ist noch immer möglich, sich öffentlich und ohne nennenswerten Reputationsschaden von Politischer Korrektheit abzugrenzen. Anders gesagt: Individualität ist möglich, sogar in einem Maße wie niemals in einer anderen uns bekannten Gesellschaft. Die Jetztkultur ist eine Kultur der Möglichkeiten, der exponentiell gesteigerten Möglichkeiten. Eine Kultur, in der jede von ihren Möglichkeiten Gebrauch machen will und Gebrauch machen kann. Dabei ist die Möglichkeit, moralische Urteile zu fällen, womöglich die billigste von allen Möglichkeiten, denn sie steht allen jederzeit zu Gebote. Moralisierung ist häufig genug die Waffe der ökonomisch und politisch Benachteiligten.¹²

11 In diese Richtung argumentiert *M. Politycki* in: *ders./A. U. Sommer*, Haltung finden. Weshalb wir sie brauchen und trotzdem nie haben werden, Stuttgart 2019, S. 7–9 u. passim.

12 Siehe in historischer Perspektivierung dazu *A. U. Sommer*, Werte. Warum man sie braucht, obwohl es sie nicht gibt, Stuttgart 2016, S. 56–58.

Das wirkliche Problem der Individualisierungsmüdigkeit besteht nicht darin, dass uns moralischer Universalismus mundtot gemacht hätte. Wir sind auch nicht so sehr existenziell individualisierungsmüde geworden. Vielmehr stoßen wir mit der Individualisierung an eine Wand, eine Mauer, und zwar im politischen Raum. Wir sind politisch individualisierungsmüde, denn die Individualisierung geht politisch ins Leere, weil sich vermeintlich unüberwindliche Hindernisse vor ihr auftürmen: Das große Freiheitsversprechen der Individualisierung – der starke Strom von Renaissance und Aufklärung bis in die Gegenwart – wird in der rein repräsentativen Demokratie nicht eingelöst. *Wir sind individualisierungsmüde, weil wir als handelnde, als entscheidende Individuen politisch nicht gefragt sind* – weil wir entkräftet und es leid sind, mit unserem Kopf ständig gegen eine Mauer zu stoßen. Weil wir uns, wenn wir nicht Berufspolitiker werden wollen, mangels (Aus-)Übungsmöglichkeit gar nicht als politisch handelnde Individuen konstituieren können.

Dabei wären die Voraussetzungen dafür eigentlich bestens. Nicht nur theoretisch, weil wir uns seit einigen Jahrhunderten im Allgemeinen über uns selbst aufgeklärt und uns als für sich selbst verantwortliche Individuen wahrzunehmen begonnen haben. Sondern auch praktisch, weil wir, freilich erst seit Kurzem, über breitestmögliche Informationen verfügen oder doch zumindest verfügen könnten. Dies erst befähigt uns, politisch mündige Bürgerinnen und Bürger zu werden. Die Universalisierung ist nicht nur eine moralisch-rechtliche und ökonomische Globalisierung, sondern auch eine Globalisierung der Daten und ihrer Zugänglichkeit. *Das Informationsprivileg von Berufspolitikern ist erloschen*. Jeder kann sich jedes mögliche Wissen leicht besorgen. Also sollte er oder sie auf dieser individuell unterschiedlich gefügten Wissensbasis auch direkt über politische Sachgeschäfte entscheiden können. Jede Bürgerin ist, mit ihrem Willen und ihrer Bereitschaft zum Wissen, genauso imstande, politische Sachgeschäfte zu verstehen wie ein Berufspolitiker, der gewöhnlich auch keine vertieften Fachkenntnisse im Straßenbau, in der Mietpreisentwicklung, in der Rentenstochastik oder in der Verteidigungsbereitschaft vorweisen kann. Der Wissensvorsprung der Berufspolitiker hat sich pulverisiert. Also entfällt ein wesentlicher Grund, sich durch sie eine ganze Legislaturperiode hindurch vertreten und bevormunden zu lassen, anstatt selbst mitzuentscheiden.

E. Homogenität und Gruppendynamiken

Individualisierung durchbricht Homogenität – durchbricht die Zugehörigkeit zu einer Gruppe, zu der man als Zugehöriger keinen wesentlichen Unterschied macht, sondern in der man umstandslos aufgeht. In einer homogenen Gruppe ist man das, was man ist, wesentlich dadurch, dass man ihr zugehört. Gegen die Tendenz der Individualisierung sind in der Neuzeit immer wieder Bestrebungen der Homogenisierung und Uniformierung auf den Plan getreten, nicht nur in allerlei Absolutismen und Totalitarismen, sondern auch in der ehrwürdigsten Demokratietheorie des 18. Jahrhunderts, derjenigen Jean-Jacques Rousseaus. Rousseau postuliert eine Übereinstimmung von Regierenden und Regierten, entwickelt seine Vorstellung direkter Demokratie auf der Grundlage einer in sich homogen gefügten Gemeinschaft, die einen Gemeinwillen hat, der, ist er einmal entdeckt, nur in eine einzige und eindeutige Richtung weist. Diese Homogenitätsprämisse ist der Geburtsfehler neuerer Theoriebildung zur direkten Demokratie. Direkt-partizipatorische Demokratie in der Jetzzeit soll demgegenüber nicht auf Homogenität, sondern auf Heterogenität gründen. Denn gerade weil wir so verschiedenartig geworden sind, ist es erforderlich, sich immer wieder mit all den andern abzustimmen. Und das geschieht am besten durch Abstimmungen über politische Sachthemen. *Voraussetzung für eine gelingende direkt-partizipatorische Demokratie ist nicht Einhelligkeit, sondern Verschiedenheit.*

Individualisierung steht der Gruppenbildung nicht entgegen. Eher fördert sie sie, wobei es modernitätsspezifisch ist, dass die Frage, welchen Gruppen man angehören will, zwar nicht völlig ins individuelle Belieben gestellt ist, aber doch schon über weite Strecke eine Frage persönlicher Entscheidung ist. Es gibt keine starren Stände-, Rassen- oder Geschlechterordnungen mehr, gegen die der Einzelne prinzipiell machtlos wäre – von der Kraft der Trägheit einmal abgesehen, gewöhnlich bei den Gruppen zu bleiben, in denen man sich gerade einigermaßen wohl befindet. Mit den Wahlmöglichkeiten vervielfältigen sich die Gruppen und damit die gruppentypischen Exklusions- und Inklusionsmechanismen: Eine Gruppe lebt davon, dass sie manches und manche einschließt, manches und mache aber auch ausschließt. Wenn Bayern München gegen Schalke 04 antritt, kann man nicht beiden Fangruppen gleichzeitig angehören.

Jedoch erodieren durch diese Vervielfältigung der Gruppen und der Gruppenzugehörigkeit starre Inklusions- und Exklusionsautomatismen. Sie schleifen sich ab und verlieren ihren Biss, denn der Einzelne gehört zu vielen Gruppen an, deren Einschluss- und Ausschlussmuster eigentlich zuei-

nander im Widerspruch stehen, aber im Individuum weder systematisch geordnet noch aufgelöst werden: Heute nimmt man zwar für Schalke 04 gegen Bayern München Partei, aber wenn übermorgen Schalke 04 gegen den SC Freiburg spielt, schlägt man sich auf die Seite der Freiburger. So zerbröselt durch die Vielfalt der oft zudem nur halben, probeweisen oder vorläufigen Gruppenzugehörigkeiten auch das herkömmliche Entweder-Oder, nämlich dabei oder draußen zu sein: Zwar sympathisiere ich mit der Partei ABC, bin jedoch in Umweltfragen den Positionen der Partei CBA zugetan, während mich wirtschaftspolitisch die Partei CAB am ehesten überzeugt. Gruppenidentitäten werden so instabil und transitorisch wie die Gruppenzugehörigkeiten, denn sehr viele Gruppen haben eine schwankende, notorisch veränderungsgeneigte Anhängerschaft, mit deren Hilfe sich keine Religionen gründen lassen. Niemand gehört nur noch einer Gruppe und der mit ungeteilter Inbrunst an, es sei denn, das Stammesdenken sei so ausgeprägt wie bei den Demokraten und den Republikanern in den USA, wo die Angst vor Marginalisierung und Zurücksetzung derart groß geworden ist, dass man sich dauerhaft in seiner Gruppe einmauert.

F. Eigeninteresse gegen Gemeininteresse und die Kraft situativer Homogenisierung

Gegen die Ermächtigung der Bürgerinnen und Bürger zu politisch entscheidungsmächtigen Akteuren wird gerne eingewandt, sie würden bei ihren Entscheidungen bloß ihren Individualinteressen folgen, anstatt das Gemeinwohl im Blick zu behalten. Abgesehen davon, dass nicht ersichtlich ist, weshalb dies bei gewählten Repräsentanten anders sein sollte, zumal die sich vom existenziellen Individualinteresse, wiedergewählt zu werden, nur schwer losmachen können, ist jedoch gar nicht klar, ob mit dem klassischen Gegensatz von Eigeninteresse und Gemeininteresse überhaupt noch sinnvoll zu argumentieren ist. Denn es wird zwar jede Bürgerin und jeder Bürger erwarten, dass ihre oder seine eigenen Interessen im Gemeinwesen zur Geltung kommen. Zugleich aber wird sie oder er meist auch annehmen, dass diese Verwirklichung ihrer Interessen zugleich dem Gemeinwohl diene, nicht bloß, weil sie selbst dann zufriedener sind. Selbst wer für extreme Positionen ganz links oder ganz rechts auf dem politischen Spektrum eintritt, tut dies kaum, weil sie oder er sich davon die optimale Verwirklichung privater Eigeninteressen verspricht, sondern, weil sie oder er davon überzeugt ist, dass das Angestrebte – beispielsweise die Diktatur des Proletariats oder der faschistische Führerstaat – das allgemein Wünschenswerte sei und das Gemeininteresse am besten befriedige. Man kann versuchen, ihr

oder ihm diese Meinung auszureden, aber es gibt keine objektive, neutrale Instanz, die unfehlbar feststellen kann, was tatsächlich das Gemeininteresse ausmacht.

Jeder individualisierte Gegenwartsmensch hat seine eigene Vorstellung davon, wie das Ganze gestaltet sein soll. Jeder hat das Recht, die eigene Vision von Weltglück oder vom Gemeinwohl in den politischen Betrieb einzuspeisen, sogar, wenn es radikale Ansichten sind. Eine gewisse Zuversicht, dass sich die radikalsten Positionen zumindest auf längere Sicht gegenseitig abnutzen und neutralisieren, scheint nicht die unvernünftigste Erwartung zu sein. Jedenfalls hat sich die alte Unterscheidung von Gemeinnutz und Eigennutz überlebt, die es bisher rechtfertigte, das Individuum mit seinem angeblichen reinen Eigennutzinteresse aus der Politik herauszuhalten.

Direkt-partizipatorische Demokratie, die auf repräsentativistisch erzwungene Festlegung globaler Ideologien verzichtet, deren Vertreter man dann alle paar Jahre wählen kann, bedeutet: unausgesetzte Kommunikation divergent gesinnter Personen über konkrete politische Entscheidungen. Diese Kommunikation – die in Abstimmungen zwar münden, denen aber lange Debatten vorangehen – schafft Partikularhomogenisierungen unter heterogenen Individuen und Gruppen. Das wiederum heißt, dass Partikularhomogenitäten gerade durch direkt-partizipatorische Demokratie immer wieder neu hergestellt werden – in einer Zeit, in der statische Stände- oder Ideologie-Homogenitäten verloren sind und verloren sein sollen. Gerade deswegen braucht es in der Gegenwart direkt-partizipatorische Demokratie: *um immer wieder zu einem gemeinsamen Nenner zu kommen*. Dieser Nenner ist nur ein momentaner gemeinsamer Nenner, aber mehr ist in der Kultur der Möglichkeiten schlechterdings nicht zu haben – und überdies nicht wünschbar. Kommunikation homogenisiert und heterogenisiert. Direkt-partizipatorische Demokratie ist permanente Kommunikation möglichst aller über das, was man für eigentlich wichtig hält.

G. Populismus, Krise der Demokratie oder Krise der Repräsentation?

Die berüchtigte Tyrannie der Mehrheit ist das Letzte, was uns in Westeuropa droht, denn die homogene oder sich homogenisierende Masse, von der die Soziologie und die Psychologie des 20. Jahrhunderts so viel Aufhebens machte, ist dort ins politische Nirwana verdunstet. Die Masse ist den Individuen mit ihren perspektivischen Partikularwelten und ihren perspektivischen Partikularinteressen gewichen, die sich punktuell zusammengen, wenn sie Interessensüberschneidungen feststellen, um nach kurzzeitiger

Kooperation wieder ihrer eigenen Wege zu gehen. Ein anschauliches Beispiel geben die sogenannten Anti-Corona-Demonstrationen, bei denen man nicht gegen das Virus, sondern gegen die angeblich totalitären Regierungsmaßnahmen opponiert: Da marschieren Anarcho-Libertäre und Öko-Fundis traut Seite an Seite mit Reichsbürgern und Neonazis, um noch am selben Abend nach getaner Protestarbeit gegeneinander Gift und Galle zu spucken.

Die etwas hilflos „Populismus“ genannte, politische Strategie ist über weite Strecken nicht mehr als die rhetorische Suggestion einer umfassenden Gemeinsamkeit, beispielsweise eines Volksganzen. Auf Basis dieser Suggestion wird dann das etablierte System verteilter Macht, das institutionelle politische Gefüge unter Generalverdacht gestellt. Die Gemeinsamkeitssuggestion funktioniert aber nur für Augenblicke, denn die erzeugte Masse ist hochgradig instabil, weil inhomogen. Einerseits bricht die populistisch erzeugte Masse immer wieder auseinander, da die Zentrifugalkraft der einzelnen Elemente zu stark ist. Der Populist muss sein Programm stets anpassen, um neue vermassungsfähige Themen zu finden, so dass ideologische Kohärenz nicht zustande kommt – siehe den Fall Donald Trump. Andererseits sind die Augenblickserfolge solcher populistischen Gemeinsamkeitssuggestionen zumindest ein Symptom – ein Symptom nicht für eine generelle Krise der Demokratie, sondern für eine Krise des demokratischen Repräsentativismus. Individualisierung, wie sie neuzeittypisch ist, führt dazu, dass sich jeder für den besten Repräsentanten seiner selbst und seiner Interessen hält, und dass Individuen in Interessengemeinschaften mit anderen ein-, aber auch aus ihnen austreten, je nachdem, wie es ihnen gerade tunlich erscheint. Fühlt man sich ungehört und zum Beiseite-Stehen verurteilt, ist die Versuchung groß, sich mit möglichst vielen zu verbünden, um als ‚kritische Masse‘ etwas auszurichten. In Ermangelung anderer Alternativen kommen einem dann populistische Gemeinsamkeitssuggestionen gerade recht.

Solange das Individuum an politischen Sachentscheidungen nicht partizipieren kann, ist Populismus unvermeidlich. *Der Populismus entsteht aus der Diskrepanz zwischen Mitentscheiden-Wollen und Nicht-mitentscheiden-Dürfen.* Er wird so lange bestehen bleiben, als die Bedürfnisse des Mitentscheiden-Könnens nicht hinreichend befriedigt sind.

H. Parteien- und Klassenverwirrung

Politische Parteien gründen auf der Idee der Repräsentation. Nach dieser Idee haben die Bürger eine beschränkte Anzahl von Interessen; und die Parteien sind dazu da, den vier oder fünf Hauptinteressensschwerpunkten in

der Bevölkerung politische Durchsetzungskraft zu verleihen. Einst schien sich der Bürger darauf verlassen zu können, dass „seine“ Partei auch seine Interessen wahrnimmt, und daher hat er sie mit schöner Regelmäßigkeit gewählt. Nun wird darüber gerätselt, warum das heute nicht mehr so ist.

Die vormoderne Idee der Repräsentation ist angemessen gewesen in einer Welt, in der die Interessenlagen der einzelnen Bevölkerungsgruppen noch klar und eindeutig waren: Da gab es die Bauern, die von drückenden Abgaben befreit werden wollten; da gab es das Bürgertum, das seine wirtschaftliche Macht gerne um politische Macht erweitert gesehen hätte; da gab es den Adel und den Klerus, die ihre Privilegien behalten wollten. Die Idee der Repräsentation ist die Idee aus einer ständisch organisierten Welt, in der nur eine sehr beschränkte Vielfalt von Interessen existierte.

Die Parteidemokratien haben die starre ständische Repräsentation zwar aufgebrochen – jede und jeder darf bei der nächsten Wahl eine andere Partei wählen, weil sich die eigene Interessenlage verändert hat. Aber die Idee der Repräsentation selbst hält nicht wirklich Schritt mit dem, was Modernisierung wesentlich ausmacht, nämlich Individualisierung. Individualisierung wiederum bedeutet nicht zuletzt eine Vervielfältigung der Interessen und Perspektiven. Diese lassen sich nicht mehr schematisch in den Programmen und Handlungsszenarien von drei, vier Parteien abspiegeln. Es ist also, weil jedes Individuum seine ganz eigenen Interessen hat, völlig normal, dass es sich nicht mehr von einer Partei repräsentiert fühlt.

Die Lösung dieses Problems ist der Abschied von der Parteienorientierung in unserem Demokratieverständnis und die Hinwendung zur direkten Partizipation. Wenn man die Bürgerin und den Bürger als mündige Wesen ernst nimmt, gibt es keinen Grund, ihre direkte Beteiligung an allen relevanten politischen Sachentscheidungen zu fürchten. Was spricht denn dagegen, ihnen genau gleich viel gesunden Menschenverstand zuzutrauen wie den Berufspolitikern? Direkt-partizipatorische Demokratie, wo über jede politische Frage vom Neubau des Dorfes Schulhauses bis zur Beschaffung neuer Kampfjets abgestimmt werden kann, funktioniert allerdings nur, wenn man sich in ihr einübt, das heißt, sie in größter Regelmäßigkeit praktiziert – statt alle 20 Jahre einmal über den Brexit oder Stuttgart 21 Plebiszite abzuhalten. *Nur mit Übung kann sich politische Urteilskraft bilden. Nur mit Übung kann sich politische Handlungskraft bilden.*

Sind die Parteien schon mürbe, dann feiern doch womöglich die sozio-ökonomischen Klassen, die seit Karl Marx das Mantra der dogmatischen Linken sind, ihre Wiedergeburt in einem neuerwachten Klassenbewusstsein. Freilich schaut der revolutionär nur mäßig erregbare Betrachter mit einer gewissen Rührung auf die Klassenidee als Relikt der Vorzeit, in dem

sich eine große Sehnsucht artikulierte, nämlich die der Ohnmächtigen, repräsentiert zu werden. Ihnen musste im damaligen staatlichen Ordnungsgefüge Repräsentation als die einzige Chance erscheinen, politisch handlungsmächtig zu werden; also wurden die „Klassen“ erfunden, um möglichst viele Menschen unter einen Schirm zu stellen und für die dann, wenn schon nicht die ganze Macht, so doch zumindest Vertretung, zumindest Gehört-Werden, zumindest Mitbestimmung zu verlangen. Und gleich standen Gewerkschaften und Parteien bei Fuß, um diesem Verlangen Nachdruck zu verschaffen. In einer nach Repräsentationsgesichtspunkten organisierten, restfeudalen politischen Welt des 19. Jahrhunderts machte Klassendenken sehr viel Sinn. In einer nach Partizipationsgesichtspunkten organisierten, auf Mündigkeit gepolten politischen Welt des 21. Jahrhunderts wird Klassendenken sich überlebt haben.

Die angebliche Krise der Demokratie ist nichts weiter als eine Krise der vormodernen Idee der Repräsentation, nämlich der Prozess ihrer Selbstzerstzung. Das heißt allerdings keineswegs, dass die Gegenwartsmenschen fensterlose Monaden wären, die weder repräsentiert werden, noch repräsentiert werden wollen. Sehr viele Dinge packen sie nach wie vor nicht in eigener Regie an, sondern lassen andere, Fach- und Sachkundigere an ihrer Stelle agieren: Die Steuerberaterin repräsentiert sie gegenüber dem Finanzamt, der Betriebsrat gegenüber der Geschäftsleitung, die Vereinspräsidentin gegenüber der Mitgliederversammlung. Was sich zersetzt, ist die Idee einer festen, dauerhaften Repräsentation, als ob es ein festgefrorenes Spiegelbild der Repräsentierten in der Repräsentantin gäbe. *Die Jetztzeit zeichnet es aus, dass Repräsentation situativ wird, sich ändert je nach Konstellation, Interesse, Präferenz.* Ich fühle mich nicht mehr in der Partei Z oder der Klasse A aufgehoben, beschirmt, ummantelt, sondern schaue bei jeder politischen Sachfrage, welche Antwort meinen Bedürfnissen, Ideen und Gesamtwohlkonzepten am ehesten entspricht. Nur verhältnismäßig wenige Leute leben in ideologischen Dauerechokammern, die stets auf dieselben, parteilich vorgegebenen Antwortmuster verpflichten. Die meisten haben zwar Präferenzen, aber zugleich die Unabhängigkeit, bei jeder Sachfrage ihren eigenen Verstand zu benutzen.

I. Illiberale Demokratien und plebisizität-tyrannische Mehrheiten

Aber ist diese Sicht auf die Entscheidungskompetenz aller Bürgerinnen und Bürger und auf die angeblich nicht drohende Tyrannei der Mehrheit nicht verantwortungslos schönfärbisch? Denn beobachten wir nicht gerade in

der Gegenwart die Entstehung illiberaler Demokratien, etwa in Ungarn oder in Polen sowie in Russland und in der Türkei, in denen jeweils eine Partei, hinter der sich die große Mehrheit der Bevölkerung schart, systematisch Meinungsfreiheit und Rechtsstaatlichkeit untergräbt? Dabei richteten sich weder die illiberal werdenden Demokratien noch die populistischen Bewegungen in den einstweilen noch liberalen Demokratien gegen Repräsentation an sich. Und wenn ‚Rechtspopulisten‘ hierzulande nach Volksabstimmungen rufen und gegen Parlamente als Schwatzbuden wettern, dann ist nicht ausgemacht, dass sie bereit wären, einen missliebigen Ausgang einer Volksabstimmung als Ausdruck des Volkswillens zu akzeptieren.

Die bereits realexistierenden illiberalen Demokratien kranken nicht daran, dass dort ‚das Volk‘ zu häufig entscheiden dürfte, sondern daran, dass eine Art monströs-leviathanische Über-Repräsentation das politische Ideengefüge zerfrisst wie der Hausschwamm feuchtes altes Gebälk. *Illiberale Demokratien sind eine extreme Konsequenz aus der vormodernen Idee der Repräsentation, keineswegs die Konsequenz einer partizipatorischen Ermächtigung der mündigen modernen Menschen:* Dort wird nicht bloß wie im parlamentarischen Repräsentativismus davon ausgegangen, dass verschiedene Menschengruppen verschiedene Repräsentanten bräuchten, die einander dann als Vertreter verschiedener Parteien im Parlament gegenüberstehen. Sondern es gibt nur noch eine Gruppe, nämlich ‚das Volk‘ selbst, das repräsentiert werden soll, und zwar unter Verleugnung aller Differenz. Was dieses Volk ist und will, kann vermeintlich allein der es ausschließlich (über)repräsentierende Volksversteher und Volksanführer an den Hebeln der Macht erfassen. Nur gelegentlich lässt er sich, etwa in Plebisziten, akklamieren.

Plebiszitär-tyrannische Mehrheiten, die Minderheiten drangsalieren, treten nicht dann auf, wenn in liberalen Systemen jeder das Seine und jede das Ihre in die politische Waagschale wirft – wenn verschiedene Positionen um die Gunst der Mehrheit in einer Volksabstimmung unter freien Bedingungen buhlen. Denn diese Mehrheit ist immer wieder eine andere – und eine direkt-partizipatorische Demokratie lebt von der ständigen Revidierbarkeit ihrer Entscheidungen, die eine Tyrannie der Mehrheit im Keime erstickt. Die illiberalen Demokratien sind hingegen die dem Entwicklungsstand unserer Gattung nicht wirklich angemessene Antwort auf das eigentliche, aber nicht erkannte Problem, nämlich das eines vormodernen Bedürfnisses nach Repräsentation.

Die illiberalen Demokratien, in denen wie in Ungarn eine populistische Partei herrschend geworden ist, sprechen gegen die oben geäußerte These, Populisten gelinge es nicht auf Dauer, eine Masse zu stabilisieren. Ich muss zugeben: Eine solche Stabilisierung kann sehr wohl gelingen, und zwar

dann, wenn die Menschen ein zu geringes Vertrauen in ihre individuelle Entscheidungsmacht haben – wenn sie nicht repräsentativ-demokratisch schon Jahrzehnte lang vorbereitet sind, das politische Entscheiden-Können zur ureigensten Sache zu machen. Wenn sie zur direkten Partizipation noch nicht vorbereitet sind.

J. Das Ende der Stellvertretung?

„In modern times almost everyone wants to be governed by representatives (although not necessarily by a conventional representative government); every political group or cause wants representation“¹³ Das würde immerhin erklären, warum überall der Ruf nach Repräsentation laut wird, gerade in einer sich diversifizierenden Gesellschaft: Jede einzelne Gruppe – die der Frauen, der Homosexuellen, der „Menschen mit Migrationshintergrund“ beispielsweise – wünscht vernehmlich, angemessen repräsentiert zu werden, aus der Erfahrung heraus, bisher nicht hinreichend Gehör gefunden zu haben. Dass dabei, selbst wenn Repräsentation erkämpft oder gewährt wird, wiederum Folgeprobleme auftreten, liegt auf der Hand, etwa, dass das Allgemeine, das Menschsein aus dem Blick gerät, und dass jede repräsentationswillige Gruppe genau auf die Merkmale reduziert wird, die eigentlich Diskriminierungsmerkmale sind. Jedoch bestünde „Emanzipation“ gerade „darin, nicht auf eines dieser Merkmale reduziert zu werden, oder sich selbst darauf zu reduzieren.“¹⁴ Zudem tut sich nicht nur die Schwierigkeit auf, welche Gruppe denn eigentlich repräsentationswürdig ist, sondern vor allem auch die Schwierigkeit, dass jedes menschliche Individuum zahlreichen Gruppen gleichzeitig angehört, aber dann mehr oder weniger willkürlich entscheiden müsste, welcher Gruppe es sich zum Zwecke der Repräsentation anschließen soll: Das Verlangen nach Repräsentation scheint gerade für diejenigen, die sich nicht genügend gehört und gewürdigt finden, aus der Verlegenheit geboren zu sein, dass das politische System ganz im Stil des 18. Jahrhunderts noch immer auf Repräsentation gepolt ist: Daher kann sich nur Gehör und Würdigung verschaffen, wer repräsentiert wird.

13 *H. F. Pitkin*, The Concept of Representation, Berkeley/Los Angeles 1967, S. 2. *S. Tormey*, The End of Representative Politics, Cambridge 2015, S. 1 hält dagegen, dass dies in der Gegenwart gerade nicht mehr so sei. Moderne Protestbewegungen wie Occupy nähmen vom Repräsentationsanspruch Abstand.

14 *A. Nassehi* im Gespräch mit M. Köhler: Wenn Diversität sich gegen den Menschen kehrt. Deutschlandfunk, 8.9.2019, auch unter https://www.deutschlandfunk.de/soziologe-amin-nassehi-wenn-diversitaet-sich-gegen-den.911.de.html?dram:article_id=458139 (Zugriff 8.4.2021).

Aber das von Hanna Fenichel Pitkin formulierte, allgemeine Repräsentationsbedürfnisdogma beschreibt keine anthropologische Konstante, sondern bloß ein Funktionsbedürfnis bestimmter politischer Systeme. Was die Menschen eigentlich wollen, ist Teilhaben. Gerade in sich diversifizierenden Gesellschaften geht es nicht um angemessene Repräsentation, sondern um angemessene Partizipation. Jeder und jede soll sein und ihr Anliegen vortragen, als politisches Anliegen formulieren und allen anderen zur Abstimmung vorlegen können. *Diversität verlangt Partizipation.*

Ein gewichtiges Argument zugunsten einer in Parlamenten und Regierungen professionalisierten Repräsentation bringt Volker Gerhardt vor, wenn er zum einen vehement für die Partizipation als „tätige *Teilnahme der Bürger* an der politischen Organisation“ antritt, sich zum andern dafür ausspricht, „durch die den zivilisatorischen Zusammenhang allererst ermögliche *Arbeitsteilung* die Bürde der alltäglichen Partizipation durch *Repräsentation* zu erleichtern“.¹⁵ Das Argument ist unscheinbar in einen Nebensatz verpackt, hat es aber in sich. Es rechtfertigt Repräsentation – sie „stellt das Ganze eines Handlungszusammenhangs vor und bewältigt stellvertretend für alle die Probleme, die *für* die Gemeinschaft bestehen und sich *mit* ihr ständig vermehren“¹⁶ – nicht durch eine parametaphysische Abbildtheorie, wonach die Repräsentanten irgendwie den Repräsentierten ähnlich sein sollen, weil sie etwa ihrer Gruppe angehören. Sondern durch eine kurzgefasste Modernisierungstheorie der Arbeitsteilung.

Die Frage freilich ist, ob das politische Handeln zu denjenigen Geschäften gehört, die tatsächlich der Arbeitsteilung unterliegen sollten oder dürfen. Wenn mein Nachbar Schuhe produziert, ich aber Milchreis, oder meine Nachbarin Krankenversicherungsverträge, ich aber philosophische Bücher, so können wir durch den Austausch der Güter und Dienstleistungen gegenseitig voneinander profitieren. Durch die arbeitsteilige Spezialisierung wächst die Qualität der jeweiligen Produkte. Zwar wäre, entsprechende Begabung und Ausbildung vorausgesetzt, jede und jeder im Stande, Schuhe, Milchreis, Krankenversicherungsverträge oder philosophische Bücher zu produzieren, aber keine dieser Tätigkeiten gehört zwingend zu dem, was mündiges Menschsein ausmacht. Hingegen gehört es sehr wohl zu diesem mündigen Menschsein, das im Prozess der Modernisierung mühsam errungen wird, über die Bedingungen der Möglichkeit des eigenen Seins zu ent-

15 V. Gerhardt, Demokratie als politische Form der Menschheit, in: Freiburger Universitätsblätter 221 (2018), S. 31–43, hier S. 36.

16 Ebd.

scheiden. Das ist vielleicht die grundlegende Erkenntnis des direktdemokratischen Partizipationismus: *Das Politische ist im Prinzip nicht delegierbar*. Es unterliegt nicht der typisch modernen Arbeitsteilung. *Denn im Politischen geht es um die Bedingungen der Möglichkeit des eigenen sozialen Seins.*

Das bedeutet indes nicht, dass man nicht auch viele Entscheidungen delegieren kann, an Leute, die politische Aufgaben mittlerer Reichweite gerne professionell erledigen. Sie, Abgeordnete und Regierungsmitglieder, sind fürs Tagesgeschäft gut und nützlich – wie es Verwaltungsbeamte, Managerinnen oder Professoren auch sind –, aber es steht ihnen doch nicht zu, den politischen Raum als ganzen zu gestalten. Das können nur alle Menschen gemeinsam machen. Dabei steht das, was von prinzipieller Relevanz für die Bedingungen der Möglichkeit unseres sozialen Seins ist, keineswegs ein für alle Mal fest. Vielmehr muss es immer wieder neu festgelegt werden. An sich kann prinzipiell alles zu einer solchen Frage gemacht werden und muss ‚vors Volk‘. Und jede Bürgerin, jeder Bürger muss nach eigenem Urteil die Möglichkeit haben, ein Anliegen für prinzipiell genug zu erklären, um es dem Urteil aller zu unterwerfen: Wenn er oder sie eine genügende Anzahl von Mitstreitern findet, kann eine Initiative eingereicht oder das Referendum gegen Entscheidungen der professionellen Politiker mit ihrem mittleren Denk- und Handlungshorizont ergriffen werden.

Der Repräsentativismus steht für eine Ungleichzeitigkeit des Gleichzeitigen: Er ragt in eine direktdemokratische Möglichkeitskultur wie ein urtümlicher Überrest hinein und versperrt den weiten Blick. Wirklich möglichkeitsmächtig wird der Mensch erst durch Partizipation – an den Sachentscheidungen teilzuhaben, die die Bedingungen der Möglichkeit unseres sozialen Seins immer wieder neu gestalten.

Repräsentation heißt, dass ein anderer für mich steht. Partizipation heißt, dass ich für mich und für das einstehe, was mir für das Zusammenleben tunlich erscheint. Modern werden heißt, Repräsentation zurückzudrängen und Partizipation zu erweitern. Repräsentation ist in der Jetzzeit vor allem noch eine Ausrede, mit der wir die Selbst- und Weltverantwortung für den politischen Raum auf andere, unsere ‚Repräsentanten‘ abwälzen. Aber die Ausrede sticht nicht mehr.

K. Das Paradox der Stellvertretung

Freilich ist Repräsentation mit dem bislang Gesagten nicht einfach abgetan. Denn es gibt da noch das modernisierungstypische Paradox der Stellvertretung. Es ist ein heroisches Paradox der Modernisierung: Einerseits bedeutet Modernisierung seit einigen hundert Jahren, das Joch der Stellvertretung nach und nach abzuschütteln: Kein Kaiser, keine Ständeversammlung, keine Kirche gibt es mehr, die für mich eintreten. Ich muss für mich stehen, keiner nimmt mir das ab. Andererseits muss ich immer mehr abgeben, abtreten, auslagern. Die meisten Dinge kann ich nicht mehr – wie meine Emmentaler Bauernvorfahren im 17. Jahrhundert – selbst erledigen, sondern brauche dafür Spezialisten. Ausdifferenzierte, arbeitsteilige Gesellschaften funktionieren so. Einerseits wird dem Individuum nahegelegt, es habe alles in der eigenen Hand, andererseits muss es ganz viel aus der Hand geben. Wir wollen immer mehr Dinge in die Hand bekommen, sind dafür aber auf immer ausgeklügeltere Handlangerdienste angewiesen.¹⁷ Das neuzeitliche Individuum, das seinem eigenen Selbstbild gemäß ohne Stellvertretung auskommen will, muss sich immer vielfältigerer Stellvertretungen bedienen.

Ist da also nicht der parlamentarische Repräsentativismus, der im Unterschied zu Kaiser und Kirche abwählbare Repräsentanten bereitstellt, die Lösung für dieses Paradox, insofern es sich aufs Politische erstreckt? Wohl nicht, solange er ein -Ismus ist – solange er von der Suggestion lebt, die Entscheidungen aller über die Bedingungen der Möglichkeit ihres sozialen Seins ließen sich auf eine längere Zeit – für mindestens eine Legislaturperiode – an einige wenige Repräsentanten abtreten. Etwa ein Jahrhundert lang – während der Halbemündigung des westlichen Individuums – hat das repräsentativistische System zwar ganz gut geklappt. Wenn aber nicht alles täuscht, ist diese Zeit nun vorüber.

Ganz ermündigt, braucht dieses Individuum und braucht die Vielzahl der Gruppen, denen es angehört, keine starr-mimetische oder starr-advokatorische Stellvertretung von Leuten, die auf Jahre hin seine und ihre Geschäfte zu besorgen wähnen. Wir brauchen hunderterlei Stellvertretung, immer wieder neu, je nach Situation und Bedürfnis, um so die Bedingungen der Möglichkeit unseres sozialen Seins fortwährend zu gestalten. Zu gestalten durch unsere eigenen Entscheidungen, für deren Ausführung wir Stellver-

17 Dazu *A. U. Sommer*, Zur Philosophie musealen Sammelns, in: B. Collenberg-Plotnikov (Hrsg.), *Das Museum als Provokation der Philosophie. Beiträge zu einer aktuellen Debatte*, Bielefeld 2018, S. 155–166.

treter haben, durchaus auch in den Parlamenten und Regierungen. Die Vielfalt und Vielgestaltigkeit der Stellvertreter entspricht der Wendigkeit und Vielbühnenhaftigkeit des modernen Individuums.

Die Organisation unseres politischen Lebens, exklusiv fokussiert auf parlamentarischen Repräsentativismus, ist unserer kulturellen Entwicklungsstufe nicht mehr angemessen. Die Idee fester Repräsentation ist im Zeitalter der Diversifikation und des Möglichkeitspluralismus schlechterdings überholt. Bewegliche Wesen brauchen politische Bewegungsfreiheit: Direkt-partizipatorische Demokratie.¹⁸

18 Siehe ausführlicher zum Thema dieses Artikels *A. U. Sommer, Eine Demokratie für das 21. Jahrhundert. Warum die Volksvertretung überholt ist und die Zukunft der direkten Demokratie gehört*, Freiburg im Breisgau/München/Wien 2022.

Direktdemokratische Beteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben – Möglichkeiten und Grenzen

Daniela Winkler

Abstract

Mit seiner Entscheidung in der sog. Klimaklage hat das BVerfG die besondere Bedeutung des Umwelt- und Klimaschutzes noch einmal hervorgehoben. Zugleich scheinen die in diesem Bereich nötigen Veränderungen und politischen Reformen besonders langsam voranzugehen. Daher vermag es nicht zu überraschen, dass der Ruf nach der Nutzung direktdemokratischer Instrumente mit dem Ziel der Beschleunigung ökologischer Transformationsprozesse immer lauter wird. Insbesondere auf kommunaler Ebene mehrt sich die Zahl derartiger Vorstöße. Der vorliegende Beitrag untersucht daher, welche rechtlichen Möglichkeiten auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene bestehen.

A. Die Herausforderung systemischer Umwelt- und Klimarisiken

Mit seiner Entscheidung vom 24. März 2021¹ hat das BVerfG Stellenwert und Bedeutung des Umwelt- und insbesondere Klimaschutzes in der grundgesetzlichen Ordnung neu justiert. Eine liberale Verfassungsordnung, wie sie vom Grundgesetz zugrunde gelegt wird, argumentiert vom Grundsatz der Freiheitsbetätigung – geschützt wird damit grundsätzlich auch das umwelt- und klimaschädliche Handeln, diesbezügliche Verbote bedürfen hingegen besonderer Rechtfertigung. Umgekehrt kennt das Grundgesetz ein „Grundrecht auf Umweltschutz“ gerade nicht;² Art. 20a GG wirkt als Staatszielbestimmung, die (lediglich) eine Verpflichtung der staatlichen

1 BVerfG BeckRS 2021, 8946.

2 *A. Epiney*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, Bd. II, 7. Aufl., München 2018, Art. 20a Rn. 38. Vgl. auch EGMR NVwZ 2004, S. 1465 (1. Ls.); EGMR NVwZ 2011, S. 93 (2. Ls.): „Die EMRK gibt kein ausdrückliches Recht auf eine saubere und ungestörte Umwelt.“

Gewalten formuliert, den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen bei jeglichem Handeln zu berücksichtigen.³ Zugleich vermag Art. 20a GG – wie auch das BVerfG betont – Grundrechtseingriffe zu rechtfertigen.⁴ Ein Recht auf Umweltschutz lässt sich den Grundrechten allenfalls mittelbar ablesen: So schließt Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG (Schutz auf Leben und körperliche Unversehrtheit) auch den Schutz vor Beeinträchtigungen und Schädigungen durch Umweltbelastungen ein,⁵ worunter auch Wirkungen der Klimakrise zu verstehen sind.⁶ Die körperliche Unversehrtheit ist allerdings unzweifelhaft (nur) in biologisch-physiologischer Hinsicht geschützt.⁷ Diese Grenze ist bspw. bei übermäßiger Lärmbelästigung durch Flugverkehr erreicht.⁸ Ob auch das geistig-seelische und soziale Wohlbefinden umfasst werden, lässt

-
- 3 BVerfGE 128, 1 (48); BVerfGE 134, 242 (339, Rn. 289); BVerfG BeckRS 2021, 8946, Rn. 122; *K. Gärditz*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, 93. Aufl. München 2020, Art. 20a GG Rn. 68 f.; *H. Jarass*, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: GG, 16. Aufl., München 2020, Art. 20a Rn. 1; *R. Steinberg*, Verfassungsrechtlicher Umweltschutz durch Grundrechte und Staatszielbestimmung, NJW 1996, S. 1985. Art. 20a GG enthält jedoch keine subjektiven Rechte (vgl. BVerfG NVwZ 2001, S. 1148 (1149); BVerfG NVwZ 2010, S. 114 (116)); *Epiney* (Fn. 2), Art. 20a Rn. 37; *Gärditz* (Fn. 3), Art. 20a GG Rn. 24; *H. Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar: GG, Bd. II, 3. Aufl., Würzburg 2015, Art. 20a Rn. 24, 82. Das ergibt sich nicht nur aus dem Wortlaut der Norm, sondern auch aus der Stellung des Art. 20a GG außerhalb des Grundrechtsteils der Verfassung. Zudem wird in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, der die mit der Verfassungsbeschwerde als verletzt rügbar den Rechten aufzählt, Art. 20a GG nicht genannt.
- 4 *Jarass* (Fn. 3), Art. 20a Rn. 15; *Schulze-Fielitz* (Fn. 3), Art. 20a Rn. 87 f.
- 5 BVerfGE 49, 89 (140 f.); BVerfG BeckRS 2021, 8946, 1. Ls., Rn. 99, 147; *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht, 5. Aufl., Heidelberg 2003, S. 51 f. Auch der EGMR zieht mit Blick auf lebens- und gesundheitsgefährdende Umweltbeeinträchtigungen auf das Recht auf Leben nach Art. 2 EMRK (EGMR, Slg. 2004-XII Rn. 71 – Önyerildiz/Türkei; Nr. 15339/02 u.a., Rn. 128 ff. – Budayeva/Russland) oder mit Blick auf sonstige Einwirkungen das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens nach Art. 8 EMRK heran (EGMR NVwZ 2020, S. 451).
- 6 BVerfG BeckRS 2021, 8946, Rn. 148.
- 7 BVerfG NVwZ 2009, S. 1494 (1495).
- 8 BVerfG NVwZ 2009, S. 1494 (1495); BVerfGE 56, 54 (76). In diesen Fällen greift der EGMR auch auf Art. 8 EMRK (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) zurück: Wenn eine Person direkt und erheblich durch Lärm und andere Immissionen beeinträchtigt werde, könne Art. 8 EMRK verletzt sein (EGMR NVwZ 2004, S. 1465, 1. Ls.). Auch andere Einwirkungen auf die Wohnung (wie Gestank oder sonstige Emissionen) können einen Eingriff in Art. 8 EMRK darstellen. Ob sie auch als Eingriff in den gleichlautenden Art. 7 GRC verstanden werden oder Art. 17 Abs. 1 S. 1 GRC insoweit das speziellere Grundrecht darstellt, ist noch offen (*A. Weber*, in: Stern/Sachs (Hrsg.), Europäische Grundrechte-Charta: GRCh, München 2016, Art. 7 Rn. 45).

das BVerfG dezidiert offen.⁹ Landwirte, die klimabedingt von zunehmender Trockenheit betroffen sind, können sich auf Art. 12 Abs. 1 GG stützen.¹⁰ Die in Art. 11 GG geschützte Freizügigkeit sowie die Eigentumsfreiheit aus Art. 14 GG werden berührt, wenn aufgrund zunehmender Überschwemmungsrisiken Haus und Hof verlassen werden müssen. Ein aus Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 20a GG abgeleitetes Recht auf ein „ökologisches Existenzminimum“ wäre – so es denn anerkannt wird – jedenfalls nur in Ausnahmefällen einschlägig.¹¹

Das rechtliche Schwert des Grundrechtsschutzes wirkt aufgrund der hohen Anforderungen im Hinblick auf Umweltbeeinträchtigungen nur schwach – aus dieser Erkenntnis resultieren auch aktuelle Überlegungen zur Ergänzung des Grundrechtekatalogs u.a. um ein Recht auf Umwelt- und Klimaschutz.¹² Auch in seiner jüngsten Entscheidung zur sog. Klimaklage hat das BVerfG betont, dass mit der oben dargestellten Rechtsprechung – „soweit erkennbar“ – keine Erweiterung des Schutzhinhalts des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG verbunden ist.¹³ Erforderlich bleibt daher eine individuelle, unmittelbare und gegenwärtige Betroffenheit. Unproblematisch ist ein späterer Schadenseintritt, wenn der Eingriff gegenwärtig ist.¹⁴ Damit wird auch

9 BVerfG NVwZ 2009, S. 1494 (1495); BVerfGE 56, 54 (73 ff.).

10 So angelegt in der Begründung der Klimaklage (vgl. BVerfG BeckRS 2021, 8946 Rn. 66).

11 Das BVerfG sieht einen eigenständigen Anwendungsbereich eines Recht auf ein ökologisches Existenzminimum, „wenn in einer bis zur Lebensfeindlichkeit veränderten Umwelt durch Anpassungsmaßnahmen ... zwar noch Leben, körperliche Unversehrtheit und Eigentum, nicht aber die sonstigen Voraussetzungen sozialen, kulturellen und politischen Lebens gesichert werden könnten. Vorstellbar ist auch, dass Anpassungsmaßnahmen so extrem ausfallen müssten, dass sie ihrerseits eine soziale, kulturelle und politische Integration und Teilhabe nicht mehr gehaltvoll zuließen.“ (BVerfG BeckRS 2021, 8946 Rn. 114).

12 In diese Richtung geht etwa die Forderung des Schriftstellers und Juristen *Ferdinand von Schirach* in „Jeder Mensch“ (explizit betrifft dies nur die europäische Ebene, allerdings sind die Überlegungen auch auf die nationale Ebene übertragbar). Zum *Menschenrecht* auf eine gesunde und saubere Umwelt Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages vom 26.02.2019, WD 2 - 3000 - 012/19. Bereits in der Vergangenheit wurden Vorschläge zur Aufnahme eines Umweltgrundrechts in das Grundgesetz diskutiert (vgl. BT-Drs. 10/990 vom 09.02.1984 – Gesetzentwurf der Grünen; BT-Drs. 11/663 vom 04.08.1987 – Gesetzentwurf der Grünen), jedoch waren solche Vorschläge nicht erfolgreich – stattdessen wurde die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG eingeführt.

13 BVerfG BeckRS 2021, 8946, Rn. 147. Vgl. auch *Gärditz* (Fn. 3), Art. 20a GG Rn. 25.

14 „Gegenwärtigkeit“ ist nach der Rspr. des BVerfG anzunehmen, wenn eine angegriffene Vorschrift auf die Rechtsstellung des Beschwerdeführers aktuell und nicht

dem Umstand Rechnung getragen, dass Umweltschäden teilweise zeitlich deutlich verzögert auftreten, was sich insbesondere bei systemischen Risiken zeigt. Noch deutlicher (und wohl in Abkehr von seiner früheren Rechtsprechung) trägt das BVerfG vor, dass von der Gegenwärtigkeit der Grundrechtsbetroffenheit bereits dann auszugehen ist, wenn diese im aktuellen Recht angelegt ist. Durch aktuelles (Nicht-)Handeln wird (wie etwa in der Klimakrise) ein späterer Grundrechtseingriff unabwendbar.¹⁵ Dabei können künftige Grundrechtseingriffe grundsätzlich sowohl an den aus übermäßigen CO₂-Konzentrationen anknüpfenden Veränderungen der Lebensverhältnisse als auch an unvermeidbaren Minderungsmaßnahmen ansetzen.¹⁶

Gerade im Umweltbereich drohen Beeinträchtigungen jedoch weniger von Seiten des Staates als vielmehr durch die umweltrelevanten Tätigkeiten privater Dritter. Daher wird hier nicht nur die Eingriffsabwehrwirkung der Grundrechte, sondern insbesondere auch ihre Schutzpflichtendimension relevant.¹⁷ Das ist kürzlich in der Klimaklage noch einmal deutlich geworden, wo das BVerfG statuiert, dass die aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 folgende Schutzpflicht (sic!) des Staates auch die Verpflichtung umfasst, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen.¹⁸ Eine solche

nur potentiell einwirkt, wenn das Gesetz die Normadressaten mit Blick auf seine künftig eintretende Wirkung zu später nicht mehr korrigierbaren Entscheidungen zwingt oder wenn klar abzusehen ist, dass und wie der Beschwerdeführer in der Zukunft von der Regelung betroffen sein wird (BVerfGE 140, 42 (57)).

15 BVerfG BeckRS 2021, 8946, Rn. 130.

16 Das BVerfG BeckRS 2021, 8946 nimmt diese Trennung nicht deutlich vor, sondern stellt „heute unumkehrbar in Gang gesetzte Grundrechtsbeeinträchtigungen“ neben die „dann erfolgende(n) Freiheitsbeschränkungen“. An anderer Stelle bezieht sich das BVerfG auf künftige „(w)eitere Reduktionlasten“ (Rn. 117), die „in Großzügigkeiten des gegenwärtigen Klimaschutzrechts“ angelegt sind (Rn. 120).

17 Hierzu ausführlich *Gärditz* (Fn. 3), Art. 20a GG Rn. 73 ff., 79 ff. Vgl. etwa auch (zu Art. 2 EGMR) EGMR Slg. 2004-XII Rn. 71 – Öneryildiz/Türkei, Rn. 39 ff.; Nr. 15339/02 u.a., Rn. 128 ff. – Budayeva/Russland.

18 BVerfG BeckRS 2021, 8946, 1. Ls., Rn. 148. Hierzu auch *C. Bickenbach*, Subjektiv-öffentliches Recht auf Klimaschutz? Die Erderwärmung vor den Gerichten, JZ 2020, S. 168 ff.; *T. Groß*, Die Ableitung von Klimaschutzmaßnahmen aus grundrechtlichen Schutzpflichten, NVwZ 2020, S. 337 ff.; *T. Groß*, Climate change and duties to protect with regard to fundamental rights, in: *Kahl/Weller* (Hrsg.), Climate Change Litigation, München 2021, S.81 ff.; *S. Meyer*, Grundrechtsschutz in Sachen Klimawandel?, NJW 2020, S. 894 ff.; *W. Spieth/N. Hellermann*, Not kennt nicht nur ein Gebot – Verfassungsrechtliche Gewährleistungen im Zeichen von Corona-Pandemie und Klimawandel, NVwZ 2020, S. 1405 (1406 f.).

Schutzverpflichtung kann auch in Bezug auf künftige Generationen bestehen.¹⁹

Grundrechtliche Freiheitsbetätigung ist interdependent. Grundrechte beschreiben konfigrierende – und damit notwendigerweise abwägbare – Freiheitsbereiche. In zahlreichen Grundrechten ist die Einschränkbarkeit bereits normiert, auch vorbehaltlos gewährleistete Grundrechte stehen unter dem „Vorbehalt“ kollidierenden Verfassungsrechts. Dieser (omni-)präsente Freiheitskonflikt wird durch das BVerfG um eine zeitliche Dimension erweitert, welcher bereits im Nachhaltigkeitselement des Art. 20a GG („auch in Verantwortung für die künftigen Generationen“) angelegt ist. Dies zeigt sich – am Beispiel der Klimakrise – insbesondere in der Gegenüberstellung von gegenwärtigen und zukünftigen Reduktionsmaßnahmen: Eine Verschiebung der Einsparlasten bedeutet letztlich eine Abwägung zulasten künftiger Freiheiten: So betont das BVerfG, dass künftige²⁰ (kurzfristige) Reduktionslasten den Menschen „enorme Anstrengungen“ abverlangen würden, die „ihre grundrechtlich geschützte Freiheit [in nahezu allen Bereichen menschlichen Lebens] umfassend“ bedrohen würde,²¹ wobei „die notwendigen Freiheitsbeschränkungen der Zukunft bereits in Großzügigkeiten des gegenwärtigen Klimaschutzrechts angelegt“ seien.²² Die hiermit ange deutete intertemporale Dimension²³ der Freiheitsrechte, die das BVerfG schon an anderer Stelle erwähnt hat,²⁴ zeigt sich insbesondere im Gebrauch von Umweltgütern, die Allmendefunktion besitzen.²⁵ Umweltgüter sind

19 BVerfG BeckRS 2021, 8946, 1. Ls., Rn. 148. Zur Klimaschutzpflicht aus Art. 20a GG *T. Groß*, Welche Klimaschutzpflichten ergeben sich aus Art. 20a GG, ZUR 2009, S. 364 (366 f.).

20 Gemeint sind Reduktionsverminderungen, die nach 2030 erforderlich werden könnten.

21 BVerfG BeckRS 2021, 8946, 1. Ls., Rn. 117; siehe auch Rn. 121.

22 BVerfG BeckRS 2021, 8946, 1. Ls., Rn. 120. Vgl. auch zum Regelungsinhalt des Bundesklimaschutzgesetzes *M. Kment*, Klimaschutzziele und Jahresemissionsmengen – Kernelemente des neuen Bundes-Klimaschutzgesetzes, NVwZ 2020, S. 1537 ff.

23 Hierauf verweist BVerfG BeckRS 2021, 8946, 1. Ls., Rn. 122.

24 Die zeitliche Komponente hat das BVerfG bisher im Zusammenhang mit der (dauerhaften) Übertragung von Hoheitsrechten an die EU, die evtl. zu einer Aushöhlung der Kompetenzen des gegenwärtigen oder künftigen Bundestages führen kann (BVerfGE 129, 124 (170)), oder mit finanziellen Belastungen, die zu einer Aushöhlung der Budgetautonomie des Bundestages führen kann (BVerfGE 132, 195 (242, Rn. 112; 246, Rn. 124); BVerfGE 135, 317 (401, Rn. 163 f.); BVerfGE 142, 123 (231, Rn. 213)), thematisiert.

25 Hierzu *G. Hardin*, Science, American Association For The Advancement Of Science, Washington D.C., Vol. 162 (1968), S. 1243 ff.

zwar frei verfügbare, aber dennoch nur begrenzt belastbare Ressourcen: Die Grenzen ihrer Belastbarkeit zeigen sich jedoch häufig erst im Zeitablauf.

Umweltschäden betreffen vermehrt nicht nur lokale und temporäre (damit zugleich behebbare) Schadensereignisse; zunehmend sind irreversible Auswirkungen in den Blick zu nehmen, die den Verlust der menschlichen Lebensgrundlagen zur Folge haben können. Es handelt sich hierbei um *systemische Risiken*, worunter insbesondere gravierende menschliche Eingriffe in die Natur (wie die Klimakrise, die Biodiversitätskrise, übermäßiger Schadstoffausstoß, übermäßige Einbringung von Mikroplastik oder die Flächen- und Wassernutzung) verstanden werden. Diese von der OECD²⁶ eingeführte Kategorie wird durch folgende typische Merkmale charakterisiert.²⁷ Systemische Risiken wirken global oder zumindest überregional:²⁸ auch wenn die Risiken lokal ausgelöst werden (können), greifen die Wirkungen auf viele andere Regionen über. Sie sind zudem eng vernetzt mit den Wirkungsketten anderer Aktivitäten und Ereignisse und strahlen auf unterschiedliche Wirtschafts- und Lebensbereiche aus. Systemische Risiken folgen zudem nicht linearen Ursache-Wirkungsketten, sondern stochastischen Wirkungsbeziehungen,²⁹ was bedeutet, dass konkrete Ursachen nicht zu einem klar definierbaren Ergebnis, sondern zu einer Bandbreite von – jeweils mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eintretenden – Ergebnissen führen. Dabei sind die Wirkungen keineswegs beliebig oder rein zufällig, sondern folgen häufig eindeutig zu bestimmenden Verteilungsmus-

-
- 26 OECD, *Global Shocks: Improving Risk Governance*, Paris 2003. Als weitere systemische Risiken werden die mangelnde und wenig effektive Steuerung von zentralen Prozessen in Wirtschaft und Politik (Kapitalmärkte, Korruption, Kapazitätsdefizite) sowie negative Begleiterscheinungen der Globalisierung, Digitalisierung und Modernisierung verstanden.
 - 27 *K. Lucas et al.*, *Systemic Risks: A Homomorphic Approach on the Basis of Complexity Science*, International Journal of Disaster Risk Science, Springer Open Access, Beijing, Vol. 9 (2018), S. 292 ff.; *O. Renn*, *Systemic Risks: The New Kid on the Block*, Environment: Science and Policy for Sustainable, Taylor & Francis, Philadelphia, Development 5 (2016), S. 26 ff.
 - 28 Ulrich Beck spricht in diesem Zusammenhang von „entgrenzten“ Risiken: *U. Beck*, Risikogesellschaft – Auf dem Weg in eine andere Moderne, 23. Aufl., 2016; *U. Beck/C. Lau*, Was ist neu an der Theorie reflexiver Modernisierung? Entgrenzung und Entscheidung, Frankfurt am Main 2004.
 - 29 *W. Metzler*, *Nichtlineare Dynamik und Chaos*, Stuttgart 1985.

tern von Folgen, die durch Wahrscheinlichkeitsfunktionen abgebildet werden können.³⁰ Zugleich sind Schwellenwerte (tipping points) als wesentliches Merkmal systemischer Risiken zu berücksichtigen.³¹ So können die betreffenden Aktivitäten lange Zeit ohne nennenswerte Auswirkungen fortgesetzt werden – sobald sie jedoch die tipping points erreichen, sind die eintretenden Folgen unabwendbar und treten mit großer Wucht ein. In ihrer Gesamtheit führen diese Merkmale zu einer (chronischen) Unterschätzung der systemischen Risiken durch Politik und Gesellschaft.³² Auch wenn die systemischen Risiken im Wesentlichen wissenschaftlich identifiziert, analysiert und bewertet sind und die Risiken zugleich von der Gesellschaft als „relevant“ eingestuft werden,³³ werden nur wenige risikobegrenzende und -regulierende Maßnahmen getroffen. Die politische Umsetzbarkeit leidet an dem Problem räumlicher und zeitlicher (Un-)Zurechenbarkeit und unklarer Kausalketten, die es gerade für eine periodisch gewählte Regierung unattraktiv macht, nachhaltige Maßnahmen zu ergreifen sowie dem Wähler belastende Maßnahmen zu vermitteln. Zudem liegen Verantwortungsverschiebungen im Mehrebenenengüfe nahe.

Bereits diese Erwägungen zeigen, dass hierdurch repräsentative Regierungssysteme vor große Herausforderungen gestellt werden. In einem auf Wiederwahl angelegten periodischen System neigen Politiker dazu, (potenziell) unbeliebte Maßnahmen aufzuschieben und langfristige Probleme zu ignorieren: Im Umgang mit systemischen Krisen erweisen sich daher repräsentative demokratische Systeme als defizitär. Allgemein wird der repräsentativen Demokratie ein Nachhaltigkeitsdefizit attestiert.³⁴ Zugleich wächst innerhalb der Gesellschaft das Bewusstsein für die beschriebenen Probleme. Hieraus resultiert ein zivilgesellschaftlicher Aufbruch, wie er in der „Fridays for Future“-Bewegung sichtbar wird. Die steigende Unzufrie-

30 *O. Renn*, Gefühlte Wahrheiten. Orientierung in Zeiten postfaktischer Verunsicherung, Opladen 2019, S. 30 f.

31 *K. Lucas/O. Renn/C. Jaeger/S. Yang*, Systemic Risks: A Homomorphic Approach on the Basis of Complexity Science, *International Journal of Disaster Risk Science*, Springer Open Access, Beijing, Vol. 3 (2018), S. 292 ff.

32 National Research Council, *Advancing the Science of Climate Change*, The National Academies Press, Washington DC 2010.

33 *J. Gausele*, Größte Sorge der Deutschen bei der Wahl ist der Klimawandel, Berliner Morgenpost vom 1.8.2017; *I. Wolf*, Soziales Nachhaltigkeitsbarometer der Energiewende 2019: Kernaussagen und Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse, Potsdam 2020.

34 So *W. Kahl*, Kommunales Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als Instrumente der Nachhaltigkeit?, VBIBW 2019, S. 353 (353 f.).

denheit mit dem Repräsentativsystem führt zur bürgerseitigen Einflussnahme auf die repräsentativen Vertreter etwa durch Ausübung der Versammlungs- und Meinungsfreiheit, durch die Nutzbarmachung zivilgesellschaftlichen Sachverständes (etwa in Gestalt von Bürgergutachten – wie im Falle des Bürgerrats Klima)³⁵, durch Klimaklagen³⁶, wobei Gerichte völkerrechtliche, unionsrechtliche und nationale gesetzliche Regelungen konkretisieren und durchsetzen, sowie zuletzt durch direktdemokratische Verfahren. Allein letztere vermögen eine Verschiebung der Letztentscheidungskompetenz von demokratisch legitimierten Repräsentanten auf das Volk herbeizuführen.

Im Folgenden gilt es daher zu untersuchen, wieweit die direkte Demokratie den beschriebenen Defiziten entgegenzuwirken vermag. Dabei wird direkte Demokratie als Teilhabe des Volkes an der staatlichen Willensbildung nach Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG durch Abstimmungen, also die Entscheidung von Sachfragen, wie sie in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG vorgesehen ist, verstanden. Die Abhandlung widmet sich daher zunächst der Frage, inwieweit sich solche direktdemokratischen Verfahren im Bereich des Umweltschutzes auf Bundes- und Landesebene durchführen lassen (hierzu unter B.). Als Teilbereich dieser direktdemokratischen Verfahren werden zudem kommunale Abstimmungsverfahren beleuchtet (unter C.), wobei der Beitrag einem weiten Begriffsverständnis folgt: Obwohl kommunale Bürgerbegehren gerade nicht das Volk in seiner Gesamtheit betreffen und es nicht zu einer Staatswillensbildung kommt, bezieht dieses Verständnis auch die kommunale Beteiligung ein.³⁷ Der Beitrag endet mit einem Fazit (unter D.), in welchem die Nutzen direktdemokratischer Verfahren kritisch beleuchtet werden.

35 <https://buergerrat-klima.de> (Zugriff am 1.6.2021).

36 Hierzu *A. Oexle/T. Lammers*, Klimapolitik vor den Verwaltungsgerichten – Herausforderungen der „climate change litigation“, NVwZ 2020, S. 1723 ff.

37 So auch *Kahl* (Fn. 34), S.355; *P. Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie 2009, S. 157 ff., S. 167.

B. Direktdemokratische Verfahren auf Bundes- und Landesebene

I. Grundgesetz

Zwar anerkennt das Grundgesetz in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG, dass der Souverän durch Wahlen und Abstimmungen zu handeln vermag, die im Grundgesetz explizit genannten Abstimmungsverfahren unterscheiden sich dennoch von „typischen“ Volksgesetzgebungsverfahren, da sie entweder verfassungsstiftende Wirkung entfalten (so Art. 146 GG), nur die kommunale Ebene betreffen und in der Rechtspraxis nicht umgesetzt werden (so Art. 28 Abs. 1 S. 4 GG) oder nur Teile des Staatsvolks adressieren (so Art. 29, 118, 118a GG)³⁸; zudem ist eine Gesetzgebungsinitiative des Volkes an keiner Stelle vorgesehen. Dies wird (auch) als Folge der Erfahrungen mit der Volksgesetzgebung unter der Weimarer Verfassung (so in Art. 73, 76 WRV) interpretiert,³⁹ obwohl einschränkend zu betonen ist, dass in der kurzen zeitlichen Phase der Weimarer Republik kein einziges Volksgesetzgebungsverfahren erfolgreich⁴⁰ durchgeführt wurde.⁴¹ Unter nationalsozialis-

38 Dreier, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar: GG, Bd. II., 3. Aufl., Würzburg 2015, Art. 20 GG Rn. 100 bezeichnet diese auch als „Territorialplebiszite“.

39 Zur Missbrauchsanfälligkeit dieses Instruments in Weimar *P. Feuchte*, Geschichte, S. 216 f.; vgl. andererseits auch *R. Schiffers*, „Weimarer Erfahrungen“. Heute noch Orientierungshilfe?, in: T. Schiller/V. Mittendorf (Hrsg.), Direkte Demokratie, Wiesbaden 2002, S. 65 ff.; *O. Jung*, Grundgesetz und Volksentscheid. Gründe und Reichweite der Entscheidungen des Parlamentarischen Rats gegen Formen direkter Demokratie, Opladen 1994. Allerdings ist zu beachten, dass Art. 73 I WRV auch die Möglichkeit vorsah, dass der Reichspräsident gegen jedes vom Reichstag beschlossene Gesetz einen Volksentscheid anordnen kann, wodurch die politische Legitimation des Parlaments deutlich ausgehöhlt wurde, worin eine (verfassungswidrige) Relativierung der parlamentarischen Demokratie liegt. Das in Art. 73 WRV vorgesehene Volksgesetzgebungsverfahren wurde in der Weimarer Republik zudem nicht erfolgreich angewandt: *Feuchte*, a.a.O., S. 217; *P. Feuchte*, in: Spreng/Birn/Feuchte, Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg: Kommentar mit einer Einführung in die Entstehung des Landes und der Verfassung sowie dem Text des Grundgesetzes, Stuttgart 1954, Art. 59 Anm. 2.

40 Konkret wurden Volksentscheide zur Frage der „Enteignung der Fürstenvermögen“ im Jahre 1926 sowie gegen den Young-Plan im Jahre 1929 durchgeführt, die jedoch jeweils am erforderlichen Beteiligungsquorum scheiterten; hierzu ausführlich *U. Büttner*, Weimar: Die überforderte Republik 1918-1933, Stuttgart 2008, S. 354 ff., S. 375 ff.

41 *B. Hartmann*, Amtshaftung für Volksgesetzgebung, VerwArch 2007, S. 500 (502).

tischer Herrschaft degenerierten Plebiszite allerdings zum reinen „Akkulationsinstrument“.⁴² In der Folge entschieden sich die Mütter und Väter des Grundgesetzes – auch unter dem Eindruck der stark parlamentszentrierten angelsächsischen Regierungssysteme – weitgehend gegen direktdemokratische Elemente.⁴³ Vor diesem Hintergrund und zugleich aus dem Umstand, dass das Grundgesetz sich im Weiteren der direkten Demokratie nicht annimmt, die Regularien der repräsentativen Demokratie (wie Wahlen, Abgeordnetenstatus, Gesetzgebungsverfahren) jedoch ausgiebig erörtert, wird häufig geschlussfolgert, dass sich das Grundgesetz gegen eine Erweiterung direktdemokratischer Prozesse ausgesprochen hat. Stattdessen lasse sich der grundgesetzlichen Regelungsstruktur eine Entscheidung für die repräsentative Demokratie entnehmen.⁴⁴ Auch wenn dieser Annahme grundsätzlich zuzustimmen ist, lässt sich daraus nicht ableiten, dass die Verfassung einer Erweiterung direktdemokratischer Verfahren absolut entgegensteht. Zunächst stehen Wahlen und Abstimmungen in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG dem Wortlaut nach gleichberechtigt nebeneinander. Zudem sind die im Zeitablauf veränderten Wirkungsbedingungen der Demokratie zu berücksichtigen: Die von verschiedenen Seiten festgestellten Ermüdungs- und Erosionserscheinungen der repräsentativen Demokratie⁴⁵ erhöhen das Partizipationsbedürfnis der Gesellschaft, welchem insbesondere durch direkt-demokratische Elemente Rechnung getragen wird. Nach überwiegender Ansicht stehen jedenfalls einer (beschränkten) Einführung direktdemokratischer Elemente durch Verfassungsänderung keine durchgreifenden Bedenken entgegen.⁴⁶

Auch wenn man mit einigen Stimmen weitergehen möchte und bereits Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG als Verfassungsgrundlage für die Einführung direkt-demokratischer Verfahren ansieht,⁴⁷ so steht der Durchführung solcher Ver-

42 *M. Möstl*, Elemente direkter Demokratie als Entwicklungsperspektive, VVDStRL 2013, S. 355 (356).

43 Siehe hierzu *Theodor Heuss*, Parlamentarischer Rat, Stenographischer Bericht der Plenarsitzungen des Parlamentarischen Rates vom 9.9.1948 S. 43; *R. Katz* und *H. v. Mangoldt*, Hauptausschuss des Parlamentarischen Rat, 264, 246.

44 So im Ergebnis *B. Grzeszick*, in: *Maunz/Dürig* (Hrsg.), Grundgesetz, 93. Aufl., München 2020, Art. 20 Rn. 77; *M. Kotzur*, in: *von Münch/Kunig* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar: GG, 7. Aufl., München 2021, Art. 20 Rn. 124.

45 *Kotzur* (Fn. 44), Art. 20 Rn. 124.

46 *Dreier* (Fn. 38), Art. 20 GG Rn. 105; *Grzeszick* (Fn. 44), Art. 20 Rn. 77; *Kotzur* (Fn. 44.) Art. 20 Rn. 124.

47 So etwa *H. Meyer*, Verfassungslage nach Zeitgeist, JZ 2012, 538 (542 ff.). Bereits früher *T. Oppermann/H. Meyer*, Das parlamentarische Regierungssystem des

fahren auf Bundesebene jedoch letztlich das Fehlen der notwendigen (parlaments-)gesetzlichen Grundlagen entgegen. Eine grundsätzliche Übertragung von Initiativ- und Entscheidungskompetenzen – wie sie Volksbegehren und Volksentscheide vorsehen – stellt auch im Hinblick auf die Grundrechtsrelevanz eine wesentliche Entscheidung dar, die daher dem Parlamentsvorbehalt unterfällt.⁴⁸ Praktisch sind solche direktdemokratischen Verfahren zudem ohne Erlass eines „Verfahrensgesetzes“, welches Ablauf und rechtliche Rahmenbedingungen derartiger Verfahren reguliert, nicht durchführbar.

II. Landesverfassungen

Ein anderes Bild bietet sich mit Blick auf die Landesverfassungen, die weitreichende Vorschriften für Volksinitiativen und Volksgesetzgebungsverfahren vorsehen.⁴⁹ Im Bereich der Gesetzgebungskompetenz der Länder (Art. 70 ff. GG) haben diese die Befugnis, das Verfahren der Gesetzgebung zu regeln. Die Länderverfahren nähern sich – mit Blick auf das Homogenitätsprinzip des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG – dem Bundesverfahren an; gleichzeitig ist eine deutliche Stärkung direktdemokratischer Elemente im Vergleich zur Bundesebene zu beobachten. Dem stehen – auch mit Blick auf Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG – keine verfassungsrechtlichen Bedenken entgegen, solange dem parlamentarischen Gesetzgeber eine vorrangige Bedeutung zukommt.⁵⁰ Dies ist im Hinblick auf die bestehenden Landesverfassungen und insbesondere die – im Folgenden exemplarisch betrachteten – baden-württembergischen Verfassungsregelungen anzunehmen.⁵¹ Daran ändern

Grundgesetzes, VVDStRL, 1975, S. 69 (115); ebenso *C. Pestalozza*, Der Popularvorbehalt, Berlin 1981, S. 11 ff.

- 48 Zum „Wesentlichkeitsgrundsatz“ BVerfGE 49, 89 (126); BVerfGE 77, 170 (231); BVerfGE 80, 124 (132); BVerfGE 131, 88 (121); BVerfGE 139, 19 (45, Rn. 52); BVerfGE 145, 20 (90, Rn. 182).
- 49 Bereits *K. Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl., München 1984, S. 455 spricht vom „Kontrapunkt zum präronciert antilebiszitären Grundgesetz“.
- 50 Statt vieler BVerfGE 60, 175 (207 f.); *Möstl* (Fn. 42) S. 366 ff.; *A. Weber*, DÖV 1985, S. 179 (179). Hierzu sehr ausführlich *V. Mehde* in: *Maunz/Dürig* (Hrsg.), Grundgesetz, 93. Aufl., München 2020, Art. 28 Abs. 1, Rn. 64 ff., zu notwendigen Mindestanforderungen *Mehde* (Fn. 50), Art. 28 Abs. 1, Rn. 67 ff.
- 51 Das Gesetzgebungsverfahren nach Art. 59 II, III sowie Art. 60 I-III LV BW ist schwerfällig und langsam; die Volksabstimmung nach Art. 60 I-III sowie Art. 64 III LV BW ist stets „nachstufiges Entscheidungselement“ (*K. Braun*, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 59 Rn. 27).

auch Verfassungsreformen, die zu einer Erleichterung direktdemokratischer Verfahren führen, nichts.⁵² Die Landesverfassungen werden auf diesem Weg – begrüßenswerterweise – zu einem Experimentierfeld direkter Demokratie.⁵³

Den Landesverfassungen ist weitgehend gemein, dass sie Volksinitiativen⁵⁴ (oder Volksanträgen)⁵⁵, Volksbegehren und Volksentscheide (oder Volksabstimmungen) vorsehen. Der Volksantrag kann – anders als (grundätzlich) das Volksbegehren⁵⁶ – nicht nur Gesetzesentwürfe, sondern jegliche „Gegenstände der politischen Willensbildung im Zuständigkeitsbereich des Landtags“⁵⁷ enthalten. Während daher der Anwendungsbereich dieses direktdemokratischen Instruments sehr weitreichend ist, sind die Rechtsfolgen beschränkt: So entfaltet der Volksantrag keine andere Bindungswirkung, als dass der Landtag verpflichtet wird, sich mit dem Gegenstand des Volksantrags (innerhalb angemessener Frist)⁵⁸ zu befassen, was eine Verpflichtung zur Diskussion und Beschlussfassung bedeutet. Es handelt sich

-
- 52 Hierzu *D. Winkler*, in: Haug (Hrsg.), Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Baden-Baden 2018, Art. 59 Rn. 1 ff.
- 53 Eine Übersicht der unterschiedlichen Verfahrensregeln findet sich etwa unter <https://www.mehr-demokratie.de/themen/volksbegehren-in-den-laendern/verfahrensregelungen/>. Für eine Übersicht bislang durchgeführter Volksbegehren <https://www.mehr-demokratie.de/themen/volksbegehren-in-den-laendern/bisherige-volksbegehren/> sowie eine aktuelle Übersicht durchgeführter Volksentscheide <https://www.mehr-demokratie.de/themen/volksbegehren-in-den-laendern/bisherige-volksentscheide/> (Zugriff 15.8.2021).
- 54 Art. 61 BerlVerf (sog. Einwohnerinitiative); Art. 47 NdsVerf, 108a RPVerf, 80 SchlußVerf, 76 BbgVerf, 50 HambVerf (nicht zu verwechseln mit der Volkspetition nach Art. 29 HambVerf); Art. 59 MVVerf, 48 SchlußVerf, 98a SaarlVerf (eingefügt durch Gesetz Nr. 1805 vom 15.5.2013, ABl. I 178). An einer solchen Regelung fehlt es in Bayern, Thüringen und Hessen.
- 55 Ebenso wie Art. 60 LV BW spricht auch § 67a NRWVerf vom „Volksantrag“; Art. 87, 123 I BremVerf kennt den „Bürgerantrag“. Irreführend allerdings die Bezeichnung in Art. 71 SächsVerf: dem dort genannten „Volksantrag“ muss enger ein „mit Gründen versehener Gesetzentwurf zugrunde liegen“; es handelt sich hierbei im eigentlichen Sinne um eine Vorstufe zum Volksbegehren.
- 56 Ausnahmen, wonach auch sonstige „Gegenstände der politischen Willensbildung“ zum Gegenstand eines Volksbegehrens gemacht werden können, gelten jedoch in Hamburg (Art. 50 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 HmbgVerf), Berlin (Art. 62 Abs. 1 S. 2 BerlVerf) sowie in Schleswig-Holstein (Art. 49 Abs. 1 Verf SchH).
- 57 So die Formulierung in Art. 59 Abs. 2 LV BW.
- 58 Zur Fristproblematik *Winkler* (Fn. 52), Art. 59 LV Rn. 15 f.

daher bei dem Volksantrag um eine „imperfekte“ (i.S.e. folgenlosen, unverbindlichen) Volkskompetenz,⁵⁹ die „behutsam“ und „schadlos-experimentell“, gleichzeitig aber durchaus politisch bedeutungsschwer wirken kann.⁶⁰ Anders gesprochen, wirkt der Volksantrag als „Seismograph für die Belange und Anliegen des Volkes“.⁶¹ In diesem Sinne steuert der Volksantrag den politischen Diskurs, ohne in irgendeiner Form Bindungswirkung zu entfalten.

Jüngst wurde eine entsprechende „Volksinitiative zum Schutz des Wassers“ mit dem Ziel, Fracking zum Zweck der Aufsuchung oder Gewinnung von Erdgas und Erdöl nicht nur in Schutzgebieten, sondern ausnahmslos zu verbieten, in Schleswig-Holstein angestoßen.⁶² Aufgrund der bereits strengen bundesgesetzlichen Regelungen war das – letztlich aus Kompetenzgründen unzulässige – Verfahren auf eine weitgehend symbolische Wirkung beschränkt: Nach bundesgesetzlicher Regelung ist Fracking (ohnehin nur) zulässig, wenn es nicht in Gestein nach § 13a Abs. 1 Nr. 1 WHG und nicht in Gebieten nach § 13a Abs. 1 Nr. 2 WHG sowie mit nicht bzw. schwach wassergefährdenden Stoffen erfolgt (§ 13a Abs. 4 Nr. 1 WHG) und der Stand der Technik eingehalten wird (§ 13a Abs. 4 Nr. 2 WHG). Die Volksinitiative wollte Fracking auch innerhalb dieser engen Grenzen verbieten. Der Gesetzentwurf war Gegenstand einer Volksinitiative, da diese nach schleswig-holsteinischer Verfassungslage notwendige Vorstufe des Volksbegehrens (und somit erster Schritt eines Volksgesetzgebungsverfahrens) ist.⁶³

Der Gegenstand eines Volksbegehrens muss hingegen im Rahmen der Zuständigkeiten zur Gesetzgebung liegen; er muss also Bestandteil der Landeskompetenz und – anders als der Volksantrag – (regelmäßig) Bestandteil der Gesetzgebungskompetenz des Landes sein. Zu berücksichtigen ist daher die horizontale wie vertikale Gewaltenteilung. Insbesondere sind hierbei die Kompetenzbereiche von Legislative und Gouvernante voneinander abzugrenzen.

In Bayern wurde im Jahre 2018 ein Volksbegehr unter dem Titel „Damit Bayern Heimat bleibt – Betonflut eindämmen“ angestoßen.⁶⁴ Unter dem

59 Zum Begriff *Pestalozza*, Der Popularvorbehalt (Fn. 47), S. 25; *U. Rommelfanger*, Das konsultative Referendum – Eine verfassungstheoretische, -rechtliche und -vergleichende Untersuchung, Berlin 1988, S. 49 f.

60 *Pestalozza*, Der Popularvorbehalt (Fn. 47), S. 25, 26 mit Bsp. aus Österreich.

61 LT-Drs. 15/7178, 6.

62 Hierzu LVerfG SchlH NVwZ 2020, S. 228 ff.

63 Art. 48 f. SchlHVerf.

64 Hierzu BayVerfGH BeckRS 2018, 15430.

Eindruck eines übermäßigen Flächenverbrauchs, der insbesondere in Bayern aufgrund einer veränderten Rechtslage zu beobachten ist, sollte hiermit eine verbindliche Höchstgrenze für den Flächenverbrauch in Bayern (5 Hektar/Tag ab dem Jahre 2020) festgelegt werden. Der Gesetzentwurf war auf die Änderung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes ausgerichtet.

Volksabstimmungen (tlw. auch als Volksentscheid bezeichnet) sind zunächst als Referenden denkbar. Sie können daneben durch Volksbegehren initiiert sein. Volksbegehren und Volksentscheid wirken in diesem Fall im Verfahren der Volksgesetzgebung zusammen. Der Begriff der *Volksgesetzgebung* wird in Anlehnung an *Carl Schmitt* und bestätigt durch das BVerfG gemeinhin dadurch gekennzeichnet, dass „alle wesentlichen Akte der Gesetzesverdung von der Gesetzesinitiative bis zum Gesetzesbeschuß grundsätzlich in der Hand des Volkes liegen“.⁶⁵ Seine Besonderheit liegt darin, dass „ein Gesetz anders zustande kommt, als in dem offenbar als normal vorausgesetzten Verfahren der Gesetzgebung“⁶⁶ nach dem Grundgesetz (durch Initiative und Bundestagsbeschluss). Das BVerfG ergänzt diese Vorgaben dahingehend, dass von „Volksgesetzgebung“ i.e.S. nur gesprochen wird, wenn Volksbegehren und Volksentscheid „aufeinander bezogen“⁶⁷ sind, wie es etwa in Art. 59 II, 60 I, 64 III 2 LV BW vorgesehen ist. „Die Verbindung von Volksbegehren und Volksabstimmung über die begehrte Gesetzesvorlage begründet nach dem Vorbild der Weimarer Reichsverfassung [Art. 73 III WRV; Anm. der Verf.] eine außerordentliche Form des Gesetzgebungsverfahrens, für die Carl Schmitt den Namen Volksgesetzgebungsverfahren geprägt hat.“⁶⁸ Ergo: Von einem Volksgesetzgebungsverfahren (ieS) könne man nur sprechen, wenn der Volksentscheid über das Volksbegehren befindet, es verwirft oder zum Gesetz erhebt.

III. Landeskomp petenzen

Sowohl Volksinitiativen als auch Volksbegehren und Volksabstimmungen beschränken sich auf den Kompetenzbereich des Parlaments. Dies meint zunächst Abgrenzung im Mehrebenensystem zwischen Bund und Ländern.

65 *H. Schlenker*, Das Landesvolk als Gesetzgeber – Zum Verfahren nach § 27 des Volksabstimmungsgesetzes, VBIBW 1988, S. 121 (121).

66 *C. Schmitt*, Volksentscheid und Volksbegehren, Berlin und Leipzig 1927, S. 14.

67 BVerfGE 13, 54 (87).

68 *Schlenker*, Das Landesvolk als Gesetzgeber (Fn. 65), S. 121.

Der Einsatz direktdemokratischer Verfahren im Umweltrecht bemisst sich daher auch nach der Frage, in welchem Umfang hierzu Landeskompetenzen vorliegen. Der Regelungssystematik des GG entsprechend legt die Verfassung die Kompetenzmaterien des Bundes fest, sonstige Regelungsbereiche unterfallen der Kompetenz der Bundesländer. Für das Umweltrecht sieht das GG eine ausschließliche Bundeskompetenz im Bereich des Atomrechts vor (Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG), was nach erfolgtem Atomausstieg insbesondere Regelungen zur Anlagensicherheit sowie zur Endlagersuche umfasst, sowie konkurrierende Kompetenzen in den Bereichen der Abfallwirtschaft, der Luftreinhaltung und der Lärmbekämpfung (ohne Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm) (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24), des Naturschutzes und der Landschaftspflege (Art. 74 Abs. 1 Nr. 29) sowie des Wasserhaushalts (Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG). Während die Länder im Bereich ausschließlicher Bundeszuständigkeit die Gesetzgebungskompetenz nur haben, wenn und soweit sie durch Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden (Art. 71 GG), haben sie im Bereich konkurrierender Bundeszuständigkeit die Gesetzgebungskompetenz (auch), solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG). Art. 72 Abs. 2 GG unterstellt für die hier genannten Materien zugleich das Erfordernis bundeseinheitlicher Regelung. Zu beachten ist, dass den Ländern für den Naturschutz und die Landschaftspflege (ohne die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes), die Bodenverteilung sowie den Wasserhaushalt (ohne stoff- oder anlagenbezogene Regelungen) eine Abweichungskompetenz zukommt (Art. 72 Abs. 3 Nr. 2, 3 und 5 GG).

Auf dieser Grundlage ist eine Volksinitiative zum Verbot des unkonventionellen Frackings⁶⁹ aus Gründen des Grundwasserschutzes unzulässig. Hierbei handelt es sich um eine Technik, die es ermöglicht, Gas- und Öl vorkommen zu fördern, die in Gesteinsschichten gebunden sind. Das WHG regelt in § 9 Abs. 2 Nr. 3 WHG, dass es sich bei solchen Vorhaben um eine unechte – genehmigungspflichtige – Gewässerbenutzung handelt, womit noch nicht gesagt ist, dass es sich hierbei auch um eine Kompetenzmaterie des Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG handelt.⁷⁰ Nach der Rechtsprechung des

69 Hierzu <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Industrie/fracking.html> (Zugriff 25.7.2021).

70 LVerfG SchLH NVwZ 2020, S. 228 (228 f.). Ob die Regelung entsprechend der Gesetzesbegründung auf diesen Kompetenztitel gestützt werden kann, ist daher umstritten (vgl. dazu *W. Frenz*, Fracking-Verbot, NVwZ 2016, S. 1042 (1044); krit. *L. Giesberts/S. Kastelec*, in: *Giesberts/Reinhardt [Hrsg.]*, BeckOK UmweltR,

BVerfG gehören zum Wasserhaushaltsrecht „die menschlichen Einwirkungen auf Oberflächen- und Grundwasser, die sowohl die Menge als auch die biologische und chemische Beschaffenheit des Wassers beeinflussen können“⁷¹. Es umfasst daher „Regeln für die haushälterische Bewirtschaftung des in der Natur vorhandenen Wassers nach Menge und Güte.“⁷² Eine Volksinitiative, die ein Fracking-Verbot zum Gegenstand hat, bewegt sich daher außerhalb der Verbandskompetenz des Landes, wenn diese schwerpunktmäßig auf die wasserrechtlichen Auswirkungen des Frackings rekurriert, der Bundesgesetzgeber diese Fragen bereits abschließend entschieden hat und es sich um eine stoffbezogene Regelung handelt. Die Methode des Frackings hat Rückbezüge zum Wasserhaushaltsrecht gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG, soweit der Wasserschutz im Fokus steht; geht es hingegen primär um die Rohstoffgewinnungstechnik, so handelt es sich um eine Materie des Bergrechts, die dem Kompetenztitel Wirtschaft in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG unterfällt.⁷³ In der streitgegenständlichen Volksinitiative verwies die Gesetzesbegründung explizit auf die Zielsetzung des Gewässerschutzes, woraus das Schleswig-Holsteinische Verfassungsgericht die Zuordnung zur Kompetenzmaterie des Art 74 Abs. 1 Nr. 32 GG ableitete.⁷⁴ Die durch Gesetz zur Änderung wasser- und naturschutzrechtlicher Vorschriften zur Untersagung und zur Risikominimierung bei den Verfahren der Fracking-Technologie vom 04.08.2016⁷⁵ vorgenommenen Ergänzungen des WHG um § 9 Abs. 2 Nr. 3, 4 sowie § 13a werden als abschließende Regelungen bei Nutzung der Fracking-Technologie verstanden,⁷⁶ gegen welche der im Rahmen der Volksinitiative eingebrachte Gesetzesentwurf – wie bereits gesehen – verstößt, sodass dieser zulässigerweise nur aufgrund der Abweichungskompetenz nach Art. 72 Abs. 3 GG ergehen dürfte. Ausgenommen

58. Edition, § 13a WHG Rn. 38; *M. Reinhardt*, Entscheidung vertagt oder verkappt: Die WHG-Novelle 2016 zum Fracking, NVwZ 2016, S. 1505 (1506); *M. Reinhardt*, Anmerkung zu LVerfG SchlH – Teilablehnung der Volksinitiative zum Schutz des Wassers, NVwZ 2020, S. 228 (230f.).

71 BVerfGE 15, 1.

72 BVerfGE 15, 1.

73 *A. von Weschpfennig*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, 93. Aufl. München 2020, §13a WHG Rn. 26. Diese Differenzierung ist insbesondere deshalb von Bedeutung, weil zur Materie des Wirtschaftsrechts in Art. 72 Abs. 3 GG keine Abweichungskompetenz der Länder vorgesehen ist. Insoweit man davon ausgehen kann, dass die Fracking-Regelungen abschließend sind, verbleibt daher keine Landeskompetenz.

74 Hierzu LVerfG SchlH NVwZ 2020, S. 228 (229, Rn. 100 f.) – zugleich zur Abgrenzung zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 (Bodenrecht).

75 BGBI. I S. 1972.

76 LVerfG SchlH NVwZ 2020, S. 228 (229, Rn. 102 f.)

von der Abweichungskompetenz sind allerdings anlagen- und stoffbezogene Regelungen. Als stoffbezogene Regelung werden sämtliche Regelungen verstanden, „die bestimmt und geeignet sind, durch Vermeidung beziehungsweise Verhinderung schädlicher Gewässerveränderungen dem Gewässerschutz zu dienen und sich auf das Einleiten beziehungsweise Einbringen von Stoffen beziehen“.⁷⁷ Gerichtlicherseits wurde die mit der Initiative verbundene Abkehr von § 13a Abs. 4 Nr. 1 WHG, die ein Einleiten von schwach wassergefährdenden Stoffen erlaubt, als stoffbezogene Regelung verstanden,⁷⁸ sodass die Volksinitiative als kompetenzwidrig eingestuft wurde.⁷⁹

Volksbegehren im Regelungsbereich der Raumordnung sind hingegen kompetenzgemäß. Zwar unterfällt die Raumordnung – verstanden als „zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des Raumes“⁸⁰ – gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG ebenfalls der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes, jedoch behält Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG eine Abweichungskompetenz der Länder vor. Nicht vom Begriff der Raumordnung i.S. dieser Vorschriften erfasst ist die Raumordnung für den Gesamtstaat, wofür eine Bundeskompetenz kraft Natur der Sache anerkannt ist,⁸¹ sowie die städtebauliche Planung, welche Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 („Bodenrecht“) unterfällt. Das Planungsrecht enthält eine spürbare Umweltrelevanz, da im Rahmen der Raumordnung die Flächenverwendung geregelt wird. Da insbesondere das Freihalten der Flächen von Versiegelung, die Erhaltung von Naturraum und die Sicherstellung zusammenhängender Grünzüge zum Bestandteil der Raumplanung gehören⁸², ist diese in ihrer Auswirkung auf die Biodiversität und den Artenschutz nicht zu unterschätzen. Das in Bayern eingebrochene Volksbegehren zur Reduzierung des Flächenverbrauchs scheiterte daher

77 LVerfG SchlH NVwZ 2020, S. 228 (229 Rn. 107) mit Verweis auf *W. Dallhamer*, ZUR 2019, S. 228 (235).

78 LVerfG SchlH NVwZ 2020, S. 228 (230 Rn. 108 ff.).

79 Ausführlich zur Kritik *M. Reinhardt*, Anmerkung zu LVerfG SchlH (Fn. 70), S. 231.

80 BVerfGE 3, 407 (435).

81 *F. Wittreck*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar: GG, Bd. II., 3. Aufl., Würzburg 2015, Art. 74 GG Rn. 147.

82 Vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG.

nicht an Kompetenzschranken.⁸³ Stattdessen verwies der BayVerfG auf einen Verstoß gegen den Wesentlichkeitsvorbehalt,⁸⁴ wonach für die Grundrechtsausübung wesentliche Fragen durch den parlamentarischen Gesetzgeber – als unmittelbar demokratisch legitimiertes Organ – geregelt werden müssen. Im Falle der direkten Demokratie wandelt sich der *Parlementsvorbehalt* zum Vorbehalt des demokratischen Souveräns. Als solcher sei der Volksgesetzgeber verpflichtet, „grundrechtswesentliche“⁸⁵ Entscheidungen selbst zu treffen. Als nicht ausreichend wird daher eine Regelung angesehen, die nur eine grundsätzliche Beschränkung des Flächenverbrauchs vorsieht, ohne diese auf die verschiedenen Planungsträger zu verteilen.

C. Direktdemokratische Verfahren auf kommunaler Ebene

Schließlich kommen direktdemokratische Elemente auf kommunaler Ebene in Betracht: Die Bedeutung der Kommunen im Umwelt- und Klimaschutz darf nicht unterschätzt werden.⁸⁶ Grundlage kommunalen Tätigwerdens ist die in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG angelegte Entscheidung für die „gegliederte Demokratie“.⁸⁷ Die kommunale Selbstverwaltung erfährt eine doppelte verfassungsrechtliche Verbürgung, nämlich durch Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG und das jeweilige Landesverfassungsrecht.⁸⁸ Im Übrigen ist das Selbstverwaltungsrecht auch regelmäßig einfach-gesetzlich in den Gemeindeordnungen garantiert.⁸⁹

Als Formen der direkten Beteiligung kennen die Gemeindeordnungen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide; in Anlehnung an Volksanträge sind tlw. auch Bürgeranträge bekannt, welche das zuständige Gemeindeorgan

83 Da der BayVerfGH sich an die Beanstandungen des zuständigen Bay. Staatsministeriums des Innern und für Integration gebunden fühlte, entschied er nicht über diese (unbestrittene) Vorgabe (BayVerfGH BeckRS 2018, 15430, Rn. 32).

84 BayVerfGH BeckRS 2018, 15430, Rn. 38 ff.

85 Zum „Wesentlichkeitsgrundsatz“ vgl. die Nachw. in Fn. 48.

86 Siehe etwa *H. Aust*, Die Rolle von Städten im globalen Klimaschutzregime nach dem Inkrafttreten des Übereinkommens von Paris, ZUR 2018, S. 656 ff. Eine Übersicht über die Zunahme „ökologischer“ Bürgerbegehren und -entscheide findet sich bei Bürgerbegehrensbericht 2020 (abrufbar unter: https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2020-09-28_Bu_rgerbegehrenbericht_Web.pdf), S. 14 f. (Zugriff 25.7.2021).

87 § 1 Abs. 1 GO BW: „Die Gemeinde ist Grundlage und Glied des demokratischen Staates.“

88 Vgl. z.B. Art. 71 LV BW.

89 Vgl. z.B. §§ 1, 2 Abs. 1, 118 ff. GO BW.

verpflichten können, eine gemeindliche Angelegenheit zu behandeln.⁹⁰ Ein Ratsbeschluss kann durch einen Bürgerentscheid ersetzt werden.⁹¹ Ein solcher Bürgerentscheid, der nur Angelegenheiten des Wirkungskreises der Gemeinde betreffen kann, wird entweder durch eine Entscheidung des Rates⁹² oder durch ein Bürgerbegehren⁹³ initiiert. In letzterem Fall entfällt der Bürgerentscheid, wenn der Gemeinderat die Durchführung der verlangten Maßnahmen beschließt.⁹⁴

Zulässiger Gegenstand dieser direktdemokratischen Verfahren sind „Angelegenheiten des Wirkungskreises der Gemeinde“,⁹⁵ womit alle „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ i.S.d. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG gemeint sind. Diese betreffen das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der politischen Gemeinde; dies sind „Aufgaben, … die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf die örtliche Gemeinschaft einen spezifischen Bezug haben“.⁹⁶ Das ist etwa der Fall bei Entscheidungen über kommunale Beteiligungen an Kohlekraftwerken, über die Rekommunalisierung der Energieversorgung oder die Verpflichtung der Stadtwerke auf Ökostrom.⁹⁷ Gegenstand können auch überörtliche Vorhaben sein (etwa Straßenbauvorhaben, die der Straßenbaulast des Bundes unterfallen), die zwar nicht in der (Mit-)Entscheidungskompetenz der Gemeinde liegen, jedoch gewichtige Auswirkungen auf ihre Selbstverwaltungsaufgaben (z.B. die Finanz- oder Planungshoheit) haben.⁹⁸ Direktdemokratische Verfahren bieten sich insbesondere im Bereich der kommunalen Planungshoheit an, worunter das Recht der Kommune verstanden wird, die örtlichen planungsfähigen Aufgaben im Rahmen ihrer Zuständigkeit eigenverantwortlich wahrzunehmen. Auch wenn bauplanungsrechtliche Fragen einen unmittelbaren Umwelt- und Klimabezug haben, da hier über die Versiegelung von

90 Vgl. Art. 18b BayGO.

91 Vgl. etwa § 21 Abs. 8 S. 1 GO BW.

92 Eine Übersicht zu den notwendigen Ratsmehrheiten findet sich im Bürgerbegehrensbericht 2020 (abrufbar unter https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2020-09-28_Bu_rgerbegehrensbericht_Web.pdf), S. 11 Tabelle 1 rechte Spalte, (Zugriff 25.7.2021).

93 Vgl. § 21 Abs. 3 S. 1 GO BW.

94 Vgl. Art. 18 Abs. 14 S. 1 BayGO; § 21 Abs. 4 S. 3 GO BW.

95 Art. 18a Abs. 1 S. 1 BayGO; § 21 Abs. 1, Abs. 3 S. 1 GO BW.

96 BVerfGE 79, 127 (151); BVerfGE 107, 1.

97 Vgl. hierzu <https://buerger-begehren-klimaschutz.de/aktiv-werden/> (Zugriff 25.7.2021) mit konkreten Handlungsanweisungen.

98 BVerwGE 87, 228; BVerwG NVwZ 1995, S. 694 f.; BayVGH NVwZ-RR 2020, S. 175 (176).

Fläche, die Erhaltung oder Neugestaltung von Grünflächen (wie etwa Grüngürteln) oder die Sicherung von Kaltluftschneisen entschieden werden kann, kommen sie als Gegenstand eines Bürgerbegehrens oder -entscheids nur bedingt in Betracht. Möglich bleiben Grundsatzentscheidungen im Vorfeld des bauleitplanerischen Verfahrens, soweit ein Planungsspielraum von substanziellem Gewicht verbleibt.⁹⁹ Im Übrigen variieren die kommunalrechtlichen Regelungen: Während tlw. in allen Phasen der Bauleitplanung Bürgerbegehren möglich sind (so in Bayern, Thüringen, Hamburg und Berlin), sind diese in anderen Bundesländern auf die verfahrenseinleitenden Beschlüsse beschränkt (Nordrhein-Westfalen, Hessen, Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg) oder sogar gänzlich ausgeschlossen. Verlagerungen bauplanungsrechtlicher Entscheidungen in direktdemokratischen Verfahren wurden zunächst kritisch beleuchtet, da die komplexe Abwägung des Bauleitplanverfahrens mit der binären Entscheidungssituation des direktdemokratischen Verfahrens (vgl. § 1 Abs. 5-7, § 1 BauGB) nicht nachgebildet werden kann.¹⁰⁰ Dieser Abwägungsvorgang bildet auch weiterhin die Grenze direktdemokratischer Entscheidungsgegenstände.¹⁰¹

Erfasst werden zudem nur Ratsangelegenheiten.¹⁰² Dies sind alle Angelegenheiten der Gemeinde,¹⁰³ die nicht „Geschäfte der laufenden Verwaltung“ sind.¹⁰⁴ Von den formellen Voraussetzungen¹⁰⁵ können sich insbesondere das Erfordernis einer klaren Fragestellung sowie der Beifügung eines Kostendeckungsvorschlags¹⁰⁶ als hinderlich erweisen. Auch wenn die

99 BayVGH NVwZ-RR 2006, S. 208 (209); BayVGH NVwZ-RR 2011, S. 331 (333). Nach *Kahl*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (Fn. 101), S. 356 können daher Entscheidungen über die Bebaubarkeit von Gemeindeflächen von den Bürgern getroffen werden.

100 *W. Kahl*, Kommunales Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als Instrumente der Nachhaltigkeit?, VBIBW 2019, S. 353 (355 f.); *C. Brüning*, Bindungswirkung von Bürgerentscheiden in der Bauleitplanung, NVwZ 2018, S. 299 (300).

101 BayVGH NVwZ-RR 2006, S. 208 (209); *F. Schoch*, Rechtsprechungsentwicklung: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid Im Spiel der Rechtsprechung, NVwZ 2014, S. 1473 (1478).

102 § 21 Abs. 1, Abs. 3 S. 1 GO BW; vgl. auch § 21 Abs. 2 Nr. 1 GO BW.

103 § 24 Abs. 1 S. 2 2. Alt. GO BW.

104 § 44 Abs. 2 S. 1 GO BW.

105 Zu nennen sind zudem das Erfordernis eines schriftlichen Antrags und die (teilweise geforderte) Frist bei kassatorischen Gemeinderatsbeschlüssen (vgl. § 21 Abs. 3 S. 3 2. Hs. GO BW; keine Frist in Bayern).

106 Ein Kostendeckungsvorschlag ist nicht in Bayern, Hamburg, Niedersachsen erforderlich. In Thüringen muss ein Kostendeckungsvorschlag grundsätzlich nicht abgegeben werden (Wortlaut: „soll“); eine Ausnahme besteht bei Abgaben und privatrechtlichen Entgelten. In Brandenburg (§ 15 Abs. 1 S. 2 BbgKVerfG), Sachsen-

Bürger nach den Gemeindeordnungen einen Anspruch auf Bereitstellung der entsprechenden Informationen hinsichtlich der Sach- und Rechtslage haben,¹⁰⁷ erweist sich die Erarbeitung eines Kostendeckungsvorschlags als herausfordernd. Die Formulierung einer mit Ja oder Nein zu beantwortenden Frage ist aufgrund der Komplexität politischer Sachverhalte problematisch, sodass die Beteiligung insbesondere als Veto-Instrument geeignet ist. Erfolgreich sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheid bei Herbeiführung einer Abstimmungsmehrheit, wobei die Unterzeichnungs- und Stimmberichtigung nur Bürgern zusteht, die im Zeitpunkt der Unterzeichnung bzw. Abstimmung wahlberechtigt sind.¹⁰⁸ Regelmäßig sind bestimmte – zwischen den Bundesländern jedoch variierende¹⁰⁹ – Quoren zu beachten. Die Erfahrungen vergangener Jahre belegen zudem, dass auch rechtlich „erfolglose“ Verfahren Impulsgeber für den politischen Diskurs sein können. Auf diese Weise können Themen der Bürgerschaft auf die politische Agenda gehoben werden. Inwieweit hieraus Erfolg erwächst, ergibt sich aus dem Zusammenspiel von bürgerschaftlichem Engagement und kompetenzieller Entscheidungsfindung. Insgesamt müssen sich die Zielsetzungen im gesetzlichen Rahmen bewegen. Wird auf Landesebene ein Volksgesetzgebungsverfahren durchgeführt, tritt „das Volk“ als Gesetzgeber auf. In dieser

Anhalt (§26 Abs. 3 LSA), Rheinland-Pfalz (§ 17a Abs. 6 S. 2 GemO RP), Nordrhein-Westfalen (§ 26 Abs. 2 S. 3 GO NW), Berlin (§ 45 Abs. 4 S. 3 BzVrwG) und Schleswig-Holstein (§ 9 Abs. 2 S. 2 GKAVO SH) wurde der Kostendeckungsvorschlag in eine amtliche Kostenschätzung umgewandelt, um das Bürgerbegehren bürgerfreundlicher zu gestalten. Auch hierdurch wird das hinter dem Kostendeckungsvorschlag stehende Ziel, dem Bürger die (finanzielle) Reichweite seiner Entscheidung zu verdeutlichen, erreicht.

- 107 Soweit ein Kostendeckungsvorschlag erforderlich ist (vgl. hierzu bereits Fn. 106), variieren die gesetzlichen Regelungen zum Auskunftsanspruch der Bürger. Nach § 21 Abs. 3 S. 5 GO BW, § 26 Abs. 3 KVG LSA, §20 Abs. 5 S. 2 KV MW, § 15 Abs. 1 S. 2 BbgKVerfG, § 4 ThürEGGB besteht ein entsprechender Auskunftsanspruch bzw. eine Beratungspflicht der Verwaltung. In Hessen fehlt es an einer entsprechenden Regelung, weshalb Bürgerbegehren oftmals an dieser Hürde scheitern (*Dünchheim*, in: BeckOK Kommunalrecht Hessen, § 8b HGO Rn. 15 f), weshalb der Koalitionsvertrag (<https://www.gruene-hessen.de/partei/files/2018/12/Koalitionsvertrag-CDU-GRÜNE-2018-Stand-20-12-2018-online.pdf>) eine Anpassung der gesetzlichen Voraussetzungen vorsieht. Entsprechende Regelungen fehlen im Saarland, Sachsen und Bremen, wobei sich eine allgemeine Aufklärungspflicht der Verwaltung aus § 25 Abs. 1, 2 (insbesondere Abs. 1 S. 2) VwVfG ergibt.
- 108 Vgl. § 41 Abs. 1 S. 3, Abs. 3 S. 1 KomWG BW.
- 109 Für das Bürgerbegehren vgl. § 21 Abs. 3 S. 6 GO BW: mind. 7 %, höchstens jedoch 20.000; Art. 18a Abs. 6 BayGO: zwischen 10% und 3% – gestaffelt nach Einwohnerzahl; für den Bürgerentscheid vgl. § 21 Abs. 7 S. 1 GO BW: mind. 20%; Art. 18a Abs. 12 S. 1 BayGO: zwischen 10% und 20% – gestaffelt nach Einwohnerzahl.

Funktion kann es auch von den grundgesetzlich vorgesehenen Gesetzesvorbehalten Gebrauch machen. Zum Teil ist es sogar aufgrund des Wesentlichkeitsvorbehalts verpflichtet, bestimmte grundrechtsrelevante Regelungen in Gesetzesform zu erlassen. Grenze ist hier (nur) die Verfassung – etwa der Bestimmtheitsgrundsatz. Auf der kommunalen Ebene ist die Bürgerschaft hingegen Verwaltungsorgan. Eingriffe in Grundrechte dürfen daher nur auf gesetzlicher Grundlage erfolgen. Ein Bürgerbegehren mit dem Ziel, den Betreiber einer ortsansässigen Urananreicherungsanlage aufzufordern, diese Anlage zu schließen und neue umwelt- und sozialverträgliche Arbeitsplätze zu schaffen, ist aus diesem Grund unzulässig.¹¹⁰

In jüngerer Zeit fanden Bürgerbegehren insbesondere in Form sog. Radentscheide statt. Diese zielen auf die Umgestaltung des städtischen Straßenraums weg von einer autobetonen Fortbewegung hin zu Bewegungsräumen für Fußgänger und Radfahrer. Um den formellen Vorgaben – insbesondere im Hinblick auf die Fragestellung – zu genügen, werden hier zumeist eine Vielzahl von Einzelzielen formuliert, zu denen sich die Bürger dann einheitlich (im Sinne einer Ja/Nein-Entscheidung) positionieren müssen.¹¹¹ Bürgerbegehren und Bürgerentscheid müssen sich „auf eine konkrete, durch die Bürgerschaft zu treffende Sachentscheidung richten, wobei sich der Gegenstand der Entscheidung unzweideutig aus dem Text des Bürgerbegehrens ergeben muss“.¹¹² Ziel des Abstimmungsverfahrens muss eine „vollzugsbedürftige und vollzugsfähige Entscheidung der Aktivbürgerschaft“, „nicht bloß eine kollektive Meinungsbekundung zu einem bestimmten Thema“ sein.¹¹³ Diese Voraussetzungen sind regelmäßig erfüllt; als problematisch erweist sich jedoch die – bei den Radentscheiden zu beobachtende – Kumulation mehrerer Forderungen. Dem gesetzlichen Wortlaut, der von „Frage“ im Singular spricht,¹¹⁴ ließe sich begründen, dass eine Verkoppelung unterschiedlicher Forderungen unter einer Frage unzulässig ist. Hierdurch kann eine konsistente Entscheidung des Abstimmenden erschwert werden. Gerichtlich wurde bereits festgestellt, dass zwei Fragen gleichzeitig zur Abstimmung gestellt werden können, wenn diese sachlich

110 OVG Münster, NVwZ 1998, S. 302 ff.

111 Vgl. beispielhaft hierzu der Radentscheid Bielefeld (https://fragdenstaat.de/frage/gutachtenuntersuchungeneinschätzungen-zum-radentscheid-bielefeld/514600/anhang/Radentscheid_GutachtenzurZulässigkeit.pdf S. 4 ff. Zugriff 28.7.2021).

112 OVG Münster NVwZ-RR 2008, S. 636 (637).

113 BayVGH NVwZ-RR 2020, S. 175 Rn. 33.

114 Vgl. etwa § 21 Abs. 3 S. 4 GO BW; Art. 18a Abs. 4 S. 1, Abs. 12 S. 1, 2 BayGO.

denselben Gegenstand betreffen.¹¹⁵ Keinesfalls dürfen hingegen sachlich unzusammenhängende Fragen miteinander „verkoppelt“ werden. Andernfalls wäre das demokratische Mitwirkungsrecht des Bürgers beeinträchtigt, der über mehrere Regelungsvorschläge, die in keinem Zusammenhang zueinanderstehen, nur gemeinsam abgestimmt werden könnte.¹¹⁶ Ob diese Anforderungen im Hinblick auf Radentscheide eingehalten sind, lässt sich nur im Einzelfall beantworten. Zwar dienen die vorgeschlagenen Maßnahmen einheitlich dem politischen Ziel einer Veränderung der kommunalen Verkehrspolitik, doch genügt eine Verknüpfung „durch ein gemeinsames allgemeines Ziel oder ein politisches Programm“ nicht.¹¹⁷ Entscheidend ist vielmehr, dass die Teilfragen „nach objektiver Beurteilung innerlich eng zusammenhängen“.¹¹⁸

Die genannten Zielsetzungen müssen sich im Kompetenzbereich der Kommunen bewegen – sie dürfen daher keine straßenverkehrsrechtlichen Vorgaben i.S.d. StVO enthalten, die in die Kompetenz des Bundes fallen (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG). Dies betrifft etwa die Gestaltung von Ampelphasen, die auf die Belange von Fußgängern und Radfahrern abgestimmt werden sollen. Gegenstand können zudem nur Straßen sein, deren Bau und Planung der Verbandskompetenz der Stadt untersteht (anders als etwa bei Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen). Gleichermassen sind bauplanerische Entscheidungen an den oben dargelegten Grenzen zu messen. Ausgeschlossen sind zudem zumeist Fragen der inneren Organisation,¹¹⁹ wie zum Beispiel Personalentscheidungen. Dies würde bspw. die Forderung nach der Einstellung eines hauptamtlichen Radverkehrsplaners betreffen. Auch zu ambitionierte – und daher rechtlich und tatsächlich nicht durchführbare¹²⁰ – Vorgaben sind unzulässig.¹²¹

115 OVG Münster NVwZ-RR 2008, S. 636 (1. Ls.).

116 BayVGH, Urt. v. 17.05.2017, 4 B 16.1856, Rn. 27.

117 BayVGH, Urt. v. 17.05.2017, 4 B 16.1856, Rn. 28.

118 BayVGH, Urt. v. 17.05.2017, 4 B 16.1856, Rn. 28.

119 Vgl. § 21 Abs. 2 GO BW.

120 *J. Suerbaum/D. Retzmann*, in: Dietlein/Suerbaum (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht Bayern, 9. Edition, München 2019, Art. 18a GO, Rn. 15.

121 Dies wäre etwa der Fall, wenn geplant würde „15 km Radverkehrsanlagen pro Jahr“ zu errichten.

D. Fazit

Direktdemokratische Beteiligung erfüllt wichtige Funktionen im repräsentativ-demokratischen Verfassungsstaat. Sie vermag Demokratiemüdigkeit entgegenzuwirken, den politischen Diskurs anzuregen und zu kanalisieren und die demokratische Legitimation politischer Entscheidungen zu steigern, zugleich wirkt sie als wichtige Kontrolle der Beschlüsse repräsentativer Entscheidungsträger. Gerade in einem Themenfeld wie dem Umwelt- und Klimaschutz vermag sie einer weithin beobachtbaren Tendenz zur Prokrastination entgegenzuwirken.

Zwar lassen sich direktdemokratische Verfahren – und dies zeigt sich insbesondere mit Blick auf Volksinitiativen – als Anstoß zur politischen Debatte verstehen. Tatsächlich enden sie jedoch nicht selten als Rechts- und Kompetenzstreitigkeiten, die von den Gerichten entschieden werden.¹²² Statt den politischen Input als solchen anzunehmen und in den (kommunal- oder landes-)politischen Prozess zu integrieren, werden derartige Fragen in vielen Fällen zunächst zu den Gerichten getragen. Und trotz „wohlwollender Auslegung“¹²³ scheinen die Erfolgsaussichten bei Durchsicht der veröffentlichten Entscheidungen nicht besonders hoch.

Volks- und Bürgerbegehren, Volks- und Bürgerentscheide sind auf die Beantwortung einer mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortbaren Frage gerichtet. Diese binäre Entscheidungssituation kann, auch angesichts der Möglichkeiten eines Gegenvorschlagsrechts des Parlaments oder Gemeinderats und angesichts von Verhandlungslösungen vor einem Bürger- bzw. Volksentscheid, nicht allen komplexen Problemlagen gerecht werden. Genau darum handelt es sich jedoch häufig bei Fragen des Umwelt- und Klimaschutzes. Hier werden Fragen nach einem anderen Wirtschaften, einem anderen Arbeiten, einer anderen Mobilität, einer anderen Lebensweise aufgeworfen. Gefordert wird hierdurch eine planerisch-gestalterische, eine visionäre Politik. Der Versuch, durch die äußerst detailreiche Ausgestaltung der Fragestellung eine komplexe, vielschichtige Lösung anzubieten, findet seine Grenze im Bestimmtheitsgebot und Koppelungsverbot. Auch die Vermittlung derartiger Vorstöße an die Bürgerschaft bleibt eine (äußerst komplexe) Aufgabe der zivilgesellschaftlichen Initiatoren. Auch wenn gerade auf

122 So auch die Kritik von *M. Reinhardt*, Anmerkung zu LVerfG SchlH – Teilablehnung der Volksinitiative zum Schutz des Wassers, NVwZ 2020, S. 228 (231).

123 Die „wohlwollende Auslegung“ bemüht sich, in Zweifelsfällen durch angemessene und praxisorientierte Interpretation die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens oder des Bürgerbescheids zu bejahen.

kommunaler Ebene weitreichende rechtliche Möglichkeiten der Beteiligung bestehen und diese auch in immer stärkerer Weise in Anspruch genommen werden, bleibt direktdemokratische Beteiligung (im Rahmen ihrer rechtlichen Ausgestaltung) zuvorderst ein Vetoinstrument, und zwar sowohl zugunsten als auch zulasten umweltschützender Vorhaben („Nein zu Windrädern“). Damit diese Form der Beteiligung an politischen Prozessen nicht als eher destruktiv, denn konstruktiv – eher als Protestentscheidung, denn als Mittel der Politikgestaltung – wahrgenommen wird, müssen die vom Gesetzgeber zur Verfügung gestellten politischen Räume ausgelotet werden. Zur Politikgestaltung sind derartige Verfahren nämlich dann geeignet, wenn sich die politischen Entscheidungsträger auf den angestoßenen Diskurs einlassen und jenseits des rechtlichen formulierten Beteiligungsprozesses in den bürgerschaftlichen Dialog und zivilgesellschaftlichen Austausch eintreten.

Die Europäische Bürgerinitiative: Modernisierung, Corona und praktische Erfahrungen

Matthias Knauff

Abstract

Seit etwa zehn Jahren ermöglicht die Europäische Bürgerinitiative den Unionsbürgern eine unmittelbare Partizipation an der Politikgestaltung durch die EU. Nach zunächst steigendem Interesse ist die Nutzung des Instruments ungeachtet einer Überarbeitung des Rechtsrahmens im Sinne der Bürgerfreundlichkeit und Modernität wieder zurückgegangen. Auf die Erschwerisse durch die Corona-Pandemie hat der europäische Gesetzgeber mit einer vorübergehenden Verlängerung der zur Verfügung stehenden Fristen reagiert. Die geringe Erfolgsquote von Europäischen Bürgerinitiativen bleibt jedoch eine Herausforderung, die erneute Anpassungen des Rechtsrahmens unausweichlich erscheinen lässt.

A. Einleitung

Die Europäische Bürgerinitiative gehört inzwischen zum etablierten Kern demokratischen Lebens in der EU. Seit ihrer Schaffung durch den Vertrag von Lissabon und erster konkretisierender Regelungen in Gestalt der VO (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative¹ wurden bis Ende April 2021 102 Anträge auf Registrierung gestellt, die in 78 Fällen eine solche nach sich

1 ABl. L 65 vom 11.3.2011, S. 1, zuletzt geändert durch DVO (EU) 2019/714 der Kommission vom 7. März 2019 zur Ersetzung von Anhang I und zur Änderung der Anhänge II und VII der VO (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative, ABl. L 123 vom 10.5.2019, S. 30; siehe dazu *M. Knauff*, Die Europäische Bürgerinitiative – Juristische Betrachtungen unter besonderer Berücksichtigung der Right2Water-Initiative, in: L. P. Feld/P. M. Huber/O. Jung/H.-J. Lauth/F. Wittreck (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2014–2016, Baden-Baden 2018, S. 89 (98 ff.).

zogen. Die Gegenstände der Initiativen waren bunt gemischt; Erfolg in einem rechtlichen Sinne war freilich bislang nur sechs Initiativen beschieden.² Bereits in ihrem Ende März 2015 vorgelegten ersten Bericht über die Anwendung der VO (EU) Nr. 211/2011 über die Bürgerinitiative³ hatte die Kommission mehrere Aspekte identifiziert, die sich in der bisherigen Praxis als problematisch erwiesen hatten. Es schlossen sich ein zweiter Bericht im Jahr 2018⁴ und eine Überarbeitung des sekundärrechtlichen Rahmens an. Seit dem 1. Januar 2020 besteht mit der VO (EU) 2019/788 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Europäische Bürgerinitiative⁵ eine neue Rechtsgrundlage.

Im Folgenden wird zunächst der bestehende rechtliche Rahmen einschließlich der Auswirkungen der Corona-Pandemie im Überblick umrissen (B.). Sodann wird die Praxis der Europäischen Bürgerinitiative seit ihrer Schaffung in den Blick genommen (C.). Ein Fazit mit einigen Vorschlägen zur Weiterentwicklung des Instruments beschließt den Beitrag (D.).

B. Modernisierter Rechtsrahmen

Ungeachtet ihrer primärrechtlichen Wurzeln wird die Europäische Bürgerinitiative im Wesentlichen sekundärrechtlich ausgestaltet. Auch hat die Rechtsprechung zwischenzeitlich einige Klärungen herbeiführen können.

I. Primärrechtliche Grundlagen

Die primärrechtliche Verankerung der Europäischen Bürgerinitiative erfolgt seit ihrer Einführung durch den Vertrag von Lissabon unverändert in Art. 11 Abs. 4 EUV und Art. 24 Abs. 1 AEUV.⁶ Nach der erstgenannten Vorschrift können „Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Anzahl mindestens eine Million betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten handeln muss, ... die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu

2 https://europa.eu/citizens-initiative/home_de. Auf die in diesem Beitrag zitierten Internetquellen wurde letztmalig am 7.5.2021 zugegriffen.

3 COM(2015) 145 final, S. 15 ff.

4 COM(2018) 157 final.

5 ABl. L 130 vom 17.5.2019, S. 55.

6 Siehe dazu im Einzelnen *Knauff*, Europäische Bürgerinitiative (Fn. 1), S. 92 ff.

denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen. Die Verfahren und Bedingungen, die für eine solche Bürgerinitiative gelten, werden nach Artikel 24 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union festgelegt.“ Art. 24 Abs. 1 AEUV wiederum bestimmt, dass „[d]ie Bestimmungen über die Verfahren und Bedingungen, die für eine Bürgerinitiative im Sinne des Artikels 11 des Vertrags über die Europäische Union gelten, einschließlich der Mindestzahl der Mitgliedstaaten, aus denen die Bürgerinnen und Bürger, die diese Initiative ergreifen, kommen müssen, ... vom Europäischen Parlament und vom Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen festgelegt“ werden.

Der Bedeutungsgehalt dieser Vorgaben wurde von der EU-Gerichtsbarkeit punktuell konkretisiert. Die erfolgreiche Klage gegen die Ablehnung der Registrierung einer Initiative zur Verhinderung des Abschlusses der Freihandelsabkommen CETA und TTIP trug dazu bei, den Begriff des Rechtsakts i.S.v. Art. 11 Abs. 4 EUV in der Weise zu klären, dass darunter auch Beschlüsse zu fassen seien, mit denen der Aufnahme von Verhandlungen über den Abschluss eines internationalen Abkommens zugestimmt werde.⁷ Entgegen einer verbreiteten Auffassung in der Literatur⁸ haben EuG und der EuGH zudem klargestellt, dass auch eine erfolgreiche Europäische Bürgerinitiative keine Verpflichtung der Kommission zur Erstellung von konkreten Rechtsetzungsvorschlägen bewirkt.⁹

7 EuG, Urt. v. 10.5.2017, T-754/14 – Efler u.a.

8 *S. Cilo*, Europäische Bürgerinitiative und demokratische Legitimität der EU, Hamburg 2014, S. 143 ff.; *M. Ruffert*, in: C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl., München 2016, Art. 11 EUV Rn. 19; *P. M. Huber*, in: R. Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl., München 2018, Art. 11 EUV Rn. 42; *A. Epiney*, Europäische Verfassung und Legitimation durch die Unionsbürger – Zu den Rechten der Unionsbürger in der Verfassung für Europa, in: S. Kadelbach (Hrsg.), Europäische Verfassung und direkte Demokratie, Baden-Baden 2006, S. 33 (49 f.); *A. Weber*, Europäischer Verfassungsvertrag und partizipative Demokratie, in: J. Ipsen/B. Stürer (Hrsg.), Europa im Wandel. Festschrift für Hans-Werner Rengeling zum 70. Geburtstag am 25. Februar 2008, Köln/München 2008, S. 661 (671).

9 EuG, Urt. v. 23.4.2018, T-561/14, Rn. 119 ff. – *One of Us* u.a.; EuGH, Urt. v. 19.12.2019, C-418/18 P, Rn. 57 ff. – Puppinck u.a.; ebenso BVerfGE 123, 267 (377); *M. Nettesheim*, in: E. Grabitz/M. Hilf/M. Nettesheim (Begr./Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Stand 8/2020, Art. 11 EUV Rn. 27; *R. Hrbek*, Die Europäische Bürgerinitiative: Möglichkeiten und Grenzen eines neuen Elements im EU-Entscheidungssystem, *Integration* 35 (2012), S. 35 (40); *J. Gundel*, Möglichkeiten und Grenzen der Europäischen Bürgerinitiative. Eine Zwischenbilanz der unionsrechtlichen Entwicklung, DÖV 2018, S. 585 (592 f.).

II. Sekundärrechtliche Ausgestaltung durch die VO (EU) 2019/788

Die Neufassung der sekundärrechtlichen Verfahrensausgestaltung durch die VO (EU) 2019/788 zielt ausweislich ihres 5. Erwägungsgrundes darauf ab, „die Europäische Bürgerinitiative für Organisatoren und Teilnehmer zugänglicher, unbürokratischer und leichter handhabbar zu gestalten und ihre Weiterbehandlung zu verbessern, damit sie ihr Potenzial als Instrument zur Förderung der öffentlichen Debatte voll entfalten kann.“ Gleichwohl erfolgte keine grundlegende Abkehr vom bisherigen Regelungsmodell. Vielmehr dient die Neufassung nach dem 39. Erwägungsgrund der VO (EU) 2019/788 vornehmlich der Rechtssicherheit und Klarheit.¹⁰ Zu einer Erleichterung sollen auch Regelungen mit gleichsam technischem Charakter beitragen.¹¹ Bekanntheit und Attraktivität des Instruments sollen überdies dadurch verbessert werden, dass die Kommission gemäß Art. 18 Abs. 1 VO (EU) 2019/788 mit Unterstützung des Europäischen Parlaments „durch Kommunikationsmaßnahmen und Informationskampagnen die Öffentlichkeit für die Europäische Bürgerinitiative sowie für deren Ziele und Funktionsweise [sensibilisiert] und … so die aktive Teilnahme der Bürger am politischen Leben in der Union [förderst].“ Hierzu trägt auch bei, dass Art. 1 VO (EU) 2019/788 die Europäische Bürgerinitiative als ein Instrument kennzeichnet, mit dem „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“. Anders als auf Grundlage der VO (EU) Nr. 211/2011 werden damit nicht nur erfolgreiche Initiativen als solche bezeichnet.

-
- 10 Zu nicht übernommenen Vorschlägen *N. Braun Binder/A. Vegh*, Revidierte Verordnung zur Europäischen Bürgerinitiative: Lehren aus Erfahrungen?, EuR 2019, S. 302 (314 f.); zum politischen Kontext *S. Eckart*, Ein neuer Rechtsrahmen für die Europäische Bürgerinitiative, RuP 54 (2018), S. 172 (172 ff.).
- 11 Ausführlich dazu *Braun Binder/Vegh*, Revidierte Verordnung (Fn. 10), S. 315 ff.; siehe zu den Änderungen im Überblick auch *M. Knauff*, Die Europäische Bürgerinitiative im Wandel, DVBl. 2020, S. 404 (407 f.).

1. Initiative und Organisation

a) Organisatorengruppe

Art. 5 VO (EU) 2019/788 normiert die zentralen Anforderungen an die Initiatoren Europäischer Bürgerinitiativen. In gleicher Weise wie in der Vorgängerregelung ist vorgesehen, dass „[e]ine Initiative ... von einer Gruppe von mindestens sieben natürlichen Personen ... vorbereitet und verwaltet“ wird. Mitglieder des Europäischen Parlaments zählen hierbei ungeachtet der diesbezüglich bestehenden Bedenken hinsichtlich der Primärrechtskonformität¹² nicht mit. Diese Einschränkung gilt freilich nur während der Dauer ihres Mandats und ist keiner erweiterten Auslegung zugänglich, so dass etwa deren Mitarbeiter durchaus als Initiatoren in Betracht kommen. Die Initiatoren werden dabei als Organisatorengruppe (vormals: „Bürgerausschuss“) bezeichnet. Bei deren Mitgliedern „muss es sich um Bürger handeln, die zum Zeitpunkt der Registrierung der Initiative das zur Ausübung des aktiven Wahlrechts bei Wahlen zum Europäischen Parlament erforderliche Mindestalter erreicht haben; die Mitglieder der Gruppe müssen in mindestens sieben verschiedenen Mitgliedstaaten ansässig sein.“ Eine Organisation als juristische Person gemäß mitgliedstaatlichem Recht ist anders als auf Grundlage der Vorgängerregelung zulässig. Als „Kontaktpersonen“ ernennt „[d]ie Organisatorengruppe ... zwei ihrer Mitglieder als Vertreter bzw. Stellvertreter, die während des gesamten Verfahrens als Bindeglieder zwischen der Organisatorengruppe und den Organen der Europäischen Union dienen und dazu ermächtigt werden, im Namen der Organisatorengruppe zu handeln“.

Die Mitgliedschaft in der Organisatorengruppe hat für die Beteiligten unabhängig vom politischen Erfolg ihrer Initiative unmittelbare rechtliche Auswirkungen. Neben Transparenzefordernissen im Zusammenhang mit der Registrierung¹³ geht mit der Zugehörigkeit zur Organisatorengruppe ein Haftungsrisiko einher. Dieses betrifft zum einen die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit des Vertreters der Organisatorengruppe, mithin der ersten Kontaktperson, nach der VO (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr

12 Siehe bereits *Knauff*, Europäische Bürgerinitiative (Fn. 1), S. 100.

13 Dazu unter 2.

und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung)¹⁴. Zum anderen „haften die Mitglieder einer Organisatorengruppe gemäß dem geltenden einzelstaatlichen Recht gesamtschuldnerisch für Schäden, die bei der Organisation einer Initiative durch rechtswidrige Handlungen entstehen, die vorsätzlich oder grob fahrlässig begangen wurden.“ Die Mitgliedstaaten haben sicherzustellen, „dass gegen die Mitglieder einer Organisatorengruppe gemäß dem einzelstaatlichen Recht wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen für Verstöße gegen die vorliegende Verordnung verhängt werden, insbesondere für: a) falsche Erklärungen, b) Datenmissbrauch.“ Ungeachtet der potenziell abschreckenden Wirkungen bedarf es derartiger Regelungen, um einen Missbrauch des Instruments zu vermeiden. Allerdings gilt eine für die Zwecke der Europäischen Bürgerinitiative gegründete juristische Person „als die Organisatorengruppe bzw. als die Mitglieder der Organisatorengruppe, sofern das als ihr Vertreter benannte Mitglied der Organisatorengruppe dazu ermächtigt wird, im Namen der juristischen Person zu handeln,“ was das individuelle Haftungsrisiko erheblich reduziert und zugleich eine entsprechende Organisationsform nahe legt.

b) Unterstützung durch Kommission und Mitgliedstaaten

Die VO (EU) 2019/788 verpflichtet sowohl die Kommission als auch die EU-Mitgliedstaaten zu unterstützenden Maßnahmen, welche die Partizipation der Unionsbürger durch Europäische Bürgerinitiativen erleichtern sollen. Diese setzen bereits im Vorfeld konkreter Initiativen an, sollen solche aber auch ermöglichen.

Art. 4 Abs. 1 und 2 VO (EU) 2019/788 normiert an die Kommission gerichtete Anforderungen. Diese hat den „Bürgern und Organisatorengruppen leicht zugängliche und umfassende Informationen über die Europäische Bürgerinitiative bereit[zustellen] und leistet ihnen dabei Unterstützung, indem sie sie unter anderem zu den einschlägigen Quellen der Information und Unterstützung weiterleitet.“ Zusätzlich hat die Kommission „kostenlos eine Online-Kooperationsplattform für die Europäische Bürgerinitiative zur Verfügung“ zu stellen, die „praktische und rechtliche Beratung und ein Forum für die Diskussion über die Europäische Bürgerinitiative [bietet], damit Bürger, Organisatorengruppen, Interessenträger, nichtstaatliche Organisationen, Sachverständige und andere Organe und Einrichtungen der Union,

14 ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1.

die daran teilnehmen möchten, Informationen und bewährte Verfahren austauschen können“ und „für Personen mit Behinderungen zugänglich sein“ muss. Ergänzend ist die Vorlage eines Leitfadens zur Europäischen Bürgerinitiative vorgesehen, der regelmäßig aktualisiert wird und das Instrument und die einzelnen Anforderungen und Verfahrensschritte allgemeinverständlich darlegt.¹⁵

Die Mitgliedstaaten verpflichtet Art. 2 Abs. 6 VO (EU) 2019/788 zur Einrichtung einer oder mehrerer Kontaktstelle(n), „die die Organisatorengruppen gemäß dem geltenden Unionsrecht und dem geltenden einzelstaatlichen Recht bei der Einleitung einer Europäischen Bürgerinitiative durch Informationen und sonstige Hilfestellung kostenlos unterstützen.“ Dies schließt ein Hinwirken auf registrierungsfähige und für die jeweilige Organisatorengruppe risikoarme Ausgestaltungen von Europäischen Bürgerinitiativen ein.

2. Registrierung

a) Verfahren und Eintragungsvoraussetzungen

Die Durchführung einer Europäischen Bürgerinitiative mittels Sammlung von Unterstützungsbekundungen setzt deren Registrierung durch die Kommission gemäß Art. 6 VO (EU) 2019/788 voraus. Hierzu reicht „[d]ie Organisatorengruppe … den Antrag auf Registrierung über das Register bei der Kommission ein“. Dies geschieht online nach Einrichtung eines Accounts durch den Vertreter der Europäischen Bürgerinitiative.¹⁶

Neben der Benennung der nach Art. 5 VO (EU) 2019/788 erforderlichen sieben Mitglieder der Organisatorengruppe und der Angabe der etwaig geschaffenen juristischen Person muss der Antrag „die Informationen gemäß Anhang II in einer der Amtssprachen der Organe der Union“ enthalten. Dies erfordert zwingend eine Bezeichnung der Initiative und eine Darstellung der Ziele der Initiative, in deren Zusammenhang die Kommission zum Tätigwerden aufgefordert wird. Vertragsvorschriften, die von der Organisatorengruppe als für die geplante Initiative relevant erachtet werden, sind zu benennen. Außerdem sind alle Quellen der Unterstützung und Finanzierung für die Initiative zum Zeitpunkt der Registrierung anzugeben. Zudem kann

15 4. Aufl. 2020, abrufbar unter <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/8abe3729-640f-11ea-b735-01aa75ed71a1>.

16 https://europa.eu/citizens-initiative/how-to-start_de.

die Organisatorengruppe Informationen zu dem Gegenstand, den Zielen und dem Hintergrund der Initiative zur Verfügung stellen und einen Entwurf für einen Rechtsakt unterbreiten. Für die Angaben bestehen teilweise strikte Vorgaben hinsichtlich der zulässigen Zeichenzahl.

Über den Antrag auf Registrierung hat die Kommission innerhalb von zwei Monaten nach seiner Einreichung zu entscheiden. Jedoch muss ihre Prüfung bereits deutlich früher zu belastbaren Einschätzungen führen, da sie die Organisatorengruppe innerhalb eines Monats nach Einreichung des Antrags darüber zu informieren hat, wenn sie der Ansicht ist, dass ein Teil der Initiative offenkundig außerhalb des Rahmens liegt, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen, die übrigen Registrierungsvoraussetzungen aber erfüllt sind. In diesem Fall „kann die Organisatorengruppe entweder die Initiative ändern, um der Bewertung der Kommission Rechnung zu tragen und zu gewährleisten, dass die Initiative die Anforderung ... erfüllt, oder die ursprüngliche Initiative beibehalten oder zurückziehen. Die Organisatorengruppe teilt der Kommission ihre Entscheidung innerhalb von zwei Monaten nach Erhalt der mit Gründen versehenen Bewertung der Kommission mit und legt gegebenenfalls Änderungen, der ursprünglichen Fassung der Initiative vor.“ Die Entscheidung der Kommission hat in diesem Fall binnen eines Monats zu erfolgen.

Eine Registrierung erfolgt auf Grundlage der vorgelegten Informationen, „sofern a) die Organisatorengruppe geeignete Nachweise dafür vorgelegt hat, dass sie die Anforderungen des Artikels 5 Absätze 1 und 2 erfüllt und die Kontaktpersonen gemäß Artikel 5 Absatz 3 Unterabsatz 1 benannt hat, b) in den Fällen des Artikels 5 Absatz 7 eine juristische Person speziell zum Zweck der Verwaltung der Initiative geschaffen wurde und das als Vertreter der Organisatorengruppe benannte Mitglied ermächtigt ist, im Namen der juristischen Person zu handeln, c) kein Teil der Initiative offenkundig außerhalb des Rahmens liegt, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen, d) die Initiative nicht offenkundig missbräuchlich, unseriös oder schikanös ist, e) die Initiative nicht offenkundig gegen die Werte der Union, wie sie in Artikel 2 EUV festgeschrieben sind, oder gegen die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Rechte verstößt.“ Diese Voraussetzungen stimmen im Wesentlichen mit den vormals in Art. 4 VO (EU) Nr. 211/2011 normierten überein,¹⁷ so dass in gleicher Weise eine

17 Dazu Knauff, Europäische Bürgerinitiative (Fn. 1), S. 101 f.

enge Auslegung der gegenständlichen Beschränkungen geboten ist.¹⁸ Hinzugekommen ist die Bezugnahme auf die juristische Person. Sind die Voraussetzungen für die Registrierung gegeben, nimmt die Kommission diese durch Beschluss vor. Hierüber unterrichtet sie das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Auch weist sie der Europäischen Bürgerinitiative eine einheitliche Registrierungsnummer zu und setzt die Organisatorengruppe davon in Kenntnis. Überdies erfolgt eine Veröffentlichung der Initiative einschließlich der mitgeteilten Informationen in dem dafür vorgesehenen Online-Register. Art. 4 Abs. 3 VO (EU) 2019/788 sieht insoweit vor, dass dieses „eine öffentlich zugängliche Internetseite [umfasst], auf der Informationen sowohl über die Europäische Bürgerinitiative im Allgemeinen als auch über einzelne Initiativen und ihren jeweiligen Status bereitgestellt werden.“ Es muss „den Organisatorengruppen ermöglicht[en], ihre Initiativen während des gesamten Verfahrens zu verwalten.“ Gemäß Art. 4 Abs. 4 VO (EU) 2019/788 veranlasst die Kommission nach der Registrierung zudem „die Übersetzung des Inhalts der Initiative, einschließlich ihres Anhangs, in alle Amtssprachen der Organe der Union in dem in Anhang II vorgegebenen Rahmen zur Veröffentlichung im Register und Nutzung zur Sammlung von Unterstützungsbekundungen gemäß dieser Verordnung.“ Die Organisatorengruppe kann zudem eigenverantwortlich Übersetzungen zusätzlicher Informationen zur Verfügung stellen, die ebenfalls „im Register und auf der öffentlich zugänglichen Internetseite über die Europäische Bürgerinitiative veröffentlicht werden.“

Liegt eine Europäische Bürgerinitiative auch nach der Möglichkeit zur Überarbeitung durch die Organisatorengruppe nicht uneingeschränkt innerhalb des sekundärrechtsbezogenen Vorschlagsrechts der Kommission „registriert [sie] die Initiative teilweise, wenn ein Teil der Initiative, einschließlich der wichtigsten Ziele, nicht offenkundig außerhalb des Rahmens liegt, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen.“ In diesem Fall „veröffentlicht sie Informationen über den Umfang der Registrierung der Initiative im Register“ und unterrichtet die Organisatorengruppe über die teilweise Registrierung wie auch „über alle möglichen gerichtlichen und außergerichtlichen Rechtsbehelfe, die der Organisatorengruppe zur Verfügung stehen.“ Bei ersteren handelt es sich um die Nichtigkeitsklage zum EuG gemäß Art. 263 Abs. 1 und 5 i.V.m. Art. 256 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV.

18 Nettesheim (Fn. 9), Art. 11 EUV Rn. 25.

Sind die Voraussetzungen für eine – auch teilweise – Registrierung nicht gegeben, lehnt die Kommission die Initiative ab. Auch dies ist der Organisatorengruppe nebst Rechtsschutzmöglichkeiten mitzuteilen.

In der Praxis der Europäischen Bürgerinitiative hat die nicht seltene¹⁹ Ablehnung von Registrierungsanträgen seit Schaffung des Instruments mehrfach zu Rechtsstreitigkeiten geführt. Als problematisch erwies sich insbesondere das Erfordernis, dass die Initiative nicht offenkundig außerhalb des Rahmens liegen darf, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen. Die zugrunde liegenden Entscheidungen der Kommission wurden dabei mit zwei Ausnahmen bestätigt. Die Ziele dieser auch vor Gericht erfolglosen Initiativen betrafen die Nichtrückzahlung von Staatsschulden²⁰, die Verbesserung des Schutzes für Angehörige nationaler Minderheiten und von Sprachminderheiten sowie die Stärkung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt in der Union unter Einschluss von politischen Maßnahmen in den Bereichen Regional- und Minderheitensprachen, Bildung und Kultur, Regionalpolitik, Teilhabe, Gleichheit, Inhalte audiovisueller und anderer Medien und regionale (staatliche) Unterstützung,²¹ die Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes und des Zugangs zu einer hochwertigen und nachhaltigen Langzeitpflege über die Gesundheitsfürsorge hinaus²² sowie die Annahme eines „Ethik-Pakets“ in Form der Statuierung eines Straftatbestands beim Quälen und Töten von Tieren ohne Nutzung und sonstigen Sinn inklusive deren sexuellen Missbrauchs sowie die Schaffung bewusstseinsbildender Programme bei Kindern²³. Im Ergebnis erfolgreich war dagegen die Klage gegen die Ablehnung der Registrierung einer auf eine Ausrichtung der Kohäsionspolitik der EU auf eine Gleichstellung der Regionen und die Erhaltung der regionalen Kulturen zielende Initiative, indem jeder Unterschied oder Rückstand in der wirtschaftlichen Entwicklung der Regionen mit einer nationalen Minderheit im Vergleich zu den angrenzenden Regionen vermieden und die Erhaltung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts der Regionen mit einer nationalen Minderheit in einer Weise ermöglicht wird, die ihre Besonderheiten nicht

19 Das Register weist 23 Initiativen als abgelehnt aus (https://europa.eu/citizens-initiative/find-refused-requests-for-registration_de).

20 EuG, Urt. v. 30.9.2015, T-450/12, bestätigt durch EuGH, Urt. v. 12.9.2017, C-589/15 P – Anagnostakis.

21 EuG, Urt. v. 3.2.2017, T-646/13 – Minority SafePack.

22 EuG, Urt. v. 19.4.2016, T-44/14 – Costantini u.a.

23 EuG, Urt. v. 5.4.2017, T-361/14, bestätigt durch EuGH, Urt. v. 8.2.2018, C-336/17 P – HB u.a.

beeinträchtigt.²⁴ Ebenfalls erfolgreich war eine Klage gegen die Ablehnung der Registrierung einer Initiative zur Verhinderung des Abschlusses der Freihandelsabkommen CETA und TTIP.²⁵ Im Mai 2021 waren drei weitere Klagen im Zusammenhang mit Registrierungen beim EuG anhängig. Zwei davon betrafen die Ablehnung der Registrierung von Initiativen, welche die „Gewährleistung einer mit den EU-Verträgen und dem Völkerrecht im Einklang stehenden gemeinsamen Handelspolitik“²⁶ sowie „EU-Recht, Rechte von Minderheiten und Demokratisierung der spanischen Institutionen“²⁷ zum Gegenstand haben. In einem Fall handelte es sich um die Klage eines Mitgliedstaates gegen die erfolgte Registrierung einer Europäischen Bürgerinitiative zugunsten einer „Kohäsionspolitik für die Gleichstellung der Regionen und die Erhaltung der regionalen Kulturen“.²⁸

b) Transparenz und Datenschutz

Zur Gewährleistung der Transparenz veröffentlicht „[d]ie Kommission ... alle Beschlüsse über Anträge auf Registrierung ... im Register und auf der öffentlich zugänglichen Internetseite über die Europäische Bürgerinitiative.“ Dies erfasst positive wie auch negative Zulassungsentscheidungen. Auch sind die Namen aller Mitglieder der Organisatorengruppe im Register gemäß der VO (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG²⁹ von der Kommission zu veröffentlichen. Änderungen in der Zusammensetzung der Organisatorengruppe sind der Kommission mitzuteilen; die Namen Ausgeschiedener werden jedoch nicht gelöscht. Die Namen und E-Mail-Adressen der Kontaktpersonen sind zudem gemäß Anhang III auf den zur Sammlung von Unterstützungsbekundungen zu verwendenden Formularen auszuweisen.

24 EuGH, Urt. v. 7.3.2019, C-420/16 P, unter Aufhebung von EuG, Urt. v. 10.5.2016, T-529/13 – Izsák und Dabis.

25 EuG, Urt. v. 10.5.2017, T-754/14 – Efler u.a.

26 T-789/19 – Moerenhout u. a./Kommission.

27 T-611/19 – Iniciativa ciudadana – Derecho de la UE, derechos de las minorías y democratización de las instituciones españolas/Kommission.

28 T-495/19 – Rumänien/Kommission.

29 ABI. L 295 vom 21.11.2018, S. 39.

Für registrierte Initiativen folgen überdies während des gesamten Verfahrens spezifische Anforderungen an die finanzielle Transparenz aus Art. 17 VO (EU) 2019/788.³⁰ Danach stellt „[d]ie Organisatorengruppe ... zur Veröffentlichung im Register und gegebenenfalls auf ihrer Internetseite klare, präzise und umfassende Informationen über die Quellen der Finanzierung der Initiative bereit, deren Umfang 500 EUR pro Sponsor überschreitet. Die angegebenen Quellen der Finanzierung und Unterstützung, einschließlich der Sponsoren, und die entsprechenden Beträge müssen eindeutig erkennbar sein. Die Organisatorengruppe legt außerdem die Bezeichnungen der Organisationen vor, von denen sie ehrenamtlich unterstützt wird, sofern diese Unterstützung wirtschaftlich nicht messbar ist.“ Beginnend mit dem Tag der Eintragung in das Register bis zur Einreichung der Initiative bei der Kommission nach Abschluss der Sammlung von Unterstützungsbekundungen sind die Informationen mindestens alle zwei Monate zu aktualisieren. Ergänzend kann die Kommission „von den Organisatorengruppen zusätzliche Informationen und Erläuterungen zu den gemäß dieser Verordnung angegebenen Quellen der Finanzierung und Unterstützung [anfordern]“ und sie „eröffnet Bürgern die Möglichkeit, Beschwerde über die Vollständigkeit und Richtigkeit der von den Organisatorengruppen angegebenen Quellen der Finanzierung und Unterstützung einzulegen“, die wiederum zu weiteren Informationsverlangen und Änderungen bei den veröffentlichten Angaben führen können.

Zu beachten sind darüber hinaus die in Art. 19 VO (EU) 2019/788 normierten Anforderungen an den Datenschutz. Diese stehen in engem Zusammenhang mit der Datenschutz-Grundverordnung und der Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG³¹. Überdies sind spezifische Fristen für die Löschung von Daten und die Vernichtung von Unterlagen vorgesehen. Diese knüpfen an deren nicht mehr gegebene Erforderlichkeit für die Europäische Bürgerinitiative an.

30 Näher *Braun Binder/Vegh*, Revidierte Verordnung (Fn. 10), S. 313 f.

31 ABI. L 295 vom 21.11.2018, S. 39.

3. Unterstützungsbekundungen

An die Registrierung einer Europäischen Bürgerinitiative schließt sich die Sammlung von Unterstützungsbekundungen durch die Organisatorengruppe an. Diese wird durch die VO (EU) 2019/788 ausführlich geregelt.

a) Frist und Beteiligung

Für die Sammlung sieht Art. 8 Abs. 1 VO (EU) 2019/788 eine „Frist von höchstens zwölf Monaten ab dem von der Organisatorengruppe gewählten Tag“, der „höchstens sechs Monate nach dem Tag der Registrierung der Initiative“ liegen darf und der Kommission spätestens zehn Arbeitstage vor diesem mitzuteilen ist, vor. Die Kommission wiederum teilt den Mitgliedstaaten den Tag des Beginns der Sammlung von Unterstützungsbekundungen mit. Zudem gibt sie gemäß Art. 8 Abs. 2 VO (EU) 2019/788 „das Datum des Beginns und des Endes der Sammlungsfrist im Register an“. Die Berechnung aller Fristen erfolgt auf Grundlage der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1182/71 des Rates vom 3. Juni 1971 zur Festlegung der Regeln für die Fristen, Daten und Termine.³² Während der Sammlungsfrist teilt die Organisatorengruppe der Kommission gemäß Art. 9 Abs. 7 UAbs. 1 VO (EU) 2019/788 „mindestens alle zwei Monate die Anzahl der in jedem Mitgliedstaat gesammelten Unterstützungsbekundungen mit“, die diese Information nach Art. 4 Abs. 3 VO (EU) 2019/788 veröffentlicht, so dass der Fortschritt und die Erfolgsaussichten der Initiative für Interessierte erkennbar sind.

Gemäß Art. 2 VO (EU) 2019/788 hat „[j]eder Bürger, der das zur Ausübung des aktiven Wahlrechts bei Wahlen zum Europäischen Parlament erforderliche Mindestalter erreicht hat, ... das Recht, eine Initiative durch Unterzeichnung einer Unterstützungsbekundung gemäß der vorliegenden Verordnung zu unterstützen.“ Dies setzt neben der Unionsbürgerschaft grundsätzlich die Vollendung des 18. Lebensjahrs voraus. Jedoch können „[d]ie Mitgliedstaaten ... gemäß ihren einzelstaatlichen Rechtsvorschriften das Mindestalter für die Unterstützung einer Initiative auf 16 Jahre festsetzen; in diesem Fall unterrichten sie die Kommission entsprechend.“ Zudem ist zu gewährleisten, „dass Personen mit Behinderungen ihr Recht auf Unterstützung von Initiativen wahrnehmen können und in gleicher Weise wie andere Bürger Zugang zu allen einschlägigen Quellen von Informationen über

32 ABl. L 124 vom 8.6.1971, S. 1.

Initiativen haben.“ Ziel ist ein Gleichlauf der demokratischen Wahl- und unmittelbaren Beteiligungsrechte auf EU-Ebene.

Grundlagen des Verfahrens zur Sammlung von Unterstützungsbekundungen regelt Art. 9 VO (EU) 2019/788. Danach können Unterstützungsbekundungen „in Papierform oder online unterzeichnet werden.“ Jedoch sind grundsätzlich Formulare gemäß den in Anhang III enthaltenen Mustern zu verwenden. Deren Ausgestaltung weicht im Detail in Abhängigkeit davon ab, ob ihre Verwendung in Mitgliedstaaten, in denen die Angabe einer persönlichen Identifikationsnummer/Nummer eines persönlichen Ausweispapiers vorgeschrieben (Teil B) oder nicht vorgeschrieben (Teil A) ist. Die Organisatorengruppe hat auf dem betreffenden Formular stets die Staatsangehörigkeit der Unterzeichner, die Registriernummer der Europäischen Kommission, Beginn und Ende des Sammlungszeitraums, die Internetadresse der Initiative im Register der Europäischen Kommission, Bezeichnung und Ziele der Initiative, Namen und E-Mail-Adressen der registrierten Kontaktpersonen und ggf. Name und Land des Sitzes der juristischen Person sowie eine etwaige Internetseite der Initiative anzugeben. Im Falle der nur teilweisen Registrierung einer Europäischen Bürgerinitiative ist die Organisatorengruppe nach Art. 6 Abs. 5 UAbs. 3 VO (EU) 2019/788 verpflichtet sicherzustellen, „dass potenzielle Unterzeichner über den Umfang der Registrierung der Initiative und auch darüber informiert werden, dass Unterstützungsbekundungen nur entsprechend dem Umfang der Registrierung gesammelt werden.“ Dem „tragen die Formulare in Anhang III bzw. das zentrale Online-Sammelsystem bzw. jedes individuelle Online-Sammelsystem der Organisatorengruppe dem Umfang der Registrierung der Initiative Rechnung.“ Beizufügen ist überdies eine Datenschutzerklärung gemäß den Vorgaben des Anhangs III. Die Unterstützer müssen sich durch die Angabe von Namen und Meldedaten bzw. der persönlichen Identifikationsnummer/Nummer eines persönlichen Ausweispapiers zweifelsfrei identifizieren und erklären, dass sie entsprechend der diesbezüglichen Vorgabe diese Initiative bisher noch nicht unterstützt haben. Einer Unterschrift bedarf es nur, wenn kein Online-Sammelsystem genutzt wird.

b) Technische Aspekte

Den Regelfall bildet die Verwendung des in Art. 10 VO (EU) 2019/788 normierten zentralen Online-Sammelsystems, das von der Kommission eingerichtet wurde und betrieben wird³³ und das stetig zu verbessern ist. Über die Absicht zu dessen Nutzung ist die Kommission von der Organisatorengruppe spätestens zehn Arbeitstage vor Beginn der Sammlungsfrist zu informieren sowie bejahendenfalls darüber, ob (auch) in Papierform gesammelte Unterstützungsbekundungen hochgeladen werden sollen. Die Kommission gewährleistet beim Betrieb des zentralen Online-Sammelsystems, „dass Unterstützungsbekundungen während der gesamten Sammlungsfrist ... über das zentrale Sammelsystem gesammelt werden können.“ Überdies stellen die Mitgliedstaaten „sicher, dass a) Bürger die Möglichkeit haben, Initiativen online mittels Unterstützungsbekundungen durch Nutzung notifizierter elektronischer Identifizierungsmittel oder durch die Unterzeichnung einer Unterstützungsbekundung mit einer elektronischen Signatur im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 zu unterstützen, b) der im Rahmen der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 und der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1501 entwickelte e-IDAS-Knotenpunkt der Kommission anerkannt ist.“ Sofern eine Organisatorengruppe das Hochladen von in Papierform gesammelten Unterstützungsbekundungen beabsichtigt, „lädt sie sämtliche in Papierform gesammelten Unterstützungsbekundungen spätestens zwei Monate nach Ablauf der Sammlungsfrist hoch und setzt die Kommission davon in Kenntnis.“ Dies stellt – unter der Voraussetzung einer uneingeschränkten Systemfunktionalität – sicher, dass zu diesem Zeitpunkt sämtliche Unterstützungsbekundungen in digitaler Form gebündelt vorliegen. Eine Vereinfachung und Vermeidung von Fehlern geht überdies damit einher, dass nach Art. 9 Abs. 2 UAbs. 3 VO (EU) 2019/788 bei einer Sammlung der Unterstützungsbekundungen durch das zentrale Online-Sammelsystem „die Kommission für die Bereitstellung der entsprechenden Formulare gemäß Anhang III zuständig“ ist. Überdies findet Anhang III gemäß Art. 9 Abs. 2 UAbs. 5 VO (EU) 2019/788 „keine Anwendung in den Fällen, in denen Bürger eine Initiative über das in Artikel 10 genannte zentrale Online-Sammelsystem mithilfe ihrer in Artikel 10 Absatz 4 dieser Verordnung genannten notifizierten elektronischen Identifizierungsmittel im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 unterstützen. Bürger geben ihre Staatsangehörigkeit an, und die Mitgliedstaaten akzeptieren den Mindestdatensatz einer natürlichen Person gemäß der Durchführungsverordnung (EU)

33 https://europa.eu/citizens-initiative/find-initiative_de.

2015/1501 der Kommission.“ In diesem Falle ist aufgrund der für die Möglichkeit der elektronischen Identifizierung zu erfüllenden Voraussetzungen die Identität der Unterstützer zweifelsfrei sichergestellt, so dass es der nochmaligen Angabe der personenbezogenen Daten nicht bedarf.

Alternativ ermöglicht Art. 11 VO (EU) 2019/788 für Initiativen, die bis zum 31. Dezember 2022 registriert werden, die Verwendung eines individuellen Online-Sammelsystems. Dieses muss ein dem zentralen Online-Sammelsystem entsprechendes Niveau an Funktionalität, Datensicherheit, -schutz und -echtheit gewährleisten. Die Einzelheiten sind in der Durchführungsverordnung (EU) 2019/1799 der Kommission vom 22. Oktober 2019 zur Festlegung der technischen Spezifikationen für individuelle Online-Sammelsysteme gemäß der Verordnung (EU) 2019/788 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Bürgerinitiative³⁴ normiert. Die Beachtung dieser Anforderungen ist von den zuständigen Behörden desjenigen Mitgliedstaates, in dem die über das individuelle Online-Sammelsystem erfassten Daten gespeichert werden sollen, gemäß Anhang IV innerhalb eines Monats nach Stellung eines darauf gerichteten Antrags der Organisatorengruppe zu bescheinigen. Die Sammlung von Unterstützungsbekundungen darf erst nach Ausstellung der Bescheinigung erfolgen und setzt die Veröffentlichung einer Kopie dieser Bescheinigung auf der für das individuelle Online-Sammelsystem genutzten Internetseite voraus.

Eine – zusätzliche oder alternative – Sammlung von Unterstützungsbekundungen in Papierform ist zulässig. Hierfür ist nach Art. 9 Abs. 5 VO (EU) 2019/788 die Organisatorengruppe zuständig. Spezifische Hilfestellungen seitens der Kommission oder der Mitgliedstaaten sind diesbezüglich nicht vorgesehen.

c) Mitgliedstaatliche Überprüfung und Bescheinigung von Unterstützungsbekundungen

Sofern am Ende der Sammlungsfrist die nach Art. 3 VO (EU) 2019/788 erforderliche Mindestzahl von Unterzeichnern von mindestens einer Million Unionsbürgern insgesamt sowie in mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten die in Anhang I enthaltene Unterzeichnerzahl je Mitgliedstaat zwischen 4.230 und 67.680 erreicht wurde, erfolgt die Überprüfung und Bescheinigung der Unterstützungsbekundungen durch die Mitgliedstaaten gemäß Art. 12 VO (EU) 2019/788. Die mitgliedstaatliche Zuständigkeit ist

34 ABl. L 274 vom 28.10.2019, S. 3.

dabei auf die von seinen Staatsangehörigen unterzeichneten Unterstützungsbekundungen beschränkt. Dies gilt auch für Staatsangehörige, die in einem anderen Mitgliedstaat leben und die Initiative dort unterstützt haben.

Die Vorlage der Unterstützungsbekundungen durch die Organisatorengruppe bei den jeweils zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden, vgl. Art. 20 VO (EU) 2019/788,³⁵ erfolgt innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der Sammlungsfrist. Dies geschieht einmalig – wenn auch differenziert nach der Sammlungsart – unter Verwendung des Formulars in Anhang V. Dieses erfordert neben den zur Identifikation erforderlichen Angaben Informationen über die Anzahl der Unterzeichner, die Staatsangehörige des jeweiligen Mitgliedstaats sind, die Gesamtzahl der gesammelten Unterstützungsbekundungen und die Zahl der Mitgliedstaaten, in denen die Mindestzahl der Unterzeichner erreicht wurde. Die zu überprüfenden Unterstützungsbekundungen sind als Anlage beizufügen. Eine wesentliche Vereinfachung besteht jedoch darin, dass die Kommission „sowohl die online über das zentrale Online-Sammelsystem gesammelten als auch die in Papierform gesammelten und gemäß Artikel 10 Absatz 3 hochgeladenen Unterstützungsbekundungen an die zuständige Behörde des zuständigen Mitgliedstaats [übermittelt], sobald die Organisatorengruppe das Formular in Anhang V der zuständigen Behörde des zuständigen Mitgliedstaats ... vorgelegt hat. Hat eine Organisatorengruppe Unterstützungsbekundungen über ein individuelles Online-Sammelsystem gesammelt, so kann sie die Kommission ersuchen, diese Unterstützungsbekundungen der zuständigen Behörde des zuständigen Mitgliedstaats zu übermitteln,“ so dass die ggf. aufwändige Datenaufbereitung und -übermittlung nicht von der Organisatorengruppe vorgenommen werden muss. Technisch erfolgt die Datenübermittlung seitens der Kommission unter Nutzung des gemäß Art. 4 Abs. 5 VO (EU) 2019/788 eingerichteten Datenaustauschsystems.

Nach Eingang aller Unterstützungsbekundungen bei der zuständigen mitgliedstaatlichen Behörde prüft sie „[b]innen drei Monaten ... diese auf angemessene Weise, gegebenenfalls anhand von Stichproben, gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und der einzelstaatlichen Praxis.“ Eine Authentifizierung der nur bei in Papierform gesammelten Unterstützungsbekundungen erforderlichen Unterschriften ist dabei nicht geboten. Die Prüfung beschränkt sich daher auf die Feststellung der Existenz der Unterzeichner und der Richtigkeit ihrer Angaben. Bei einer Beschränkung auf Stichproben muss deren Größe hinreichend aussagkräftig sein und sollte

35 Vgl. exemplarisch für Deutschland § 1 Gesetz zur Europäischen Bürgerinitiative (EBIG).

daher die Gesamtzahl der Unterstützungsbekundungen berücksichtigen.³⁶ Werden die erforderlichen Unterzeichnerzahlen insgesamt oder mitgliedstaatsbezogen nur sehr knapp erreicht, ist im Hinblick auf die ordnungsgemäße Funktionsfähigkeit des Partizipationsinstruments tendenziell eine genauere Prüfung geboten, um rechtswidrige Praktiken und Missbrauch zu vermeiden.

Nach Abschluss der Überprüfungen und auf deren Grundlage „bescheinigt die zuständige Behörde die Anzahl der gültigen Unterstützungsbekundungen für den jeweiligen Mitgliedstaat. Diese Bescheinigung wird der Organisatorengruppe kostenlos unter Verwendung des Musters in Anhang VI übermittelt“, das eine zwingend zu verwendende Formulierung enthält und einer Unterschrift wie auch eines Dienststempels bedarf, so dass auch online-Sammlungen letztlich in einer Bestätigung in traditioneller Form münden. Überdies ist in der Bescheinigung „die Anzahl der gültigen in Papierform und online gesammelten Unterstützungsbekundungen, einschließlich jener, die in Papierform gesammelt und ... hochgeladen wurden, angegeben.“

4. Vorlage an die Kommission und weiteres Verfahren

Art. 13 VO (EU) 2019/788 sieht vor, dass die Organisatorengruppe innerhalb von drei Monaten nach Erhalt der letzten mitgliedstaatlichen Bescheinigung die Initiative bei der Kommission einreicht. Hierzu ist das in Anhang VII enthaltene Formular zu verwenden. Neben den zur Identifikation der Initiative erforderlichen Daten sind darin die Anzahl der insgesamt und in den einzelnen Mitgliedstaaten eingegangenen gültigen Unterstützungsbekundungen anzugeben sowie alle Quellen der Unterstützung und Finanzierung für die Initiative einschließlich der Höhe der finanziellen Unterstützung zum Zeitpunkt der Einreichung. Die von den Mitgliedstaaten ausgefüllten Bescheinigungen sind beizufügen. Das Formular wird sodann von der Kommission im Register öffentlich zugänglich gemacht. Zudem veröffentlicht die Kommission darin gemäß Art. 14 Abs. 1 VO (EU) 2019/788 unverzüglich eine Mitteilung über den Erhalt einer gültigen Initiative und übermittelt die Initiative an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die nationalen Parlamente. Hierdurch wird eine breite Publizität unter

36 So BT-Drucks. 17/7575, S. 10.

der Einbeziehung mitgliedstaatlicher Abgeordneter und institutioneller Vertreter gewährleistet.

Sodann empfängt die Kommission gemäß Art. 15 Abs. 1 VO (EU) 2019/788 innerhalb eines Monats nach der Einreichung der Initiative „die Organisatorengruppe auf geeigneter Ebene, damit die Organisatorengruppe die Ziele der Initiative im Einzelnen erläutern kann“. Zudem erhält die Organisatorengruppe nach Art. 14 Abs. 2 VO (EU) 2019/788 „[i]nnerhalb von drei Monaten nach Einreichung der Initiative ... die Möglichkeit, die Initiative in einer vom Europäischen Parlament veranstalteten öffentlichen Anhörung vorzustellen,“ die in den Räumlichkeiten des Europäischen Parlaments stattfindet. Daran können „[d]er Rat, Vertreter anderer Organe und beratender Gremien der Union, der nationalen Parlamente und der Zivilgesellschaft“ teilnehmen. Eher unspezifisch wird die Vertretung der Kommission bei der Anhörung „auf geeigneter Ebene“ vorgesehen. Als geeignet ist jedoch nur eine Vertretung zu qualifizieren, die sowohl einen fachlichen Bezug zum Gegenstand der Initiative aufweist als auch über gewisse Entscheidungsspielräume verfügt. Eine ausschließliche Entsendung völlig untergeordneter Kommissionsmitarbeiter kommt daher nicht in Betracht. Überdies sorgt „[d]as Europäische Parlament ... für eine ausgewogene Vertretung der einschlägigen öffentlichen und privaten Interessen.“ Nach der Anhörung bewertet das Europäische Parlament gemäß Art. 14 Abs. 3 VO (EU) 2019/788 „inwieweit die Initiative politisch unterstützt wird“.

Nach Art. 15 Abs. 2 UAbs. 1 und 2 VO (EU) 2019/788 legt die Kommission innerhalb von sechs Monaten nach der Publikation und unter Berücksichtigung der öffentlichen Anhörung „in einer Mitteilung ihre rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen zu der Initiative sowie ihr weiteres Vorgehen bzw. den Verzicht auf ein weiteres Vorgehen und die jeweiligen Gründe hierfür dar. Beabsichtigt die Kommission, auf die Initiative hin tätig zu werden, gegebenenfalls einschließlich der Annahme eines Vorschlages oder mehrerer Vorschläge für einen Rechtsakt der Union, so wird in der Mitteilung auch der für diese Maßnahmen vorgesehene Zeitplan festgelegt.“ Eine Pflicht der Kommission, im Sinne der Europäischen Bürgerinitiative politisch tätig zu werden, ist allerdings nicht vorgesehen.³⁷

Funktional als „Rückmeldung“ sieht Art. 15 Abs. 3 VO (EU) 2019/788 eine individuelle Unterrichtung der Unterzeichner über die Reaktion auf die Initiative durch die Kommission und die Organisatorengruppe vor. Zudem bewertet nach Art. 16 VO (EU) 2019/788 „[d]as Europäische Parlament ...

37 *Braun Binder/Vegh*, Revidierte Verordnung (Fn. 10), S. 322.

die Maßnahmen, die die Kommission infolge ihrer Mitteilung ... ergreift“³⁸ ohne dass hierfür jedoch spezifische Fristen oder weitere Rechtsfolgen vorgesehen wären. Allerdings ist damit nahezu ausgeschlossen, dass Europäische Bürgerinitiativen gleichsam „im Sande verlaufen“. Dies gilt insbesondere dann, wenn das Europäische Parlament bereits positiv Stellung zu einer Europäischen Bürgerinitiative genommen hat. Ohne dass das Vorschlagsmonopol der Kommission in Frage gestellt würde, dürfte es dieser in einer solchen Konstellation politisch schwerfallen, sich über die Initiative inhaltlich hinwegzusetzen.

III. Sonderregeln im Hinblick auf die Corona-Pandemie: VO (EU) 2020/1042 und Durchführungsrechtsakte

Auf den Ausbruch der Corona-Pandemie und die damit verbundenen Er schwernisse für die erfolgreiche Durchführung Europäischer Bürgerinitiativen hat der Europäische Gesetzgeber mit Erlass der VO (EU) 2020/1042 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2020 zur Festlegung befristeter Maßnahmen im Zusammenhang mit den Fristen für die Stadien der Sammlung, der Überprüfung und der Prüfung gemäß der Verordnung (EU) 2019/788 angesichts des COVID-19-Ausbruchs³⁹ reagiert. Diese erfasst auch Initiativen, die noch auf Grundlage der VO (EU) Nr. 211/2011 begonnen wurden, und gilt bis zum 31. Dezember 2022.

Art. 2 VO (EU) 2020/1042 regelt die Verlängerung der Fristen für die Sammlung von Unterstützungsbekundungen. Diese betrug zunächst grundsätzlich bis zu sechs Monaten. Die Kommission ist jedoch bei andauernder Pandemielage zum Erlass von Durchführungsrechtsakten zur jeweils dreimonatigen Verlängerung der maximalen Sammlungsfrist berechtigt. Von dieser Ermächtigung hat sie mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2020/2200 vom 17. Dezember 2020 über die Verlängerung der Fristen für die Sammlung von Unterstützungsbekundungen für bestimmte Europäische Bürgerinitiativen gemäß der Verordnung (EU) 2020/1042 des Europäischen Parlaments und des Rates⁴⁰ und dem Durchführungsbeschluss (EU) 2021/360 vom 19. Februar 2021 über die Verlängerung der Fristen für die Sammlung von Unterstützungsbekundungen für bestimmte Europäische

38 Von einer Wächterfunktion sprechen *Braun/Binder/Vegh*, Revidierte Verordnung (Fn. 10), S. 321.

39 ABI. L 231 vom 17.7.2020, S. 7.

40 ABI. L 434 vom 23.12.2020, S. 56.

Bürgerinitiativen gemäß der Verordnung (EU) 2020/1042 des Europäischen Parlaments und des Rates⁴¹ Gebrauch gemacht. Von den Verlängerungen wurden insgesamt 14 Initiativen erfasst. Diese wie auch die verlängerten Sammlungsfristen werden in den Durchführungsbeschlüssen konkret benannt, so dass die Verständlichkeit gewährleistet ist. Insgesamt darf die Sammlungsfrist 24 Monate nicht überschreiten.

Für die Fristen für die Überprüfung von Unterstützungsbekundungen durch die Mitgliedstaaten folgt aus Art. 3 VO (EU) 2020/1042 die Möglichkeit einer Verlängerung. Danach „kann ein Mitgliedstaat, der der Auffassung ist, dass er aufgrund seiner Maßnahmen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie nicht in der Lage sein wird, die Überprüfung von Unterstützungsbekundungen für eine bestimmte Initiative innerhalb der [regelmäßigen] Frist ... abzuschließen, unter Angabe von Gründen eine Verlängerung dieser Frist beantragen. Dieser Antrag ist der Kommission spätestens einen Monat vor Ablauf der betreffenden Frist zu übermitteln.“ In diesem Falle erlässt die Kommission einen Durchführungsrechtsakt, durch den eine Verlängerung der Überprüfungsfrist um ein bis drei Monate erfolgt. Dies ist dem betreffenden Mitgliedstaat sowie der Organisatorengruppe mitzuteilen und zudem im Register zu veröffentlichen. Bis Ende April 2021 wurde kein derartiger Durchführungsrechtsakt erlassen. Eine Notwendigkeit hierzu bestand insbesondere deshalb nicht, weil die ersten verlängerten Sammlungsfristen zwischen 6. und 10. Mai 2021 endeten, so dass eine Überprüfungsphase unter Pandemiebedingungen noch nicht ausgelöst wurde.

Ebenfalls noch keine praktische Bedeutung konnte die in Art. 4 VO (EU) 2020/1042 vorgesehene Verlängerung der Fristen für die Prüfung gültiger Initiativen zeitigen. Danach führen „[i]n Fällen, in denen die Kommission oder das Europäische Parlament nach dem 11. März 2020 aufgrund der COVID-19-Pandemie-Maßnahmen des Mitgliedstaats, in dem sie eine Sitzung oder eine öffentliche Anhörung mit den Organisatoren durchzuführen beabsichtigen, auf Schwierigkeiten bei deren Organisation gestoßen sind, ... sie sie ungeachtet des Artikels 14 Absatz 2 und des Artikels 15 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2019/788 durch, sobald die Lage der öffentlichen Gesundheit in dem betreffenden Mitgliedstaat es zulässt, oder, wenn die Organisatoren bereit sind, an der Sitzung oder der Anhörung ... online teilzunehmen, sobald sie sich mit dem Organ über ein Datum dafür einigen können.“ Da das Europäische Parlament die Anhörungen nach Art. 14 Abs. 2 UAbs. 3 VO 2019/788 zwingend „in seinen Räumlichkeiten“ auszurichten

41 ABl. L 69 vom 26.2.2021, S. 9.

hat, stehen ausschließlich Maßnahmen der Sitzstaaten des Europäischen Parlaments, mithin Frankreich, Belgien und Luxemburg, vgl. lit. a Protokoll (Nr. 6) über die Festlegung der Sitze der Organe und bestimmter Einrichtungen, sonstiger Stellen und Dienststellen der Europäischen Union, in Frage. Sofern das Europäische Parlament die öffentliche Anhörung vertagt, „nimmt die Kommission ... ihre Mitteilung mit ihren rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen zu der Initiative innerhalb von drei Monaten nach der öffentlichen Anhörung an“, so dass keine weitere Verlängerung des Verfahrens erfolgt.

C. Praxis

Im ersten Berichtszeitraum der Kommission zwischen April 2012 und März 2015 wurden in 51 Fällen Registrierungsanträge gestellt, 31 davon hatten Erfolg. Jedoch wurden die erforderlichen Quoren nur in drei Fällen (Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut und keine Handelsware! (Right2Water)⁴², Einer von uns⁴³, Stop Vivisection⁴⁴) erreicht.⁴⁵ Im zweiten Berichtszeitraum der Kommission zwischen April 2015 und März 2018 wurden 17 Initiativen registriert und zwei Registrierungsanträge abgelehnt.⁴⁶ Jedoch erreichte in diesem Zeitraum nur die Initiative „Verbot von Glyphosat und Schutz von Menschen und Umwelt vor giftigen Pestiziden“⁴⁷ die erforderliche Unterstützerzahl. Daran anschließend wurden im Jahr 2018 sechs Initiativen registriert und eine weitere abgelehnt. Den Initiativen „Minority SafePack – eine Million Unterschriften für die Vielfalt Europas“⁴⁸ und „Stop Extremism“⁴⁹ war Erfolg beschieden. 2019 wurden 16 Initiativen registriert, drei weitere wurde die Registrierung verweigert. Im Jahr 2020 wurden fünf Initiativen

42 https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2012/000003_de.

43 https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2012/000005_de.

44 https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2012/000007_de.

45 COM(2015) 145 final, S. 3.

46 COM(2018) 157 final, S. 4.

47 https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000002_de.

48 https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004_de.

49 https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000007_de.

registriert.⁵⁰ Die Initiative „End the Cage Age“⁵¹ erreichte die nötige Unterstützerzahl. Im Jahr 2021 wurden bis Ende April drei neue Initiativen registriert.⁵² Ablehnungen von Registrierungsanträgen sind in den Jahren 2020 und 2021 nicht ersichtlich.

Die erfolgreichen Initiativen hatten gemäß den rechtlichen Vorgaben Aktivitäten der Kommission zur Folge. Diese entsprachen den von den Organisatorengruppen verfolgten Anliegen in der Sache jedoch nur teilweise. Die „Right2Water“-Initiative zog neben den mittelbaren Auswirkungen auf die RL 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe⁵³ mit Erlass der RL (EU) 2015/1787 der Kommission vom 6. Oktober 2015 zur Änderung der Anhänge II und III der RL 98/83/EG des Rates über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch⁵⁴ sowie der VO (EU) 2020/741 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 2020 über Mindestanforderungen an die Wasserwiederverwendung⁵⁵ Änderungen im Sekundärrecht nach sich, wodurch dem Anliegen der Initiatoren nicht vollständig, jedoch durchaus in erheblichem Umfang Rechnung getragen wurde. Rechtssetzungsaktivitäten sind auch im Nachgang an die Initiative „Verbot von Glyphosat“ zu verzeichnen. Das angestrebte Verbot wurde jedoch nicht realisiert. Stattdessen wurden – teils über den Gegenstand der Initiative hinausgehend – die VO (EU) 2019/1381 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über die Transparenz und Nachhaltigkeit der EU-Risikobewertung im Bereich der Lebensmittelkette und zur Änderung der VO (EG) Nr. 178/2002, (EG) Nr. 1829/2003, (EG) Nr. 1831/2003, (EG) Nr. 2065/2003, (EG) Nr. 1935/2004, (EG) Nr. 1331/2008, (EG) Nr. 1107/2009, (EU) 2015/2283 und der RL 2001/18/EG⁵⁶ und die RL (EU)

50 ECI(2020)000001: Stop Finning – Stop the Trade (Abtrennen von Flossen und Handel damit stoppen); ECI(2020)000002: WÄHLERINNEN UND WÄHLER OHNE GRENZEN – uneingeschränkte politische Rechte für die Bürgerinnen und Bürger der EU; ECI(2020)000003: Bedingungslose Grundeinkommen (BGE) in der gesamten EU; ECI(2020)000004: Freier Austausch; ECI(2020)000005: Recht auf Behandlung.

51 https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2018/000004_de.

52 ECI(2021)000001: Zivilgesellschaftliche Initiative für ein Verbot biometrischer Massenüberwachung; ECI(2021)000002: Beamtenaustauschprogramm (Civil Servant Exchange Program); ECI(2021)000003: „Begrünte Dachflächen“ („Green Garden Roof Tops“).

53 ABI. L 94 vom 28.3.2014, S. 1; dazu ausführlich *Knauff*, Europäische Bürgerinitiative (Fn. 1), S. 107 ff.

54 ABI. L 260 vom 7.10.2015, S. 6.

55 ABI. L 177 vom 5.6.2020, S. 32.

56 ABI. L 231 vom 6.9.2019, S. 1.

2019/782 der Kommission vom 15. Mai 2019 zur Änderung der RL 2009/128/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Festlegung harmonisierter Risikoindikatoren⁵⁷ erlassen. Hinsichtlich der Initiativen „Einer von uns“⁵⁸ und „Minority SafePack“⁵⁹ sah die Kommission Legislativmaßnahmen als nicht erforderlich an. Als Folge der „Stop Vivisection“-Initiative wurde eine wissenschaftliche Konferenz durchgeführt.⁶⁰

Die vorstehend umrissene Entwicklung zeigt, dass das Partizipationsinstrument der Europäischen Bürgerinitiative zwar durchaus von den Unionsbürgern angenommen wird. Die Erfolgsquote ist jedoch gering. Das Scheitern zahlreicher Initiativen bei der Registrierung oder der Sammlung von Unterstützungsbekundungen⁶¹ ist allerdings per se kein Indiz für die Untauglichkeit des Instruments, sondern i.d.R. wohl auf fehlende Rechtskenntnisse der Initiatoren oder auf nicht hinreichend „publikumswirksame“ Gegenstände der Initiativen und Kommunikationsprobleme zurückzuführen. Jedoch erreichen auch formal erfolgreiche („gültige“) Initiativen ihre politischen Ziele nur sehr eingeschränkt. Eine „Rechtsetzungsautomatik“ im Anschluss an erfolgreiche Europäische Bürgerinitiativen ist nicht festzustellen. Dies entspricht zweifellos der normativen Ausgestaltung des Instruments. Ob diese Praxis jedoch dazu beiträgt, entsprechend den Erwägungsgründen 1 und 28 zur VO (EU) 2019/788 „die demokratische Funktionsweise der Union [zu verbessern], indem die Bürger am demokratischen und politischen Leben der Union beteiligt werden“ und eine „wirksame Teilnahme der Bürger am demokratischen Leben in der Union zu gewährleisten,“ erscheint fraglich. Zwar ist nicht auszuschließen, dass der erhebliche Rückgang der Zahl neuer Initiativen in den Jahren 2020 und 2021 im Vergleich zu 2019 (auch) durch die Corona-Pandemie bedingt ist. In Anbetracht der hohen Misserfolgsquote erscheint es als zumindest ebenso wahrscheinlich, dass die Beobachtung von Misserfolgen einen Beitrag hierzu geleistet hat.

57 ABl. L 127 vom 16.5.2019, S. 4.

58 COM(2014) 355 final.

59 C(2021) 171 final.

60 https://ec.europa.eu/environment/chemicals/lab_animals/3r/pdf/scientific_conference/non_animal_approaches_conference_report.pdf.

61 35 Initiativen waren erfolglos (https://europa.eu/citizens-initiative/find-initiative_de?CATEGORY=any&STATUS=INSUFFICIENT_SUPPORT&SECTION=ALL), 19 wurden zurückgezogen (https://europa.eu/citizens-initiative/find-initiative_de?STATUS=WITHDRAWN&CATEGORY=any&SECTION=ALL).

D. Fazit

Die Europäische Bürgerinitiative leistet zweifellos einen Beitrag zur Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit⁶² und ist in ihrer derzeitigen Ausgestaltung zugleich ein Entwicklungsschritt in Richtung digitale Demokratie.⁶³ Dabei zeigt sie exemplarisch einige damit verbundene Herausforderungen auf. Trotz einer Transparenz- und Kommunikationsoffensive der Kommission und den Bemühungen der Initiatoren erscheint mehr als zweifelhaft, dass die Europäische Bürgerinitiative als Instrument und mehr noch einzelne Initiativen den Unionsbürgern überhaupt bekannt sind. Die Beteiligungshürden wiederum sind gering. Angesprochen werden gleichwohl vor allem besonders internetaffine Bevölkerungsteile, was zugleich die Gefahr sozialer Schieflagen mit sich bringt.

Die politischen Erfolge bisheriger Initiativen sind bei einer Gesamtbe trachtung als eher gering anzusehen. Dies kann bei Initiatoren und Unterstützern zu Frustration und letztlich zur Ablehnung des Instruments führen und antieuropäische Reflexe hervorrufen. Rechtspolitisch sollte daher erwogen werden, im Zusammenhang mit der Registrierung die Möglichkeit einer formalen Konsultation zwischen den jeweiligen Organisatorengruppen und der Kommission zu schaffen, in der letztere die aus ihrer Sicht bestehenden Handlungsspielräume aufzeigt und Anpassungen von Initiativen in der Weise ermöglicht werden, dass sie – eine entsprechende Unterstützerzahl vorausgesetzt – mit höherer Wahrscheinlichkeit als bislang zu Änderungen des Sekundärrechts führen. Hierbei ist gleichwohl sicherzustellen, dass weiterhin nicht der Kommission, sondern den Initiatoren die ausschließliche Entscheidung über den Gegenstand einer Europäischen Bürgerinitiative zukommt. Überdies erscheint eine weitere Stärkung des Europäischen Parlaments über Art. 16 VO (EU) 2019/788 hinaus zielführend. Macht dieses sich eine Initiative ganz oder teilweise politisch zu Eigen, sollte ihm explizit die Möglichkeit eingeräumt werden, die Kommission zur Vorlage eines Rechtsetzungsvorschlags aufzufordern. Dabei erscheint eine Beschränkung auf „gültige“ Initiativen keineswegs zwingend, da eine politische Anstoßfunktion mit bürgerschaftlichen Partizipationsinstrumenten stets verbunden ist. Vielmehr erscheint die Verbindung von direktdemokratischen Instrumenten und parlamentarischer Repräsentation grundsätzlich

62 Zur unzureichenden Ausprägung prominent BVerfGE 123, 267 Rn. 251.

63 Siehe dazu etwa R. Schönau, Elektronische Demokratie, Hamburg 2007; F. Gottberg/F. Kuhlmann/S. E. Schulz/U. Schliesky, Demokratie im digitalen Zeitalter. Das Grundgesetz im digitalen Zeitalter, Baden-Baden 2016.

geeignet, Vorbehalte gegenüber letzterer abzubauen, die Akzeptanz demokratischer Entscheidungsprozesse und Funktionsmechanismen zu verbessern und damit nicht zuletzt das europäische Gesellschaftsmodell gegen die autoritären Herausforderungen von innen und außen zu stärken. Eine „Erfolgsgarantie“ für einzelne Initiativen, die – bezogen auf die Gesamtzahl der Unionsbürger – unvermeidlich von Minderheiten getragen werden und denen daher weder eine unmittelbare Entscheidungskompetenz noch ein echtes Mitbestimmungs- oder Vetorecht zugebilligt werden kann, ist damit freilich in keinem Falle verbunden und widersprüche ihrerseits demokratischen Grundsätzen.

Transparente Politikfinanzierung in der direkten Demokratie: Überflüssig oder überfällig? Zur Bedeutung von Art. 34 Abs. 2 BV in der Transparenzdebatte

*Odile Ammann**

Abstract

In der politischen Debatte rund um die eidgenössische Volksinitiative „Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)“ wird die direkte Demokratie entweder als Anlass oder als Hürde für weitergehende Offenlegungspflichten präsentiert. Dieser Aufsatz untersucht, ob die direktdemokratischen Instrumente für oder gegen mehr Transparenz im Bereich der Politikfinanzierung sprechen. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf die verfassungsmässige Garantie der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe gerichtet (Art. 34 Abs. 2 BV), die bei direktdemokratischen Entscheidungsprozessen Anwendung findet. Der Beitrag zeigt auf, dass die zeitgenössische Lehre und Rechtsprechung zurückhaltend bleiben, was Informationspflichten der Behörden im Rahmen von Abstimmungen angeht. Wie im Beitrag argumentiert wird, drängt sich eine Auslegung von Art. 34 Abs. 2 BV auf, welche die Integrität direktdemokratischer Prozesse umfassender schützt. Um seiner Schutzwirkung nachzukommen, muss der Staat den Stimmberechtigten sämtliche entscheidrelevanten Informationen zur Verfügung stellen. Dies umfasst auch Informationen zu möglichen finanziellen Abhängigkeiten der politischen Akteure und somit zu Grossspenden, die in Abstimmungskampagnen fliessen. Der Beitrag kommt zum Schluss, dass Art. 34 Abs. 2 BV keine verfassungsrechtliche

* Die Autorin dankt Chiara Valsangiacomo und den Teilnehmenden am DemocracyNet Research Workshop vom 7.9.2020 sowie Raphaela Cueni, Lukas Schaub und Stefan Schlegel für hilfreiche Hinweise und Ergänzungen. Den Anstoss zum Verfassen dieses Artikels bildete die Jahrestagung der Schweizer Sektion der Internationalen Juristenkommission zum Thema „Parteien und Politikfinanzierung“ (Bern, 4.9.2020), an der die Autorin als Podiumsgast teilgenommen hat.

Hürde, sondern eine Grundlage und Orientierung für weitergehende Transparenzvorschriften im Bereich der Politikfinanzierung bildet.

„Der Bundesrat hat grundsätzlich Verständnis für die Anliegen und die Ziele der Initiative. [...] Allerdings sind die im Initiativtext vorgesehenen Regelungen zur Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien sowie von Wahl- und Abstimmungskampagnen zu wenig auf die Besonderheiten und die Komplexität des politischen Systems der Schweiz, namentlich auf die direkte Demokratie [...], abgestimmt.“¹

A. Zur Ambivalenz der direkten Demokratie in der aktuellen schweizerischen Transparenzdebatte

Im Oktober 2017 wurde die eidgenössische Volksinitiative „Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)“ bei der Schweizerischen Bundeskanzlei eingereicht. Diese fordert, dass die Parteien- und Kampagnenfinanzierung auf Bundesebene stärker reguliert wird. Herzstück der Initiative bildet der Vorschlag, die Transparenz dieser Finanzierung zu erhöhen, indem sowohl politische Parteien als auch andere Akteure, die sich auf Bundesebene an einer Wahl- oder Abstimmungskampagne beteiligen, bestimmten Offenlegungspflichten unterstehen.

In der bisherigen Debatte wurden zahlreiche juristische, demokratietheoretische, politische und praktische Argumente ins Feld geführt, die entweder eine Annahme oder eine Ablehnung der Initiative rechtfertigen sollen. Diejenigen, die mehr Transparenz befürworten, verweisen etwa auf die verfassungsmässige Garantie der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV), auf die Notwendigkeit, das Vertrauen in die Politik zu wahren, auf kantonale und ausländische Transparenzregelungen sowie auf entsprechende internationale Vorgaben. Die Gegnerschaft beruft sich unter anderem auf die Privatsphäre und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, auf das aus Art. 34 Abs. 2 BV abgeleitete Stimmgeheimnis, auf die Meinungsäusserungsfreiheit und auf die persönliche Freiheit. Ferner warnt sie vor Umsetzungsschwierigkeiten und sonstigen unerwünschten Folgen einer strengeren Regulierung; die Eigenarten des schweizerischen Rechts- und Politsystems bildeten ausserdem zusätzliche Hürden für eine weitergehende Regulierung.

1 Botschaft zur Volksinitiative „Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)“ vom 29.8.2018, BBI 2018 5623 (Botschaft Transparenz-Initiative), S. 5625. Siehe auch ibid., S. 5660.

Auffallend ist, dass in dieser polarisierten Debatte die *direktdemokratischen Instrumente* entweder als Hindernis oder als Begründung für eine weitergehende Regulierung betrachtet werden. So spricht sich das Initiativkomitee für mehr Transparenz aus, weil die direkte Demokratie strengere Offenlegungspflichten fordere.² Im Gegensatz dazu vertreten sowohl der Bundesrat als auch andere politische Akteure und Kommentatoren den Standpunkt, dass gerade aufgrund des Bestehens direktdemokratischer Instrumente im Bereich der Transparenz der Politikfinanzierung kein Regelungsbedarf bestehe.³ Diese gegensätzlichen Standpunkte werden allerdings kaum ausführlich begründet.

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit dieser Ambivalenz der *direkten Demokratie* in der Transparenzdebatte. Er geht der Frage nach, ob die für die Schweiz charakteristischen direktdemokratischen Instrumente für oder gegen mehr Transparenz in der Politikfinanzierung sprechen. Ist die direkte Demokratie ein valider Grund, von strengeren Transparenzvorschriften im Bereich der Politikfinanzierung abzusehen, oder ruft sie im Gegenteil nach weitergehenden Offenlegungspflichten?

Der Aufsatz konzentriert sich – wie die Transparenz-Initiative – auf die Ebene des Bundes und auf das Verfassungsrecht. Ein besonderes Augenmerk wird auf die durch Art. 34 Abs. 2 BV geschützte freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe gerichtet, eine Garantie, die sowohl für die Instrumente der direkten Demokratie als auch für die Transparenzdebatte von grundlegender Bedeutung ist. Nicht thematisiert werden strafrechtliche Normen, die auf eine ungestörte politische Willensbildung zielen.⁴

Zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Beitrags (Mai 2021) stand das Parlament nach langen und kontroversen Diskussionen kurz davor, einen indirekten Gegenvorschlag zur Initiative zu verabschieden.⁵ Angesichts der Zugeständnisse an das Initiativkomitee stand ein bedingter Rückzug der

2 Argumentarium Transparenz-Initiative, transparenz-ja.ch/wp-content/uploads/sites/65/2018/01/2018-01-26-Ausführliches-Argumentarium_Transparenzinitiative_def.pdf (Zugriff 31.5.2021).

3 Siehe z.B. F. Schäfer, Die direkte Demokratie und der gesunde Menschenverstand reichen, NZZ, 17.12.2019.

4 Siehe hierzu K. Lubishtani/M. Flattet, La démocratie directe face à la manipulation de l'information par les particuliers: ses protections constitutionnelle et pénale, AJP 2019, S. 710 (715 ff.).

5 Indirekter Gegenentwurf zur Transparenzinitiative auf der Zielgeraden, Medienmitteilung vom 30.3.2021, www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-s-2021-03-30.aspx (Zugriff 31.5.2021).

Transparenz-Initiative zur Diskussion.⁶ Ungeachtet dieser Entwicklungen ist es von Bedeutung, die grundsätzliche Frage zu klären, inwiefern die direktdemokratischen Instrumente im Bereich der Politikfinanzierung einen schweizerischen Sonderweg – oder, um einen US-amerikanischen Ausdruck zu verwenden, einen schweizerischen „Exceptionalismus“⁷ – rechtfertigen. Dabei geht es nicht nur darum, zu eruieren, *ob* Transparenz im Bereich der Politikfinanzierung angebracht ist (der Bundesrat und das Parlament scheinen dies trotz anfänglicher Bedenken inzwischen mehrheitlich zu befürworten), sondern auch, *in welchem Ausmass und in welcher Form* Transparenzvorschriften in einer halbdirekten⁸ Demokratie notwendig sind.

Der Aufsatz ist wie folgt aufgebaut: Zunächst wird eine Begriffsklärung vorgenommen (B.), bevor die Forderungen der Transparenz-Initiative kurz zusammengefasst werden (C.). Anschliessend wird untersucht, inwiefern die direktdemokratischen Instrumente aus Sicht der Garantie der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe strengere Transparenzvorschriften oder, im Gegenteil, eine regulatorische Zurückhaltung gebieten (D.). Der Beitrag schliesst mit dem Fazit, dass die Schweiz gerade wegen ihrer Besonderheiten als halbdirekte Demokratie im Bereich der Transparenz der Politikfinanzierung nicht als Ausnahmefall behandelt werden darf (E.).

B. Begriffsklärung

Bevor auf die Transparenz-Initiative eingegangen wird, sind die für die vorliegende Thematik zentralsten Begriffe zu klären, und zwar jene der direkten Demokratie (I.), der Politik-, Parteien- und Kampagnenfinanzierung (II.) sowie der Transparenz (III.).

6 SP Schweiz, Medienmitteilung des Trägervereins der Transparenzinitiative: Griffiger Gegenvorschlag zur Transparenzinitiative rückt näher, 30.3.2021, www.sp-ps.ch/de/publikationen/medienmitteilungen/griffiger-gegenvorschlag-zur-transparenzinitiative-rueckt-naeher (Zugriff 31.5.2021).

7 Siehe z.B. H. Koh, On American Exceptionalism, Stanford Law Review 2003, S. 1479.

8 Als halbdirekte Demokratie beruht das schweizerische politische System nicht ausschliesslich auf direktdemokratischen Instrumenten, sondern ist „im Grundbetrieb repräsentative Demokratie“. P. Tschannen, Die „Maulkorbininitiative“ und die Qualität der politischen Entscheidungsfindung, in: A. Auer (Hrsg.), Ohne Fristen und Grenzen? Die Volksinitiative am Scheideweg, Basel 2001, S. 43 (51).

I. Direkte Demokratie

Die direkte Demokratie bezeichnet in der Schweiz die rechtsschöpfenden Kompetenzen, die dem Stimmvolk zukommen. Dazu gehören auf Bundes-ebene das Initiativrecht (Art. 138 und Art. 139 BV) sowie das Referendumsrecht (Art. 140 und Art. 141 BV). Die Transparenz-Initiative selbst ist ein Produkt der Volksrechte bzw. des Initiativrechts. Nicht vom Begriff der direkten Demokratie erfasst ist das Petitionsrecht (Art. 33 BV), das teilweise als Freiheitsrecht, teilweise als rechtsstaatliche Garantie qualifiziert wird⁹ und auch nichtstimmberechtigten Personen zusteht. Petitionen zeitigen kaum¹⁰ rechtliche, sondern lediglich (falls überhaupt) politische Wirkung und begründen somit keine eigentlichen rechtsschöpfenden Kompetenzen.¹¹

Aus Sicht der direkten Demokratie von Bedeutung ist hingegen Art. 34 Abs. 2 BV, der festhält, dass „[d]ie Garantie der politischen Rechte [...] die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe [schützt]“. Art. 34 Abs. 2 BV garantiert nicht nur die (hier nur am Rande thematisierte¹²) freie Wahl von Abgeordneten und die Prozesse der repräsentativen Demokratie, sondern auch die freie Äusserung des politischen Willens in Bezug auf Sachfragen, d.h. die Integrität direktdemokratischer Entscheidungen.

II. Politik-, Parteien- und Kampagnenfinanzierung

Politikfinanzierung ist ein Oberbegriff, der die Vergabe von Mitteln durch natürliche und juristische Personen (und zwar sowohl durch das Gemeinwesen als auch durch Private) an verschiedene Akteure der Politik umschreibt.¹³ Er umfasst die Finanzierung der politischen Parteien, aber auch anderer politischer Akteure wie z.B. Abstimmungskomitees und Parlamentsmitglieder. Politikfinanzierung im weiten Sinne umfasst nicht nur

9 Die Frage der dogmatischen Einordnung des Petitionsrechts gilt als „sekundär“, da primär „die dem Grundrecht im Einzelnen zuzuschreibende Tragweite“ von Bedeutung sei: *G. Biaggini*, in: BV Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 33 Rn. 2.

10 Immerhin sind die Behörden gemäss Art. 33 Abs. 2 BV verpflichtet, von der Petition Kenntnis zu nehmen.

11 *Biaggini* (Fn. 9), Art. 33 Rn. 7.

12 Das Wahlrecht ist kein direktdemokratisches Instrument, sondern bildet Teil der repräsentativen Dimension der schweizerischen Demokratie. Allerdings betrifft die Transparenz-Initiative auch die Finanzierung von Wahlen.

13 *A. van Aaken/S. Voigt*, Der „gläserne“ Abgeordnete?, JRP 2008, S. 169 (170).

Spenden, sondern auch andere Arten monetärer und nichtmonetärer Zuwendungen, etwa in Form von Entlöhnnungen, Einladungen, Entschädigungen sowie Sachleistungen.¹⁴

Die Transparenz-Initiative setzt sich einerseits mit der Finanzierung der politischen Parteien auseinander, d.h. mit der *Parteienfinanzierung*, anderseits mit der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen, der *Kampagnenfinanzierung*. In beiden Fällen zielt die Initiative ausschliesslich auf private Finanzierungsquellen. Der Begriff der Kampagnenfinanzierung ist weit, da Kampagnen durch Abstimmungskomitees, aber auch durch Trägervereine, Interessengruppen, individuelle Ratsmitglieder sowie neu antretende Kandidierende geführt werden. Von der Initiative nicht erfasst sind die Nebeneinkünfte der Parlamentsmitglieder (d.h. Einkünfte, die durch Mandate erzielt werden), da solche Einkünfte nicht unmittelbar mit einer Wahl oder Kampagne in Verbindung stehen.¹⁵ Ebenfalls nicht offenzugleichzeitig sind gemäss der Initiative Interessengruppen, die keine Kampagne führen.¹⁶

Öffentliche Diskussionen betreffend die Regulierung der Politikfinanzierung drehen sich oft um die *Parteienfinanzierung*. In der Schweiz sind die Parteien auf der Ebene des Bundes im Vergleich zu den Kantonen und zu anderen europäischen Ländern mit wenig Mitteln ausgestattet.¹⁷ Gerade deshalb scheint es wichtig, in der Transparenzdiskussion auch andere Akteure in den Blick zu nehmen.¹⁸ Insbesondere finanzstarke Verbände und Interessengruppen spielen in der Schweiz in diesem Zusammenhang eine nicht zu unterschätzende Rolle. Aufgrund der fehlenden direkten¹⁹ staatlichen Parteienfinanzierung stellen private Spenden ein zentrales Instrument der Politikfinanzierung dar.

14 Van Aaken/Voigt (Fn. 13), S. 171.

15 Die Ausklammerung dieser Einkünfte wurde im Nationalrat kritisiert: siehe bezüglich des Gegenvorschlags Votum Reimann, AB 2020 N 1615; Votum Egger, AB 2020 N 1615. *Contra* Votum Silberschmidt, AB 2020 N 1615 f.

16 Den Vorschlag, Interessengruppen unabhängig von Kampagnen Offenlegungspflichten aufzuerlegen, verwarf der Nationalrat als „zu starke[n] Eingriff ins Privatrecht“. Votum Silberschmidt, AB 2021 N 85. Ähnlich Votum Keller-Sutter, AB 2021 N 88; Votum Cottier, AB 2021 N 88; Votum Marti, AB 2021 N 86.

17 Dass die Parteien in der Schweiz „zur Finanzierung ihrer Wahlkämpfe nur über beschränkte Mittel verfügen“, ist sogar gerichtsnotorisch: BGE 113 Ia 291, E. 3d. Zu den Parteien in der Schweiz siehe P. Schiess Rütimann, Politische Parteien, Bern/Baden-Baden 2011.

18 So auch Botschaft Transparenz-Initiative, S. 5664.

19 Hingegen existieren Formen der indirekten staatlichen Parteienfinanzierung wie z.B. die Fraktionsbeiträge. Siehe Art. 12 des Bundesgesetzes über Bezüge und Infrastruktur

Geld ist – im Vergleich zu anderen politischen Ressourcen – ein offensichtliches und quantifizierbares Mittel der Einflussnahme auf die Politik.²⁰ Entsprechend nimmt es in der Lehre,²¹ in journalistischen Berichten²² sowie in öffentlichen Diskussionen rund um die freie politische Willensbildung und die politische Chancengleichheit eine prominente Stelle ein. So wurden in der Schweiz vor der Einreichung der Transparenz-Initiative zahlreiche Vorstösse lanciert, um die Politikfinanzierung stärker zu regulieren.²³

Ob Geld den Ausgang von Abstimmungen tatsächlich zu beeinflussen vermag, ist umstritten; die meisten politikwissenschaftlichen Studien ermitteln eine Korrelation, aber keinen klar nachweisbaren Kausalzusammenhang zwischen den eingesetzten finanziellen Mitteln und dem Abstimmungsresultat.²⁴ Immerhin steht fest, dass die Höhe der Ausgaben des Ja-respektive des Nein-Lagers z.T. beträchtliche Unterschiede aufweist; so haben Forschende gezeigt, dass bei zwei von drei eidgenössischen Vorlagen das eine Lager mindestens viermal mehr Geld in die Kampagne investiert als das andere.²⁵

Ungeachtet der Frage, ob Geld jeweils einen Effekt auf das Endergebnis hat, wird die Integrität direktdemokratischer Prozesse bereits durch den *Anschein* der Käuflichkeit beeinträchtigt – ähnlich wie in gerichtlichen und verwaltungsrechtlichen Verfahren bereits der Anschein der Befangenheit genügt, um die Integrität des Verfahrens zu gefährden.²⁶ Insbesondere

der Mitglieder der eidgenössischen Räte und über die Beiträge an die Fraktionen vom 18.3.1988 (SR 171.21).

- 20 Weitere Ressourcen sind bspw. „Zeit, Bekanntheitsgrad, Reputation, rhetorisches Geschick oder auch Expertenwissen um erfolgreiches Führen politischer Kampagnen“. Siehe hierzu (und zur besonderen Regelungsbedürftigkeit des Geldes) *L. Schaub*, Die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen, Zürich/St. Gallen 2012, S. 267 ff.
- 21 Siehe z.B. *M. Caroni*, Die Finanzierung politischer Kampagnen im Spannungsfeld von Verfassung, Demokratie und politischem Willen, Bern 2009; *Schaub*, Finanzierung (Fn. 20); *J. Rowbottom*, Democracy Distorted: Wealth, Influence and Democratic Politics, Cambridge 2010.
- 22 *J. Mayer*, Dark Money, London/Brunswick 2016.
- 23 Für weitere Hinweise siehe Botschaft Transparenz-Initiative, S. 5634 ff.
- 24 *H. P. Hertig*, Sind Abstimmungserfolge käuflich?, Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 1982, S. 35; *Schaub*, Finanzierung (Fn. 20); *N. Braun Binder/H. K. Heußner/T. Schiller*, Offenlegungsbestimmungen, Spenden- und Ausgabenbegrenzungen in der direkten Demokratie, Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2014.
- 25 *M. Hermann*, Das politische Profil des Geldes: Wahl- und Abstimmungswerbung in der Schweiz, Zürich 2012, S. 10.
- 26 *D. Hänni*, Vers un principe d'intégrité de l'administration publique, Zürich 2020, S. 15.

Grossspenden sind geeignet, einen solchen Anschein zu erwecken, weil sie seitens ihrer Empfängerinnen und Empfänger zu *Abhängigkeiten* führen können.²⁷ Dadurch entsteht die Gefahr, dass sich die betreffenden politischen Akteure nicht primär an den Interessen des Stimmvolkes, sondern an jenen ihrer Spender orientieren.²⁸ Dies kann auch in den von diesen Akteuren ausgearbeiteten Abstimmungsvorlagen zum Ausdruck kommen, wobei solche Abhängigkeiten für das Schweizer Stimmvolk meist nicht erkennbar sind.

III. Transparenz

Transparenz kann in einem wörtlichen oder figurativen Sinne verstanden werden. Im wörtlichen Sinne umschreibt dieser Begriff die physische Eigenschaft der Durchlässigkeit. Im vorliegenden Aufsatz interessiert primär die figurative, immaterielle Bedeutung der Transparenz. Transparenz in diesem zweiten Sinne bezeichnet die Eigenschaft der Nachvollziehbarkeit (und nicht bloss der Zugänglichkeit²⁹). Die Nachvollziehbarkeit zugänglich gemachter Informationen misst sich somit nicht nur an quantitativen, sondern auch an qualitativen Kriterien.³⁰

Politische Transparenz bedeutet demnach die Nachvollziehbarkeit politischer Entscheidungsprozesse. Zu diesen Prozessen gehören direktdemokratische, aber auch andere Verfahren wie die Beratungen der parlamentarischen Kommissionen (deren Transparenz in der Schweiz angesichts des Kommissionsgeheimnisses bis zu einem gewissen Grad durch Berichte und

27 In den Ratsdebatten zur Transparenz-Initiative und zum indirekten Gegenvorschlag wiesen mehrere Parlamentsmitglieder ausdrücklich auf diese Gefahr hin; siehe z.B. Votum Levrat, AB 2019 S 1170; Votum Silberschmidt, AB 2020 N 1606; Votum Masshardt, AB 2020 N 1607; Votum Marra, AB 2020 N 1608; Votum Matter, AB 2020 N 1610; Votum Mazzone, AB 2020 S 1415; Votum Masshardt, AB 2021 N 82; Votum Matter, AB 2021 N 83; Votum Marra, AB 2021 N 87.

28 Zu diesem Problem siehe *L. Lessig, Republic, Lost*, 2. Aufl., New York 2015.

29 *R. Wiederkehr*, Transparenz als Grundsatz rechtsstaatlichen Handelns (Art. 5 BV), ZBl 2007, S. 521 (526).

30 *F. Sprecher*, Transparenz – Ein Grundprinzip des Rechtsstaats und seine Bedeutung im Gesundheitsrecht, insbesondere im Heilmittel- und Humanforschungsrecht, ZSR 2016, S. 139 (155).

Medienmitteilungen gewährleistet wird³¹) oder die Konsultation zivilgesellschaftlicher Akteure durch die Behörden (die auf Bundesebene teilweise transparent gemacht wird, indem die im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens eingegangenen Stellungnahmen veröffentlicht und die Ergebnisse der Vernehmlassung in einem Bericht festgehalten werden³²). Politische Transparenz bezieht sich somit nicht nur auf staatliches Handeln, sondern auch auf die Beteiligung nichtstaatlicher Akteure an staatlichen Entscheidungsprozessen.

Transparenzvorschriften sind „Normen [...], die regeln, wer was gegenüber wem, in welcher Form und zu welchem Zeitpunkt angeben muss“.³³ Die Notwendigkeit solcher Vorschriften in der Politik lässt sich demokratietheoretisch begründen: der „(demokratische) Staat und seine Organe [sind] kein Selbstzweck“, sondern „um der Menschen Willen da“ und „dienen dem Wohl der Gemeinschaft“.³⁴ Daraus wird abgeleitet, dass staatliche Entscheidungsprozesse in einer Demokratie *für die Bürgerinnen und Bürger* nachvollziehbar sein müssen. Entsprechend wird Transparenz als Grundsatz rechtsstaatlichen Handelns gemäss Art. 5 BV qualifiziert.³⁵ Ein Beispiel für Transparenzvorgaben im Bereich der Politik findet sich in Art. 34 Abs. 2 BV.³⁶ Bevor diese Bestimmung und deren Implikationen für die Transparenzdebatte näher untersucht werden, soll zuerst kurz auf die Forderungen der Transparenz-Initiative eingegangen werden.

C. Die Transparenz-Initiative

Dass die Schweiz im Bereich der Politikfinanzierung einen Sonderweg geht, ist zum Gemeinplatz geworden. Sie ist der einzige Staat der 50 Mit-

31 Art. 47, 47a und 48 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (ParlG) vom 13.12.2002 (SR 171.10).

32 Art. 8 Abs. 2 und Art. 9 des Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren vom 18.3.2005 (SR 172.061). Siehe hingegen Art. 47 ParlG.

33 *Van Aaken/Voigt* (Fn. 13), S. 172.

34 *Sprecher*, Transparenz (Fn. 30), S. 154 f.

35 *Wiederkehr*, Transparenz (Fn. 29); *Sprecher*, Transparenz (Fn. 30), S. 146, 155. Wie Sprecher erläutert, steht für andere Autorinnen und Autoren die menschen- bzw. grundrechtliche Dimension der Transparenz im Vordergrund.

36 Das aus Art. 34 Abs. 2 BV hergeleitete Gebot der Transparenz staatlicher Informationen gilt als eine der wenigen Transparenzvorschriften, die gegenwärtig auf Bundesebene existieren: *Braun/Binder/Heußner/Schiller*, Offenlegungsbestimmungen (Fn. 24), S. 44.

glieder der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) und der 47 Mitgliedstaaten des Europarats, der keine Regulierung der Parteien- und Kampagnenfinanzierung auf nationaler Ebene vorsieht. Parteien und andere politische Akteure, die in der Schweiz auf Bundesebene eine Kampagne führen, unterstehen keinen Offenlegungspflichten. Zudem gibt es auf Bundesebene keine maximalen Schwellenwerte bezüglich der Zuwendungen an politische Parteien oder andere politische Akteure. Anonyme Spenden und Zuwendungen aus dem Ausland sind erlaubt, und eine direkte staatliche Parteienfinanzierung existiert nicht.

Diese Rechtslage und die Untätigkeit der schweizerischen Behörden in diesem Zusammenhang sorgte im letzten Jahrzehnt immer wieder für Kritik, insbesondere seitens der GRECO sowie der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).³⁷ Die 2017 eingereichte Transparenz-Initiative – oder, falls er zustande kommt, der indirekte Gegenvorschlag des Parlaments – könnte in dieser Hinsicht einen Wendepunkt darstellen.

Der vom Initiativkomitee vorgeschlagene Art. 39a BV („Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien sowie von Wahl- und Abstimmungskampagnen“) enthält eine Reihe von Neuerungen, die es nachfolgend kurz zusammenzufassen gilt. Erstens wird der Bund beauftragt, „Vorschriften über die Offenlegung der Finanzierung von „politischen Parteien“ (lit. a), „Kampagnen im Hinblick auf Wahlen in der Bundesversammlung“ (lit. b) und „Kampagnen im Hinblick auf Abstimmungen auf Bundesebene“ (lit. c) zu erlassen. Dadurch sollen verschiedene Empfängerinnen und Empfänger von Spenden von den Transparenzvorschriften betroffen sein.

Gemäss Art. 39a Abs. 2 BV werden zweitens die im Parlament vertretenen Parteien verpflichtet, jedes Jahr „Bilanz und Erfolgsrechnung sowie Betrag und Herkunft sämtlicher Geld- und Sachzuwendungen im Wert von mehr als 10'000 Franken pro Jahr und Person offen[zulegen]“. Verlangt wird, dass diese Zuwendungen stets auf eine bestimmte Person zurückgeführt werden können. Keinen Offenlegungspflichten unterstehen Parteien, die nicht im Parlament vertreten sind.

Offenlegungspflichtig sind drittens „Personen, die im Hinblick auf eine Wahl in die Bundesversammlung oder auf eine eidgenössische Abstimmung mehr als 100'000 Franken aufwenden“ (Abs. 3). Diese müssen „Gesamtbudget, Höhe der Eigenmittel sowie Betrag und Herkunft sämtlicher

37 Siehe GRECO, Third Evaluation Round: Transparency of Political Party Funding, Evaluation Report: Switzerland, 21.10.2011, GRECO Eval III Rep (2011) 4E Theme II, sowie die dazugehörigen Konformitätsberichte.

Geld- und Sachzuwendungen im Wert von mehr als 10'000 Franken pro Person offen[legen]“. Auch hier gilt das Gebot der Zuordenbarkeit.

Viertens regelt Art. 39a Abs. 4 BV die Veröffentlichung dieser Angaben durch die Bundeskanzlei. Diese erfolgt im Fall von politischen Parteien „jährlich“, bei Wahl- und Abstimmungskampagnen „rechtzeitig“ vor dem jeweiligen Wahl- oder Abstimmungstermin. Nach diesem Termin wird eine Schlussabrechnung publiziert.

Art. 39a Abs. 5 BV verbietet anonyme Spenden. Allerdings sind gesetzliche Ausnahmen möglich, etwa bei Strassenkollekten oder Crowdfunding.³⁸ Art. 39a Abs. 6 BV hält fest, dass das Gesetz die Folgen einer Verletzung dieser Transparenzvorschriften regelt. Schliesslich wird der Bundesrat zur Verabschiedung der notwendigen Ausführungsbestimmungen verpflichtet, sofern das Parlament dies nicht innert dreier Jahre nach der Annahme des neuen Art. 39a BV tut (Art. 197 Ziff. 12).

Zusammenfassend zielt die Initiative darauf ab, verschiedene Aspekte der Politikfinanzierung zu regeln, nämlich einerseits die Parteien- und andererseits die Kampagnenfinanzierung. Im zweiten Fall sind Komitees, aber auch einzelne Kandidierende sowie Interessengruppen von der vorgeschlagenen Regelung betroffen. Sowohl im Bereich der Parteien- als auch in jenem der Kampagnenfinanzierung wird ein grundsätzliches Verbot anonymer Zuwendungen vorgeschlagen. Schliesslich soll durch eine Übergangsbestimmung sichergestellt werden, dass der neue Verfassungsartikel innerhalb von drei Jahren durch geeignete Ausführungsbestimmungen präzisiert wird.

D. Die direktdemokratischen Instrumente – Anlass oder Hürde für weitergehende Offenlegungspflichten?

I. Die direkte Demokratie als argumentative Kippfigur

In der Debatte rund um die Transparenz-Initiative und den indirekten Gegenvorschlag fällt auf, dass sich beide Lager auf die direkte Demokratie berufen (vorne, A.). Die direktdemokratischen Instrumente nehmen die Rolle einer argumentativen Kippfigur ein, die je nach Blickwinkel dazu dient, Offenlegungspflichten zu verteidigen oder abzulehnen.

38 Botschaft Transparenz-Initiative, S. 5659.

II. Zum normativen Inhalt des Schutzes der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV)

Gemäss Art. 34 Abs. 2 BV schützt „[d]ie Garantie der politischen Rechte [...] die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe“. Diese Bestimmung ist auf politische Entscheidungen zugeschnitten, die unmittelbar von den Wahl- und Stimmberchtigten (und nicht von den Behörden) getroffen werden, weshalb sie oft verkürzt³⁹ als „Wahl- und Abstimmungsfreiheit“ bezeichnet wird.⁴⁰ Ursprünglich galt diese Garantie als ungeschriebenes Verfassungsrecht, bevor sie schliesslich Eingang in die Bundesverfassung von 1999 fand.⁴¹

Wie andere Verfassungsbestimmungen weist Art. 34 Abs. 2 BV einen hohen Unbestimmtheitsgrad auf. Die Rechtsprechung hat die Konturen dieses Verfassungsartikels nach und nach präzisiert, sodass heute eine umfangreiche Judikatur vorliegt.⁴²

Art. 34 Abs. 2 BV ist Teil des Grundrechtskapitels der Bundesverfassung. Wie die anderen in diesem Kapitel gewährleisteten Kommunikationsgrundrechte steht diese Verfassungsbestimmung „im Dienste einer freien politischen Kommunikation und eines freiheitlichen politischen Diskurses“.⁴³ Entsprechend wurde lange vorwiegend der abwehrrechtliche Gehalt der Garantie der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe betont. Gemäss diesem Verständnis gewährleistet diese verfassungsmässige Garantie „ein möglichst freies Zirkulieren von Informationen und Meinungen im Rahmen einer Abstimmungskampagne“.⁴⁴ Diesem Verständnis liegt das Bild eines mündigen, vernünftigen Stimmvolks zugrunde, das ohne Eingreifen des Staates in der Lage ist, sich eine Meinung zu bilden

39 Kritisch *P. Tschannen*, in: B. Waldmann/E. M. Belser/A. Epiney (Hrsg.), BSK-BV, Basel 2015, Art. 34 Rn. 12.

40 Siehe auch den französischen Begriff der „liberté de vote“ als Schutzobjekt von Art. 34 Abs. 2 BV: *V. Martenet/T. von Büren*, L’information émanant des autorités et des particuliers en vue d’un scrutin, à l’aune de la liberté de vote, ZSR 2013, S. 57 (58).

41 *G. Steinmann*, Die Gewährleistung der politischen Rechte durch die neue Bundesverfassung (Artikel 34 BV), ZBJV 2003, S. 481 (490).

42 *Martenet/von Büren*, Information (Fn. 40), S. 57.

43 *Steinmann*, Gewährleistung (Fn. 41), S. 491.

44 *B. Pirker*, Behördliche Interventionen in Abstimmungskämpfe, AJP 2017, S. 1366 (1367). Zur Bedeutung der Kommunikationsgrundrechte für die Demokratie siehe *R. Cueni*, Falsche und irreführende Informationen im Verfassungsrecht der Schweiz, ex ante 2019, S. 3 (11).

und diese zum Ausdruck zu bringen.⁴⁵ Daran anknüpfend wird davon ausgegangen, dass es grundsätzlich nicht dem Staat, sondern dem demokratischen Diskurs – d.h. „den gesellschaftlichen und politischen Kräften“⁴⁶ – obliege, an der politischen Willensbildung der Stimmberchtigten mitzuwirken.⁴⁷ Indessen dürfen und müssen die Behörden private Interventionen berichtigen, wenn irreführende Informationen zu einem derart späten Zeitpunkt im Abstimmungskampf verbreitet werden, dass es für die Stimmberchtigten und die Zivilgesellschaft kaum mehr möglich ist, den Wahrheitsgehalt dieser Aussagen zu überprüfen und zu korrigieren.⁴⁸

Im Verlauf der Zeit begannen Lehre und Rechtsprechung, dem Informationsbedürfnis der Stimmberchtigten im Rahmen von Wahl- und vor allem von Abstimmungskampagnen immer mehr Rechnung zu tragen. Insbesondere die Lehre kritisierte die restriktive Haltung des Bundesgerichts und forderte weitergehende Informationspflichten der Behörden.⁴⁹ Das grundsätzliche Interventionsverbot wurde allmählich relativiert und Art. 34 Abs. 2 BV als Grundlage für staatliche Schutzpflichten interpretiert.⁵⁰ Heute wird von einer grundsätzlichen Interventionserlaubnis der Behörden ausgegangen.⁵¹ Bei Abstimmungen im eigenen Gemeinwesen haben die Behörden eine „Beratungsfunktion“ und allenfalls sogar eine Informationspflicht.⁵² Wie oft festgehalten wird, geht es bei behördlichen Interventionen

45 Steinmann, Gewährleistung (Fn. 41); A. Töndury, Intervention oder Teilnahme? Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Kommunikation im Vorfeld von Volksabstimmungen, ZBl 2011, S. 341; Biaggini (Fn. 9), Art. 34 Rn. 27. Kritisch Tschanner (Fn. 39), Art. 34 Rn. 31.

46 BGE 129 I 232, E. 4.2.1.

47 Martenet/von Büren, Information (Fn. 40), S. 59 f.; Pirker, Interventionen (Fn. 44), S. 1379.

48 Siehe z.B. BGer, Urteil 1C_468/2010 vom 20.1.2011, E. 5.3. Zu den Gründen, die eine weitergehende Information der Behörde rechtfertigen, siehe Martenet/von Büren, Information (Fn. 40), S. 60 f.

49 Martenet/von Büren, Information (Fn. 40), S. 63. Parallel dazu wurde eine transparentere Politikfinanzierung gefordert: Braun Binder/Heußner/Schiller, Offenlegungsbestimmungen (Fn. 24), S. 46.

50 Steinmann, Gewährleistung (Fn. 41), S. 493 f.; Töndury, Intervention (Fn. 45).

51 Pirker, Interventionen (Fn. 44), S. 1369; L. Langer, Behördliche Stellungnahmen und der Schutz der freien Willensbildung: Grenzen der Kategorisierung, AJP 2020, S. 179 (180). Zu dieser Entwicklung siehe eingehend Töndury, Intervention (Fn. 45). Siehe auch BGer, Urteil 1C_412/2007 vom 18.7.2008; BGer, Urteil 1C_24/2018 vom 12.2.2019, E. 6.3.

52 Siehe z.B. BGE 145 I 175, E. 5.1.

nicht mehr um das „Ob“, sondern um das „Wie“.⁵³ Behördliche Informationspflichten greifen im Übrigen auch ausserhalb von Abstimmungen.⁵⁴ Bei Wahlen hingegen sind die Behörden grundsätzlich an eine strenge Neutralitätspflicht gebunden.⁵⁵ Der positive Teilgehalt von Art. 34 Abs. 2 BV wird oft mit dessen Doppelnatur in Verbindung gebracht. Die sog. staatliche Organfunktion des Stimm- und Wahlrechts bedeutet, dass dieses nicht nur individuelle, sondern auch öffentliche Interessen schützt.⁵⁶ Die Auffassung, wonach die Garantie der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe ausschliesslich ein Abwehrrecht sei, gilt heute demnach als überholt.⁵⁷

Dennoch dominiert das obengenannte (relevante, aber unvollständige) abwehrrechtliche Verständnis die verfassungsrechtliche Diskussion bis heute: diese betrachtet Art. 34 Abs. 2 BV als Recht des Stimmvolks, „weder bei der Bildung noch bei der Äusserung des politischen Willens unter Druck gesetzt oder in unzulässiger Weise beeinflusst zu werden“.⁵⁸ Die zeitgenössische Verfassungslehre zu Art. 34 Abs. 2 BV befasst sich demnach immer noch schwergewichtig mit der Unterscheidung zwischen zulässigen vs. unzulässigen Interventionen in den Abstimmungskampf.⁵⁹ Während aufgrund der (zumindest gemäss einem Teil der Lehre) fehlenden unmittelbaren Drittirkung von Art. 34 Abs. 2 BV primär behördliche Interventionen im Fokus stehen, werden auch Interventionen durch Private thematisiert sowie

53 Siehe allerdings *Langer*, Stellungnahmen (Fn. 51), S. 180 ff.

54 Art. 180 Abs. 2 BV; Art. 10 und 11 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) vom 21.3.1997 (SR 172.010).

55 Nur ausnahmsweise darf die Behörde eingreifen, um offensichtlich falsche Informationen über die Kandidierenden zu berichtigen. Siehe z.B. BGE 118 Ia 259; *Martenet/von Büren*, Information (Fn. 40), S. 65.

56 Siehe hierzu *C. Bisaz*, Direktdemokratische Instrumente als „Anträge aus dem Volk an das Volk“, Zürich 2020, S. 59 ff. Dass öffentliche Interessen betroffen sind, kommt auch in der Ausgestaltung des Rechtsschutzes (Stimmrechtsbeschwerde) zum Ausdruck.

57 *T. Sägesser*, Amtliche Abstimmungserläuterungen: Grundlagen, Grundsätze und Rechtsfragen, AJP 2014, S. 924; *Steinmann*, Gewährleistung (Fn. 41); *Töndury*, Intervention (Fn. 45); *Tschannen* (Fn. 39), Art. 34 Rn. 3.

58 BGE 143 I 78, E. 4.3. Siehe auch BGE 145 I 1, E. 4.1; BGE 145 I 282, E. 4.1; BGE 145 I 207, E. 2.1; BGE 145 I 259, E. 4.3. Siehe ferner Steinmann, wonach Art. 34 Abs. 2 BV bezieht, „[e]gliche sachwidrige Beeinflussung der Stimmberrechtigten aus[zu]schliessen“: *Steinmann*, Gewährleistung (Fn. 41), S. 491.

59 Für eine ähnliche Feststellung siehe *Cueni*, Informationen (Fn. 44), S. 11.

die Frage, ob der Staat gewisse private Interventionen verhindern oder berichtigen darf respektive muss.⁶⁰ In Bezug auf behördliche Information gilt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung „eine Verpflichtung der Behörden auf korrekte und *zurückhaltende* Information“ (eigene Hervorhebung).⁶¹

Demgegenüber bleiben die zeitgenössische Lehre und Rechtsprechung vorsichtig, was Informationspflichten der Behörden im Rahmen von Abstimmungen angeht. Der abwehrrechtliche Charakter von Art. 34 Abs. 2 BV wird immer wieder in Erinnerung gerufen.⁶² Zudem gilt bei Sachabstimmungen im eigenen Gemeinwesen die Informationspflicht der Behörden (d.h. eine Information, die über Abstimmungserläuterungen bzw. eine behördliche Beratung hinausgeht) nur „in Einzelfällen“ und nicht allgemein.⁶³ Der Frage, welche *Informationen* den Stimmberchtigten überhaupt geliefert werden müssen, damit sie sich frei eine Meinung bilden können, wird kaum Aufmerksamkeit gewidmet. Dies überrascht angesichts der Tatsache, dass die zeitgenössische Lehre und Rechtsprechung den positiven Gehalt von Art. 34 Abs. 2 BV und somit das Bestehen staatlicher Schutzpflichten anerkennen.

Ferner ist zu beachten, dass die Informationstätigkeit der Behörden im Rahmen von Abstimmungen (zu Recht) bestimmten Anforderungen genügen muss, was den Spielraum der Behörden einschränkt. So hält Art. 10a Abs. 1 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) fest, dass der Bundesrat das Volk „kontinuierlich über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen“ informiert; laut Art. 10a Abs. 2 BPR ist der Bundesrat allerdings im Rahmen dieser Informationspflicht an die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit gebunden.⁶⁴ Angesichts dessen, dass diese vier Kriterien Art. 34 Abs. 2 BV

60 BGE 143 I 78, E. 4.3. Zu privaten Interventionen siehe z.B. *C. Jacquemoud*, La libre formation de la volonté des signataires d'un référendum, SJZ 2020, S. 223. Zur Drittirkung siehe allerdings *M. Schefer/L. Schaub*, Rassendiskriminierende Propaganda im Abstimmungskampf, Jusletter, 10.8.2015, sowie die Hinweise in *Biaggini* (Fn. 9), Art. 34 Rn. 26.

61 BGE 143 I 78, E. 4.4. Siehe auch BGE 145 I 1, E. 4.1; BGE 145 I 282, E. 4.1; BGE 145 I 282, E. 4.1.

62 Siehe z.B. *Pirker*, Interventionen (Fn. 44), S. 1373.

63 BGE 129 I 232, E. 4.2.1; BGE 145 I 1, E. 5.2.1; BGE 145 I 282, E. 5.1; BGE 145 I 175, E. 5.1.

64 Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17.12.1976 (SR 161.1). Ausführlich *J. P. Müller/M. Schefer*, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008, S. 626 ff.

konkretisieren, und aufgrund ihrer Bedeutung für die Transparenzdebatte (hinter, III.), werden diese nachfolgend kurz erläutert.

Der Grundsatz der *Vollständigkeit* gilt als erfüllt, sofern alle zentralen Aspekte der Vorlage erläutert werden. Umgekehrt „ist es der Behörde verwehrt, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid des Stimmbürgers wichtige Elemente zu unterdrücken“.⁶⁵ Das Gebot der *Sachlichkeit* verlangt, dass die Erläuterungen zur Vorlage „korrekt, klar, vollständig und ausgewogen“ sind; somit ist das Vollständigkeitserfordernis darin enthalten.⁶⁶ Das Erfordernis der *Transparenz* besagt, dass die Behörden keine verdeckten Methoden einsetzen dürfen, etwa indem behördliche Informationen nicht als solche erkennbar sind oder die Behörden heimlich private Akteure finanzieren.⁶⁷ Eine solche staatliche Finanzierung ist, selbst wenn sie transparent gemacht wird, nur dann gestattet, „wenn sie rechtsgleich und auf einer gesetzlichen Grundlage erfolgt“.⁶⁸ Weiter müssen Unsicherheiten bezüglich der Faktenlage offengelegt werden, etwa bei Prognosen.⁶⁹ Schliesslich müssen behördliche Informationen *verhältnismässig* sein, d.h. geeignet, erforderlich und zumutbar sein, um die freie Willensbildung zu schützen.⁷⁰ Bemerkenswert ist, dass auch unzureichende Informationen unverhältnismässig sein können, was ebenfalls dafür spricht, dass den Behörden eine generelle Informationspflicht zukommt.⁷¹

III. Zur Relevanz von Art. 34 Abs. 2 BV für die Transparenzdebatte

Das soeben geschilderte Verständnis von Art. 34 Abs. 2 BV ist in mehrfacher Hinsicht unbefriedigend. Wie nachfolgend argumentiert wird, drängt

65 BGE 129 I 232, E. 4.2.1. Siehe auch BGE 145 I 207, E. 2.1; BGE 145 I 282, E. 5.1.

66 *Martenet/von Büren*, Information (Fn. 40), S. 62; *Langer*, Stellungnahmen (Fn. 51), S. 192; *Pirker*, Interventionen (Fn. 44), S. 1374 f.; *Töndury*, Intervention (Fn. 45), S. 362.

67 *Martenet/von Büren*, Information (Fn. 40), S. 62; *Wiederkehr*, Transparenz (Fn. 29), S. 527; *Pirker*, Interventionen (Fn. 44), S. 1376.

68 *Pirker*, Interventionen (Fn. 44), S. 1376.

69 BGE 145 I 207, E. 2.1. Siehe hierzu auch *Langer*, Stellungnahmen (Fn. 51); *Pirker*, Interventionen (Fn. 44).

70 *Martenet/von Büren*, Information (Fn. 40), S. 62 f. Dies gilt etwa für die von den Behörden eingesetzten finanziellen Mittel, die nicht höher sein dürfen als die von Privaten eingesetzten Mittel: *Langer*, Stellungnahmen (Fn. 51), S. 198; *Pirker*, Interventionen (Fn. 44), S. 1375.

71 *Pirker*, Interventionen (Fn. 44), S. 1375.

sich eine Auslegung dieser Verfassungsbestimmung auf, welche die Integrität direktdemokratischer Prozesse umfassender schützt.

Erstens ist dem Umstand besser Rechnung zu tragen, dass nicht nur die aktive Vermittlung von Informationen, sondern auch das *Fehlen von Informationen* geeignet ist, die Willensbildung zu verfälschen (1)). Zweitens verlangt Art. 34 Abs. 2 BV die behördliche Offenlegung *entscheiderheblicher Informationen*, was auch Informationen umfasst, die über den Inhalt der Vorlage im engeren Sinne hinausgehen (2)). Drittens sind *Angaben zur Finanzierung von Abstimmungsvorlagen* potenziell entscheidrelevant (3)). Art. 34 Abs. 2 BV bietet somit eine verfassungsrechtliche Grundlage und Orientierung für weitergehende Transparenzvorschriften im Bereich der Politikfinanzierung.

1) Verfälschung der politischen Willensbildung und Stimmabgabe durch unzureichende Informationen

Wie schon dargelegt befassen sich die Lehre und Rechtsprechung zum Schutz der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe vorwiegend mit der Frage der Zulässigkeit behördlicher und privater Interventionen in den Abstimmungskampf (vorne, II.). Insbesondere die Phänomene der *Fehl-* und vor allem der *Desinformation* durch den Staat oder durch Private haben in jüngster Zeit aufgrund der zunehmenden Nutzung digitaler Plattformen im Rahmen von Wahl- und Abstimmungskampagnen für erhöhte Aufmerksamkeit gesorgt.⁷² Deutlich weniger Beachtung findet hingegen die Problematik *unzureichender* Informationen durch den Staat sowie die Frage, welche *Informationen* überhaupt durch den Staat den Stimmberechtigten im Rahmen einer Kampagne zur Verfügung gestellt werden müssen.

Dabei garantiert Art. 34 Abs. 2 BV, „dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und *umfassenden* Prozess der

72 Siehe z.B. S. Baume/V. Boillet/ V. Martenet (Hrsg.), Misinformation in Referenda, London 2021; Cueni, Informationen (Fn. 44). Zur Terminologie siehe C. Wardle/H. Derakhshan, Information Disorder: Toward an Interdisciplinary Framework for Research and Policy Making, Strassburg 2017, rm.coe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-researc/168076277c (Zugriff 31.5.2021). Der Begriff der *Desinformation* bezeichnet die Verbreitung unwahrer Informationen mit dem Ziel, Schaden anzurichten, während *Fehlinformationen* ohne eine solche Absicht verbreitet werden.

Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann“ (eigene Hervorhebung), was zur Sicherstellung der Legitimität direktdemokratischer Prozesse notwendig ist.⁷³ Wie Tschannen hervorhebt, erfordert Art. 34 Abs. 2 BV „gewisse tatsächliche Voraussetzungen des Stimmrechtsgebrauchs, etwa den Zugang zu sachnotwendigen Informationen“.⁷⁴ Bei unzureichenden Informationen ist dieser Zugang nicht oder nur teilweise gewährleistet, was zu einer Verzerrung des Willensbildungsprozesses und somit auch des Abstimmungsergebnisses führt. Demnach müssen die Behörden nicht nur von Interventionen *absehen*, die den Willensbildungsprozess verfälschen, sondern auch *proaktiv* Informationen *liefern*, die nötig sind, um eine solche Verzerrung zu verhindern (und nicht nur *reakтив*, indem sie unwahre und zu einem sehr späten Zeitpunkt verbreitete Informationen berichtigen; vorne, II.).

Zwar könnte eingewendet werden, dass es nicht Aufgabe des Staates, sondern der Zivilgesellschaft ist, diese Informationen zu liefern. Dass die Kommunikationsgrundrechte und insbesondere die Pressefreiheit dazu beitragen, die Integrität direktdemokratischer Prozesse zu schützen, ist allgemein anerkannt. Doch das von Art. 34 Abs. 2 BV verfolgte Ziel wäre nur dann erfüllt, wenn diese Informationen für die Stimmberchtigten ohne Weiteres zugänglich wären. Freilich kann auch bei staatlichen Informationen nie vollumfänglich sichergestellt werden, dass das Stimmvolk diese tatsächlich zur Kenntnis nimmt; ohne jegliches staatliche Tätigwerden besteht jedoch eine erhöhte Gefahr, dass die Stimmberchtigten nicht hinreichend informiert sind.

2) Pflicht zur Offenlegung entscheiderheblicher Informationen, die über den Inhalt der Vorlage hinausgehen

Bei Abstimmungen gilt heute als etabliert, dass die Behörden das Stimmvolk beraten dürfen und in gewissen Fällen sogar informieren müssen. Ebenfalls anerkannt ist, dass es den Behörden aufgrund des Sachlichkeitserfordernisses (vorne, II.) untersagt ist, „in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid des Stimmbürgers wichtige Elemente zu unterdrücken, für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten zu verschweigen oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch

73 BGE 140 I 394, E. 8.2.

74 Tschannen (Fn. 39), Art. 34 Rn. 9.

wiederzugeben“.⁷⁵ Dadurch wird zum Ausdruck gebracht, dass *entscheidende/hebliche Informationen* dem Stimmvolk proaktiv mitzuteilen sind.

In der Lehre wird ferner darauf hingewiesen, dass diese Informationen den *Grundsatz der politischen Chancengleichheit* beachten müssen und somit nicht einseitig sein dürfen.⁷⁶ Dieser aus Art. 34 Abs. 2 BV hergeleitete Grundsatz bedingt, „dass möglichst alle Argumente in einem Abstimmungskampf mit gleicher Chance geäussert, verbreitet, diskutiert und die Vor- und Nachteile abgewogen werden können, bevor ein Entscheid gefasst wird“.⁷⁷ Der positive Teilgehalt von Art. 34 Abs. 2 BV begründet somit eine Pflicht des Staates, „die Chancengleichheit der gegenüberstehenden Parteien in einem Abstimmungskampf wiederherzustellen und dadurch zum Entstehen einer offenen, pluralistischen und nicht verfälschten öffentlichen Meinung bei[zu]tragen“.⁷⁸ Beispielsweise hat der Staat wie schon erwähnt eine Berichtigungspflicht, wenn die Chancengleichheit durch unzutreffende Aussagen von Privaten gestört wird und diese Aussagen nicht korrigiert werden (vorne, II.).⁷⁹

Damit ist die Frage, welche Informationen überhaupt entscheiderheblich sind und somit proaktiv vom Staat geliefert werden müssen, allerdings noch nicht beantwortet. Im Zusammenhang mit dem Sachlichkeitsgebot erwähnt das Bundesgericht lediglich, dass es den Behörden untersagt ist, „für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten zu verschweigen“.⁸⁰ Auffallend ist, dass Lehre und Rechtsprechung mehrheitlich davon ausgehen, dass sich die (allfällige) Informationspflicht der Behörden im Rahmen von Abstimmungen einzig auf den *Inhalt* der konkreten Vorlage bezieht.⁸¹ In der Lehre ist lediglich von einer positiven Informationspflicht in Bezug auf „die Modalitäten, den Gegenstand und die Implikationen“ der Vorlage die

75 BGE 138 I 61, E. 6.2.

76 *Töndury*, Intervention (Fn. 45), S. 363.

77 *Töndury*, Intervention (Fn. 45), S. 357.

78 *Pirker*, Interventionen (Fn. 44), S. 1373. Siehe auch *Töndury*, Intervention (Fn. 45), S. 346.

79 *Martenet/von Büren*, Information (Fn. 40), S. 77.

80 BGE 145 I 282, E. 5.1; BGE 145 I 175, E. 5.3.1.

81 Siehe z.B. *C. Auer*, Zur Behördenkommunikation im Vorfeld von Abstimmungen, ZBI 2020, S. 177 (178). Siehe jedoch *Martenet/von Büren*, Information (Fn. 40), S. 64, wonach behördliche Interventionen, die über inhaltliche Erläuterungen hinausgehen, grundsätzlich zulässig seien und das Verhältnismässigkeitsgebot somit flexibel handzuhaben sei.

Rede.⁸² Auch der Wortlaut von Art. 10a BPR und Art. 11 BPR scheint vorwiegend auf den Inhalt der Vorlage ausgerichtet zu sein.⁸³ Weitgehend ausgeklammert werden sonstige Informationen, die nicht den Inhalt der Vorlage *stricto sensu* betreffen. Wie sogleich argumentiert wird, können jedoch auch Angaben, die sich nicht – oder nicht unmittelbar – auf den Inhalt der Vorlage beziehen, für die Stimmberechtigten relevant sein.

Dazu gehören insbesondere Informationen zu den *Entstehungsbedingungen* der Vorlage, d.h. zu den Umständen, die zu ihrer Ausarbeitung geführt haben. Die Methodenlehre zeigt, dass es nicht genügt, den Wortlaut einer Bestimmung zu erläutern, um deren Sinn zu eruieren; zusätzlich ist auf die Methoden der systematischen, teleologischen und historischen Auslegung zurückzugreifen, um nicht nur den Text (den Ausgangspunkt der Auslegung), sondern auch den *Kontext* der betreffenden Bestimmung mitberücksichtigen zu können, der aus hermeneutischer Sicht von grosser Bedeutung ist und zum Verständnis des Texts beiträgt.⁸⁴ Ähnliches gilt für die inhaltliche Beurteilung einer Abstimmungsvorlage durch die Stimmberechtigten: behördliche Erläuterungen sollten sich nicht bloss auf den Text der Vorlage beziehen, sondern auch weitere relevante kontextuelle Elemente beinhalten, die den stimmberchtigten Personen ein umfassendes Verständnis und somit eine möglichst fundierte inhaltliche Beurteilung der Vorlage ermöglichen. Neben den Abstimmungserläuterungen tragen auch die vom Bundesrat veröffentlichten Botschaften zu den Abstimmungsvorlagen zu dieser Kontextualisierung bei.

Zu diesen entscheiderheblichen kontextuellen Informationen gehören Angaben zu den wichtigsten *Partikularinteressen*, die hinter einer bestimmten Vorlage stehen.⁸⁵ Solche Angaben sind in zweifacher Hinsicht von Bedeutung. Erstens haben sie einen Einfluss auf die *inhaltliche Beurteilung* der Vorlage, weil sie ein besseres Verständnis der Anliegen des Initiativkomitees ermöglichen. Wie in der Lehre betont wird, ist „[e]ine echte und kritische Auseinandersetzung mit Argumenten [...] im politischen Diskurs

82 *Martenet/von Büren*, Information (Fn. 40), S. 59.

83 Siehe Art. 10a Abs. 1 BPR („über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen“); Art. 10a Abs. 3 BPR („die wichtigsten [...] Positionen“); Art. 11 Abs. 2 BPR (Abstimmungserläuterungen).

84 Zur Bedeutung kontextueller Faktoren für die Auslegung siehe *O. Ammann, Domestic Courts and the Interpretation of International Law*, Leiden/Boston 2019, Kapitel 6.

85 So auch Votum Gysin, AB 2020 N 1614.

dann möglich, wenn man ihre Urheberschaft kennt“.⁸⁶ Transparenz über die im Wettstreit stehenden Akteure und deren Interessen ermöglicht es, die vorgebrachten Argumente besser einzuordnen.⁸⁷ Der Begriff der Urheberschaft darf nicht zu eng ausgelegt werden; denn die Interessen, die hinter der Vorlage stehen, bestimmen sich auch anhand der Akteure, die auf die Träger der Initiative und auf die Kampagne *in massgebender Weise Einfluss nehmen*, z.B. indem sie grosse Beiträge spenden. Aus analogen Gründen – nämlich dem Bedürfnis, Transparenz über besondere Nähebeziehungen politischer Akteure zu schaffen – sind die Ratsmitglieder verpflichtet, ihre Interessenbindungen offenzulegen.⁸⁸ Es leuchtet nicht ein, weshalb solche Offenlegungspflichten für die Prozesse der repräsentativen Demokratie, nicht aber für jene der direkten Demokratie gelten sollten (zumindest in Bezug auf Grossspenden).⁸⁹

Zweitens bedingt die aus Art. 34 Abs. 2 BV abgeleitete politische Chancengleichheit, dass Abstimmungskampagnen nicht von bestimmten Akteuren und Auffassungen monopolisiert, sondern auch andere Stimmen gehört werden.⁹⁰ Um allfällige Dominanzen überhaupt erkennen zu können, muss allerdings bekannt sein, ob gewisse Akteure eine bestimmte Vorlage mit Hilfe beträchtlicher Ressourcen unterstützen. Ohne diese Informationen werden Akteure, die über substanzelle Mittel verfügen, noch stärker begünstigt, weil ihre Einflussnahme ohne öffentliche Kontrolle erfolgen kann.

Zusammenfassend gefährdet das Fehlen jeglicher Information zur Finanzierung einer Vorlage einerseits die freie direktdemokratische Willensbildung und andererseits die politische Chancengleichheit. Wie auch im Falle einer sehr spät erfolgten, irreführenden privaten Information führt ein solches Informationsdefizit zu einer „korrumpten Wahl oder Abstimmung“.⁹¹

86 *L. Schaub*, Transparenzdruck von unten – die Verfassung freuts, pläoyer (2020), S. 22 (22).

87 *Schaub*, Transparenzdruck (Fn. 86), S. 23: „Transparenz macht Partikularinteressen sichtbar und erschwert damit das vordergründige Argumentieren im Sinne des Gemeinwohls.“

88 Art. 11 ParlG.

89 So auch *Schaub*, Transparenzdruck (Fn. 86).

90 *Braun Binder/Heußner/Schiller*, Offenlegungsbestimmungen (Fn. 24), S. 18 f. Zur Bedeutung eines pluralistischen Diskurses siehe *Töndury*, Intervention (Fn. 45), S. 358.

91 *Tschannen* (Fn. 39), Art. 34 Rn. 38.

3) Politikfinanzierung als potenziell entscheiderhebliche Information

Wie Tschannen feststellt, verharrt „die Finanzierung privater Kampagnen – eine delikate Angelegenheit nur schon wegen des Anscheins, Urnengänge seien käuflich – [...] weiterhin in der juristischen Dunkelkammer“.⁹² In der Lehre wird der „Schutz vor verfälschenden Wahl- und Abstimmungsverfahren“ zwar thematisiert, doch die Rolle des Geldes wird meist nicht unter diese Verfälschungsfaktoren subsumiert.⁹³

Trotzdem stellt sich die Frage, unter welchen Voraussetzungen Angaben zur Finanzierung einer Vorlage *entscheiderheblich* sind und somit unter Art. 34 Abs. 2 BV fallen. Wie bereits dargelegt bezweckt Art. 34 Abs. 2 BV eine unverzerrte Willensbildung und -äusserung, was auch proaktive Informationen des Staates zu den hinter einer Vorlage stehenden Interessen bedingt. Zu klären ist jedoch, welche Informationen zur Politikfinanzierung entscheiderheblich sind.

Um diese Frage zu beantworten, muss die Zielsetzung von Transparenzvorgaben im Rahmen direktdemokratischer Prozesse stets im Auge behalten werden: Transparenz darf nicht Selbstzweck sein, sondern ist ein Mittel zum Zweck, der darin besteht, die durch Art. 34 Abs. 2 BV geschützte freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe sowie die politische Chancengleichheit zu gewährleisten. Dies bedeutet auch, dass Transparenzvorschriften eine *echte* (und nicht bloss eine Schein-)Transparenz schaffen müssen und somit umgehungsresistent sein müssen.⁹⁴ So können etwa anonyme Spenden dazu führen, dass die massgeblichen Schwellenwerte umgangen werden.⁹⁵ Gleichzeitig ist die Gefahr der Umgehung dem Recht inhärent; sie darf nicht als Argument verwendet werden, um jegliche Transparenzvorschriften abzulehnen.

Transparenz im Bereich der Politikfinanzierung ist *geeignet*, die Integrität der von Art. 34 Abs. 2 BV geschützten Rechtsgüter zu gewährleisten, sofern sie Aufschluss über die wesentlichen Interessen schafft, die hinter einer bestimmten Vorlage stehen. Entsprechend scheint es angemessen, nur die Offenlegung von Grossspenden vorzuschreiben, da diese wegen ihrem

92 Tschannen (Fn. 39), Art. 34 Rn. 37.

93 Tschannen (Fn. 39), Art. 34 Rn. 46 ff.

94 Siehe auch BGer, Urteil 1C_388/2019 vom 26.10.2020, E. 6.3.

95 BGer, Urteil 1C_388/2019 vom 26.10.2020, E. 6.2. Siehe hierzu auch die Empfehlungen der OSZE/ODHIR und der Venedig Kommission: Guidelines on Political Party Regulation, adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session, 15-16.10.2010, S. 37, Rn. 174.

Abhängigkeitspotenzial am ehesten in der Lage sind, die beteiligten Akteure und die politische Willensbildung zu beeinflussen.⁹⁶ Der Schwellenwert ist deshalb hoch genug, aber nicht zu hoch anzusetzen, damit die Regelung nicht ihres Sinnes entleert wird. Als Richtwert wurde in den politischen Beratungen oft das Schweizer Medianeinkommen (für das Jahr 2018 ca. 6'500 CHF pro Monat⁹⁷) genannt; eine Spende von 6'000 CHF wäre gemäss dieser Logik bereits als Grossspende zu qualifizieren, weil sie für die meisten Schweizerinnen und Schweizer finanziell nicht tragbar wäre und angesichts ihrer Höhe die Gefahr einer Abhängigkeit ihres Empfängers schafft. Eine derartige Gefahr ist bei Kleinspenden (z.B. einer Spende von 100 CHF) hingegen nicht zu erkennen.⁹⁸ Neben der Höhe des gespendeten Betrags kann die Struktur des Kampagnenbudgets zusätzliche Informationen über mögliche Abhängigkeiten liefern (wobei diese Information an und für sich nicht ausreicht, um diesbezüglich Transparenz zu schaffen).

Ein *milderes Mittel* als Transparenzvorschriften, um die genannten Ziele zu erreichen, ist nicht ersichtlich. Selbstverpflichtungen werden in der Lehre als unzureichend erachtet.⁹⁹ Grund dafür ist, dass dadurch keine flächendeckende Transparenz gewährleistet werden kann. In Bezug auf die *Zumutbarkeit* überwiegt angesichts der Implikationen von Grossspenden für die politische Willensbildung das öffentliche Interesse an ihrer Offenlegung. Die Finanzierung politischer Vorlagen durch Grossspenden ist keine Privatsache mehr, sondern eine Einflussnahme auf die direktdemokratischen Prozesse, die angesichts ihrer Tragweite nicht verdeckt erfolgen darf. Mit Blick auf die Persönlichkeitsrechte der betroffenen natürlichen und juristischen Personen scheint es jedoch gerechtfertigt, die offengelegten Daten zu löschen, sobald der Abstimmungstermin relativ weit zurückliegt, der Prozess der politischen Willensbildung vollumfänglich abgeschlossen ist und kein öffentliches Interesse mehr an einem Zugriff der Allgemeinheit auf diese Informationen besteht.¹⁰⁰

Informationen zur Politikfinanzierung bzw. zu Grossspenden stehen ausserdem im Einklang mit den in Art. 10a Abs. 2 BPR genannten und auf den

96 Zum Aspekt der Abhängigkeit siehe *L. Schaub*, Auch politischer Wettbewerb bedarf staatlicher Ordnung: ein Beitrag zur Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen, AJP 2011, S. 1600 (1601).

97 Bundesamt für Statistik, Schweizerische Lohnstrukturerhebung im Jahr 2018: Erste Resultate, www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/meldienmitteilungen.assetdetail.11927344.html (Zugriff 31.5.2021).

98 BGer, Urteil 1C_388/2019 vom 26.10.2020, E. 4.

99 *Braun/Binder/Heußner/Schiller*, Offenlegungsbestimmungen (Fn. 24), S. 43.

100 Etwa nach einem Jahr: BGer, Urteil 1C_388/2019 vom 26.10.2020, E. 7.

Bundesrat anwendbaren Kriterien (vorne, II.). Erstens entsprechen sie dem Vollständigkeitsgebot bzw. dem Verbot, entscheiderhebliche Informationen zu verschweigen. Zweitens ermöglichen sie eine sachliche Information durch den Staat. Drittens ermöglichen sie die Einhaltung des Transparenzgebots. Viertens sind sie, wie soeben dargelegt, verhältnismässig.

Auch neuere Entwicklungen auf kantonaler Ebene deuten darauf hin, dass das Stimmvolk Informationen zur Politikfinanzierung immer öfter als entscheiderheblich erachtet. Wie das Büro des Nationalrats jüngst hervorhob, wird heutzutage „eine grössere Nachvollziehbarkeit bezüglich der Frage gefordert, welche Interessen in welchem Ausmass Einfluss auf die politische Entscheidfindung nehmen“.¹⁰¹ Dies widerspricht einem Argument, das regelmässig von der Gegnerschaft der Transparenz-Initiative vorgetragen wird, wonach solche Informationen für die politische Entscheidungsfindung nicht massgebend seien, und dass es für die Stimmberchtigten ohnehin einfach sei, zu eruieren, welche Interessen hinter einer Vorlage stünden.¹⁰² Diese Argumentationslinie ist paradox, weil sie einerseits vom Bild des aufgeklärten Stimmvolks ausgeht, andererseits aber paternalistisch vorgibt, was für das Volk entscheidungswesentlich sein soll und was nicht.

E. Fazit

Die Frage der freien politischen Willensbildung ist in der Schweiz von herausragender Bedeutung, und die direktdemokratischen Instrumente rechtfertigen es nicht, die Schweiz in Bezug auf die Transparenz der Politikfinanzierung als Sonderfall zu behandeln. Im Gegenteil scheint der „Regelungsbedarf im Bereich der Finanzierung von direkter Demokratie [...] offensichtlich“.¹⁰³ Grund dafür ist, dass Art. 34 Abs. 2 BV die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe schützt. Diese Verfassungsbestimmung „schliesst faire und offene politische Meinungsbildungsprozesse ein“¹⁰⁴ und bringt zum Ausdruck, dass demokratische Legitimität „nicht allein in der formell korrekten Abwicklung“ von Wahlen und Abstimmungen

101 Nationalrat, 20.077 Sicherstellung der Offenlegung der Interessenbindungen, Bericht des Büros vom 26.8.2020 in Erfüllung des Postulates 16.3276 der Grünen Fraktion vom 26.4.2016, S. 2.

102 Siehe etwa Schäfer, Demokratie (Fn. 3).

103 Braun Binder/Heußner/Schiller, Offenlegungsbestimmungen (Fn. 24), S. 32.

104 G. Steinmann, in: B. Ehrenzeller/B. Schindler/R. J. Schweizer (Hrsg.), SGK-BV, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 34 Rn. 19.

liegt, sondern auch von der „materielle[n] Qualität des Willensbildungsprozesses“ abhängt.¹⁰⁵ Bis heute hat sich die Lehre jedoch nur unzureichend mit der Bedeutung dieser Norm für die Transparenzdebatte befasst.

Wie in diesem Aufsatz argumentiert wurde, ist dem positiven Teilgehalt von Art. 34 Abs. 2 BV und den Schutzpflichten des Staates besser Rechnung zu tragen: der Staat muss entscheiderhebliche Informationen offenlegen, was auch Informationen zur Finanzierung von Abstimmungen durch Grossspenden beinhaltet. Wie Töndury zutreffend bemerkt, haben die Behörden in direktdemokratischen Prozessen nicht nur eine Beratungsfunktion, sondern auch eine „Wächterfunktion“.¹⁰⁶ Ihnen obliegt es, die Integrität der politischen Willensbildung zu schützen, was auch die Offenlegung der an diesem Prozess in massgeblicher Weise beteiligten Interessen erfordert.

Behauptungen, wonach „die direkte Demokratie die beste Versicherung gegen die Durchsetzung von Partikularinteressen“ und das Schweizer Stimmvolk nicht käuflich sei,¹⁰⁷ greifen zu kurz. Auch direktdemokratische Prozesse können von Partikularinteressen beeinflusst werden und Abhängigkeiten der politischen Akteure begründen, die die Vorlage tragen. Zwar führt die direkte Demokratie zu Herausforderungen im Bereich der Transparenz; diese Hürden sind jedoch nicht unüberwindbar. Die grosse Anzahl Abstimmungen in der Schweiz rechtfertigt es, Transparenz zu schaffen und diese Hürden zu überwinden.¹⁰⁸ Ohne entsprechende Absicherungen durch Transparenzvorschriften scheint es selbstgefällig, die Schweiz als Musterdemokratie darzustellen, die sich nichts von anderen Ländern – etwa von den Mitgliedstaaten der GRECO – vorschreiben lassen müsse.¹⁰⁹

Exzptionalistische Argumentationslinien und Verweise auf die Besonderheiten der direkten Demokratie sind in der Schweiz kein Novum – man denke etwa an die Debatte rund um das Frauenstimmrecht. Sie sollten deshalb stets kritisch hinterfragt werden. Gleichzeitig darf Transparenz nie als Allheilmittel betrachtet werden, sondern sie ist ein Mittel zum Zweck. Transparenzvorschriften müssen differenziert angewendet werden, weshalb es von grundlegender Bedeutung ist, zwischen Grossspenden und sonstigen

105 Tschannen (Fn. 39), Art. 34 Rn. 2.

106 Töndury, Intervention (Fn. 45), S. 346.

107 Schäfer, Demokratie (Fn. 3); siehe auch Votum Keller-Sutter, AB 2019 S 1168; Votum Buffat, AB 2020 N 1606.

108 Votum Masshardt, AB 2020 N 1607; Votum Gysin, AB 2020 N 1614; Votum Kälin, AB 2021 N 82.

109 Votum Rutz, AB 2020 N 1607. *Contra:* Votum Kälin, AB 2020 N 1609.

Spenden zu unterscheiden. Zudem ist Transparenz ein wichtiger, aber keineswegs ausreichender Schritt zur Gewährleistung der Legitimation direkt-demokratischer Entscheidungen. Diese erfordert nämlich nicht nur die Offenlegung von Informationen, sondern auch die Sicherstellung einer möglichst umfassenden politischen Chancengleichheit.

2.

Dokumentation

Dokumentation – Internationaler Bereich (Auswahl)

Frank Rehmet

Diese Dokumentation berücksichtigt Verfahren in Algerien, Chile, Italien, Liechtenstein, Neukaledonien (Frankreich) und Neuseeland.

A. Algerien

1. November 2020: Volksabstimmung über die Verfassungsreform (obligatorisches Referendum)

Der neu gewählte Präsident Algeriens, *Abdelmadjid Teboune*, setzt Anfang des Jahres 2020 eine Expert/innenkommission zur Ausarbeitung einer neuen Verfassung ein. Deren Entwurf wird von der Regierung und dem Parlament im September 2020 angenommen, es kommt kurze Zeit später zu einem obligatorischen Verfassungsreferendum nach Art. 208 der Verfassung.

Die neue Verfassung gewährt mehr Rechte und Freiheiten – etwa Religions- und Vereinsfreiheit. Zugleich wird das bestehende Präsidialsystem mit einer starken Rolle des Präsidenten und des Militärs beibehalten.

Der algerischen Protestbewegung „Hirak“ gehen die Reformen nicht weit genug. Sie hatte einen grundlegenden Wandel gefordert. Aus diesem Grund boykottiert sie die Volksabstimmung.

Die Frage lautete:

„Etes-vous d'accord sur le projet de révision de la Constitution qui vous est proposé?“ (amtliche französische Übersetzung)

Stimmberechtigte	Abgegebene Stimmen	in %	gültig	Ja	in %	Nein	in %
24,5 Mio.	5,7 Mio.	23,1	5,0 Mio.	3,4 Mio.	66,8	1,7 Mio.	33,2

Nach: <https://www.sudd.ch/event.php?lang=de&id=dz012020> (Zugriff 20.4.2021) sowie Journal Officiel de la République Algérienne Démocratique et Populaire, Nr. 72 vom 3.12.2020: <http://www.joradp.dz/FTP/jo-francais/2020/F2020072.pdf> (Zugriff 12.4.2021). Zahlen gerundet.

Ergebnis: Die Vorlage wurde angenommen. Es galt kein Abstimmungsquorum.

B. Chile¹

25. Oktober 2020: Ausarbeitung einer neuen Verfassung (obligatorisches Referendum)

Im Dezember 2019 ändert das Parlament Chiles den Artikel XV der Verfassung und schafft so die Voraussetzungen zu deren Komplettrevision. Hintergrund ist der Wunsch nach einer neuen, zeitgemäßen Verfassung Chiles, denn die bestehende stammt noch aus der Zeit der Militärdiktatur unter General *Pinochet*.

Am 25. Oktober 2020 findet ein obligatorisches Referendum darüber statt, ob eine neue Verfassung ausgearbeitet werden soll. Hierfür ist die Wahl eines Verfassungskonvents im April 2021 vorgesehen, der mehrere Monate tagen und mit Zweidrittel-Mehrheit entscheiden soll. Über dessen Ergebnis – eine neue Verfassung – muss anschließend in einem obligatorischen Referendum abgestimmt werden.

Die Frage lautet:

„¿Quiere usted una Nueva Constitución?

- Apruebo
- Rechazo“

Stimmberechtigte	Abgegebene Stimmen	in %	gültig	Ja	in %	Nein	in %
14,9 Mio.	7,7 Mio.	51,0	7,5 Mio.	5,9 Mio.	78,3	1,6 Mio.	21,7

Nach: <https://www.sudd.ch/event.php?lang=de&id=cl012020> sowie amtliches Endergebnis nach Servicio Electoral de Chile: <https://pv.servelecciones.cl/> (Zugriff jeweils 12.4.2021). Zahlen gerundet.

Ergebnis: Die Vorlage wurde angenommen. Es galt kein Abstimmungsquorum.

1 Zu Volksabstimmungen in Lateinamerika vgl. Y. Welp/N. Braun Binder, Initiativen und Referenden in Lateinamerika, in: N. Braun Binder u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2017, Baden-Baden 2018, S. 60–85.

*25. Oktober 2020: Wahlverfahren für den Verfassungskonvent
(obligatorisches Referendum)*

In einer gesonderten Vorlage zur Ausarbeitung einer neuen Verfassung wird über das Wahlverfahren für den Verfassungskonvent abgestimmt. Dabei stehen zwei Alternativen zur Abstimmung:

- Gemischte Wahl: 86 Abgeordnete sollen direkt gewählt werden, weitere 86 sollen vom Parlament bestimmt werden (Gesamtzahl: 172).
- Nur Direktwahl: Alle Mitglieder sollen direkt gewählt werden, die Gesamtzahl soll 155 betragen.

Die Frage lautet:

„¿Qué tipo de órgano debiera redactar la Nueva Constitución?

[] Convención Mixta Constitucional: Integrada en partes iguales por miembros elegidos popularmente y parlamentarios o parlamentarias en ejercicio

[] Convención Constitucional: Integrada exclusivamente por miembros elegidos popularmente“

Stimmberechtigte	Abgegebene Stimmen	in %	gültig	1. Gemischte Wahl	in %	2. Nur Direktwahl	in %
14,9 Mio.	7,6 Mio.	51,0	7,2 Mio.	1,5 Mio.	21,0	5,7 Mio.	79,0

Nach: <https://www.sudd.ch/event.php?lang=de&id=cl022020> sowie amtliches Endergebnis nach Servicio Electoral de Chile: <https://pv.servelecciones.cl/> (Zugriff jeweils 12.4.2021). Zahlen gerundet.

Ergebnis: Die Alternative 2 (nur Direktwahl) wurde angenommen. Es galt kein Abstimmungsquorum.

C. Italien²

19. Oktober 2020: Verkleinerung des Parlaments (Oppositionsreferendum bei Verfassungsänderungen)

Die beiden Parlamentskammern Italiens sollen nach dem Willen der Regierung aus Lega Nord und Cinque Stelle (M5S) verkleinert werden. Das Abgeordnetenhaus soll zukünftig 400 statt 630 Sitze und der Senat 200 statt bislang 315 Sitze umfassen. Die entsprechende Änderung der Verfassung erzielt 2019 in beiden Parlamentskammern zwar eine Mehrheit, erreicht jedoch keine Zweidrittel-Mehrheit, so dass nach Art. 138 der Verfassung ein Referendum hiergegen ergriffen werden kann.

Dies ist auf drei Wegen möglich: Durch eine Parlamentsminderheit (20 Prozent einer Kammer), durch fünf Regionalräte oder durch die Bürger/innen durch die Sammlung von 500.000 Unterschriften.³ Im vorliegenden Fall ergreift eine Senatsminderheit das Referendum und reicht 71 Unterschriften ein (67 benötigt).

Der Abstimmungstermin wird zunächst auf den 29. März 2020 gelegt, wegen der Corona-Pandemie jedoch auf den 21. September 2020 verschoben. Dabei ist die Frage so formuliert, dass mit einer Ja-Stimme die vom Parlament beschlossene Verfassungsänderung bestätigt wird.

Die Frage lautet:

„Approvate il testo della legge costituzionale concernente 'Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari', approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana – Serie generale – n. 240 del 12 ottobre 2019?“

-
- 2 Zu Italien vgl. C. *Fraenkel-Haeberle*, Zur Verschränkung von direkter und repräsentativer Demokratie in Italien: das abrogative Referendum über Wahlgesetze, in: N. Braun Binder u.a. (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie 2019*, Baden-Baden 2020, S. 83–108.
 - 3 Vgl. F. *Rehmet/N. Wagner/T. Weber*, *Volksabstimmungen in Europa – Regelungen und Praxis im internationalen Vergleich*, Opladen u.a. 2020, S. 68 ff.

Stimmberechtigte	Abgegebene Stimmen	in %	gültig	Ja	in %	Nein	in %
51,0 Mio.	26,1 Mio.	51,1	25,6 Mio.	17,9 Mio.	69,96	7,7 Mio.	30,04

Nach: <https://www.sudd.ch/event.php?lang=de&id=it012020> sowie Amtliches Endergebnis, Innenministerium Italien, <https://elezionistorico.interno.gov.it/> (Zugriff jeweils 12.4.2021). Zahlen gerundet.

Ergebnis: Die Vorlage wurde angenommen, die Parlamentsverkleinerung somit bestätigt.

Es galt kein Abstimmungsquorum – anders als bei aufhebenden Gesetzesreferenden in Italien, bei denen ein 50 Prozent-Beteiligungsquorum gilt.

D. Liechtenstein⁴

30. August 2020: Ausbau der S-Bahn (Parlamentsreferendum)

Dem geplanten Ausbau der S-Bahn und die Verbindung mit der Schweiz und Österreich stimmt der Landtag Liechtensteins am 4. Juni 2020 zu. Die Kosten betragen 71,3 Mio. CHF. Diesen Beschluss stellt der Landtag nach Art. 66 der Verfassung zur Volksabstimmung, zumal ein fakultatives Referendum angedroht wurde. Die Frage lautet:

„Wollt Ihr dem vom Landtag verabschiedeten Finanzbeschluss vom 4. Juni 2020 über die Genehmigung eines Verpflichtungskredits für den Ausbau der Eisenbahnstrecke Feldkirch – Buchs – SG für eine S-Bahn Liechtenstein zustimmen?“

Stimmberechtigte	Abgegebene Stimmen	in %	gültig	Ja	in %	Nein	in %
20.366	17.002	83,5	16.655	6.272	37,7	10.383	62,3

Nach: <https://www.sudd.ch/event.php?lang=de&id=li032020> sowie Fürstentum Liechtenstein, Amtliches Ergebnis, Resultat vom 30.8.2020, <https://www.abstimmungen.li> (Zugriff jeweils 12.4.2021). Die 17.002 abgegebenen Stimmkarten teilen sich in 16.494 per Brief und 508 persönlich an der Stimmurne abgegebene auf.

Ergebnis: Die Vorlage wurde abgelehnt.

4 Zu Volksabstimmungen in Liechtenstein vgl. ausführlich *W. Marxer*, Direkte Demokratie in Liechtenstein – Instrumente und Praxis, in: N. Braun Binder u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2019, Baden-Baden 2020, S. 155–190.

30. August 2020: Bürgerrechtsgesetz / Doppelte Staatsbürgerschaft bei Einbürgerungen (Parlamentsreferendum)

Bislang müssen Einbürgerungswillige in Liechtenstein ihre Staatsangehörigkeit aufgeben. Der Landtag ändert am 5. März 2020 das Bürgerrechtsgesetz dahingehend, dass für Angehörige der EWR-Staaten und der Schweiz eine doppelte Staatsbürgerschaft möglich ist. Diesen Beschluss stellt der Landtag nach Art. 66 der Verfassung zur Volksabstimmung. Der Abstimmungstermin ist für den 7. Juni 2020 vorgesehen, wegen der Corona-Pandemie wird er jedoch auf den 30. August 2020 verschoben.

Die Frage lautet:

„Wollt Ihr dem Gesetz vom 5. März 2020 über die Abänderung des Bürgerrechtsgesetzes (doppelte Staatsbürgerschaft bei Einbürgerungen) zustimmen?“

Stimmberechtigte	Abgegebene Stimmen	in %	gültig	Ja	in %	Nein	in %
20.366	17.002	83,5	16.676	6.419	38,5	10.262	61,5

Nach: <https://www.sudd.ch/event.php?lang=de&id=li022020> sowie Fürstentum Liechtenstein, Amtliches Ergebnis, Resultat vom 30.8.2020, <https://www.abstimmungen.li> (Zugriff jeweils 12.4.2021). Die 17.002 abgegebenen Stimmkarten teilen sich in 16.494 per Brief und 508 persönlich an der Stimmurne abgegebene auf.

Ergebnis: Die Vorlage wurde abgelehnt.

30. August 2020: „HalbeHalbe“ – Für eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter in politischen Gremien (Volksinitiative)

Das Ziel des Initiativkomitees „HalbeHalbe“ ist der Verfassungszusatz „Die ausgewogene Vertretung von Frauen und Männern in politischen Gremien wird gefördert.“ Konkrete Maßnahmen sind bei der Volksinitiative nicht vorgesehen.

Der Landtag lehnt die Volksinitiative inhaltlich ab. Der Abstimmungstermin ist für den 7. Juni 2020 vorgesehen, wegen der Corona-Pandemie wird er jedoch auf den 30. August 2020 verschoben.

Die Frage lautet:

„Wollt Ihr den Entwurf des Initiativkomitees über die Abänderung der Verfassung vom 5. Oktober 1921 annehmen?“

Stimmberechtigte	Abgegebene Stimmen	in %	gültige	Ja	in %	Nein	in %
20.366	17.002	83,5	16.661	3.540	21,2	13.121	78,8

Nach: <https://www.sudd.ch/event.php?lang=de&id=li022020> sowie Fürstentum Liechtenstein, Amtliches Ergebnis, Resultat vom 30.8.2020, <https://www.abstimmungen.li> (Zugriff jeweils 12.4.2021). Die 17.002 abgegebenen Stimmkarten teilen sich in 16.494 per Brief und 508 persönlich an der Stimmurne abgegebene auf.

Ergebnis: Die Vorlage wurde abgelehnt.

E. Neukaledonien (Frankreich)

4. Oktober 2020: Unabhängigkeit von Frankreich (Oppositionsreferendum)

Nach 2018 stimmen die Bürger/innen von Neukaledonien im Jahr 2020 zum zweiten Mal innerhalb weniger Jahre über ihre Unabhängigkeit von Frankreich ab. Ein Drittel des Parlaments Neukaledoniens kann hierüber eine Volksabstimmung beantragen.

Im Juni 2019 wird die Abstimmung mit der notwendigen Anzahl an Abgeordneten beantragt. Der Abstimmungstermin ist für den 6. September 2020 vorgesehen, wird jedoch wegen der Corona-Pandemie auf den 4. Oktober 2020 verschoben.

Die Frage lautet:

„Voulez-vous que la Nouvelle-Calédonie accède à la pleine souveraineté et devienne indépendante?“

Stimmberechtigte	Abgegebene Stimmen	in %	gültige	Ja	in %	Nein	in %
180.799	154.918	85,7	153.063	71.533	46,7	81.503	53,3

Nach: <https://www.sudd.ch/event.php?lang=de&id=nc012020> sowie Amtliches Endergebnis vom 5. Oktober 2020: <https://www.nouvelle-caledonie.gouv.fr/Politiques-publiques/Elections/Elections-2020/REFERENDUM-2020> (Zugriff jeweils 13.4.2021).

Ergebnis: Die Vorlage wurde abgelehnt.

F. Neuseeland⁵

17. Oktober 2020: Einführung der aktiven Sterbehilfe (Parlamentsreferendum)

Aktive Sterbehilfe ist in Neuseeland verboten. Die 2017 neu gewählte Regierung will diese legalisieren. Im Gesetzentwurf, der vom Parlament verabschiedet wird, sind strenge Bedingungen formuliert, wie etwa die Freigabe durch zwei Ärztinnen/Ärzte und die Bedingung einer tödlichen Krankheit mit weniger als sechs Monaten Lebenserwartung. Diesen Gesetzentwurf stellt das Parlament ad-hoc zur verbindlichen Volksabstimmung.

Der Abstimmungsstermin ist für den 19. September 2020 vorgesehen, wegen der Corona-Pandemie wird er jedoch auf den 17. Oktober 2020 verschoben und findet damit zugleich mit der Parlamentswahl statt.

Die Frage lautet:

„Do you support the End of Life Choice Act 2017 coming into force?

Yes, I support the End of Life Choice Act 2017 coming into force.

No, I do not support the End of Life Choice Act 2017 coming into force.“

Stimmbe-rechtigte	Abgege-bene Stimmen	in %	gültige	Ja	in %	Nein	in %
3,6 Mio.	2,9 Mio.	81,9	2,9 Mio.	1,9 Mio.	65,9	1,0 Mio.	34,1

Nach: <https://www.sudd.ch/event.php?lang=de&id=nz012020> sowie Electoral Commission of New Zealand: https://www.electionresults.govt.nz/electionresults_2020/referendums-results.html (Zugriff jeweils 12.4.2021). Zahlen gerundet.

Ergebnis: Die Vorlage wurde angenommen.

17. Oktober 2020: Cannabis für Privatgebrauch legalisieren (Unverbindliche Volksbefragung durch Regierung, diese betrachtet das Ergebnis jedoch als bindend)

In Neuseeland ist der Anbau, Verkauf, Besitz und Gebrauch von Cannabis verboten. Die 2017 neu gewählte Regierung will dies unter bestimmten Bedingungen legalisieren. Sie stellt ihren Gesetzentwurf zur unverbindlichen Volksbefragung, betrachtet das Ergebnis jedoch als bindend. Wesentliche Aspekte des Gesetzentwurfs sind u.a. eine Obergrenze für Privatbesitz, die

5 Eine Übersicht über die Regelungen und Praxis in Neuseeland findet sich unter: <https://teara.govt.nz/en/referendums> (Zugriff 15.4.2021).

Etablierung einer Altersgrenze (20 Jahre) sowie die Einrichtung einer Regulierungs- und Aufsichtsbehörde.

Der Abstimmungstermin ist für den 19. September 2020 vorgesehen, wegen der Corona-Pandemie wird er jedoch auf den 17. Oktober 2020 verschoben und findet damit zugleich mit der Parlamentswahl statt.“

Die Frage lautet:

„Do you support the proposed Cannabis Legalisation and Control Bill?

[] Yes, I support the proposed Cannabis Legalisation and Control Bill.

[] No, I do not support the proposed Cannabis Legalisation and Control Bill.“

Stimmbe-rechtigte	Abgege-bene Stimmen	in %	gültige	Ja	in %	Nein	in %
3,6 Mio.	2,9 Mio.	81,9	2,9 Mio.	1,4 Mio.	48,8	1,5 Mio.	51,2

Nach: <https://www.sudd.ch/event.php?lang=de&id=nz022020> sowie Electoral Commission of New Zealand: https://www.electionresults.govt.nz/electionresults_2020/referendums-results.html (Zugriff jeweils 12.4.2021). Zahlen gerundet.

Ergebnis: Die Vorlage wurde abgelehnt.

Dokumentation – Deutschland

Frank Rehmet

Diese Dokumentation umfasst Daten zu Volksbegehren und Volksentscheiden auf Länderebene im Jahr 2020. Im Berichtszeitraum fanden drei Volksbegehren statt. Es kam zu keinem Volksentscheid.

A. Schleswig-Holstein, 2. September 2019 bis 2. März 2020

„Volksinitiative zum Schutz des Wassers“ (gegen Fracking)

Am 28. Mai 2018 reichen die Initiator/innen 42.185 Unterschriften ein, benötigt werden 20.000. Der Landtag erklärt am 8. November 2018 einen Teil der Volksinitiative – die Maßnahme, ein Fracking-Verbot landesgesetzlich zu regeln – für unzulässig. Hiergegen klagen die Initiator/innen. Das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht bestätigt am 6. Dezember 2019 die Auffassung des Landtags: Dieser Teil sei unzulässig, da das Land keine Zuständigkeit für ein wasserrechtliches Fracking-Verbot habe. Der Bund habe in diesem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung abschließende Regelungen getroffen.¹

Der zweite Teil der Volksinitiative mit anderen Maßnahmen gegen Fracking wird für zulässig erklärt. Dieser Teil war Gegenstand des Volksbegehrens, das am 2. September 2019 begann und am 2. März 2020 endete.

Eintragungsberechtigte	Gültige Eintragungen	in %	Quorum
2,3 Mio.	60.443	2,6	80.000 = 3,6 %

Ergebnis: Formal gescheitert, das Unterschriftenquorum wird verfehlt.² Faktischer Teilerfolg, da der Landtag Gesetze im Sinne des Volksbegehrens ändert.

1 Vgl. LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 6.12.2019 – LVerfG 2/18.

2 Vgl. Landesabstimmungsleiterin des Landes Schleswig-Holstein vom 26.6.2020, <https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/Themen/Demokratie/>

B. Baden-Württemberg, 24. September 2019 bis 23. März 2020

Volksbegehren „Artenschutz – Rettet die Bienen“

Der große Erfolg des Volksbegehrens Artenschutz in Bayern im Jahr 2019³ findet Nachahmende, unter anderem in Baden-Württemberg. Dort reichen die Initiator/innen am 26. Juli 2019 einen Volksantrag mit rund 36.000 Unterschriften (10.000 benötigt) ein.

Dieser wird am 16. August 2019 zum Volksbegehren zugelassen.⁴ Das Volksbegehren beginnt am 24. September 2019 und endet am 23. März 2020.

Eintragungsbe-rechtigte	Gültige Eintragungen	in %	Quorum
7,7 Mio.	17.446	0,2	10 % = 768.347

Ergebnis: *Formal* kommt das Volksbegehren mit lediglich 17.446 Unterschriften nicht zustande.⁵ *Faktisch* erzielt das Volksbegehren jedoch einen Teilerfolg: Während des Volksbegehrens kommt es zu Verhandlungen im Rahmen eines Runden Tisches und zu einem Kompromiss. Daraufhin beschließt der Trägerkreis des Volksbegehrens am 18. Dezember 2019, nicht mehr für das Volksbegehren zu mobilisieren und die Kampagne zu beenden.⁶

Wahlen/Presse/PI/2020/200626_volksbegehren_schutzDesWassers.html (Zugriff 30.12.2020).

- 3 Vgl. hierzu ausführlicher *A. Pautsch*, Die Artenschutz-Volksbegehren in Bayern und Baden-Württemberg – Wirkpotenziale der initierenden Volksgesetzgebung im parlamentarischen Regierungssystem, in: N. Braun Binder u. a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2019, Baden-Baden 2020, S. 226–245.
- 4 Bekanntmachung des Innenministeriums des Landes Baden-Württemberg über die Zulassung des Volksbegehrens Artenschutz – Rettet die Bienen über das „Gesetz zur Änderung des Naturschutzgesetzes und des Landwirtschafts- und Landeskulturgesetzes“ vom 16. August 2019, https://im.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-im/intern/dateien/pdf/20190816_Bekanntmachung_des_IM_vom_16_August_2019_über_die_Zulassung_des_Volksbegehrens.pdf (Zugriff 7.4.2021).
- 5 Vgl. Pressemitteilung der Landesabstimmungsleiterin vom 17. Juli 2020, https://im.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-im/intern/dateien/pdf/20200709_PM_Ergebnis_Volksbegehren_Artenschutz.pdf (Zugriff 3.4.2021).
- 6 Vgl. Pressemitteilung der Initiator/innen vom 18.12.2019, Bienen-Volksbegehren: Aus den Eckpunkten ist ein tragbarer Gesetzentwurf entstanden/Keine weitere Mobilisierung mehr: https://volksbegehren-artenschutz.de/wp-content/uploads/2019/12/PM_Final_Konsens.pdf (Zugriff 7.4.2021) sowie Rhein-Neckar-Zeitung vom 18.12.2019, Bienenfreunde beurteilen Volksbegehren <https://www.rnz.de/>

C. Sachsen-Anhalt, 8. Januar bis 16. September 2020

Volksbegehren „Den Mangel beenden – Unseren Kindern Zukunft geben“

Das Ziel dieses Volksbegehrens ist, dass mehr pädagogisches Personal an den Schulen des Landes beschäftigt wird. Hierzu soll das Schulgesetz in Sachsen-Anhalt geändert werden.

Der Antrag auf Volksbegehren erreicht mit 6.450 Unterschriften die erforderlichen 6.000. Er wird für zulässig erklärt.

Die Sammelfrist für das Volksbegehren beginnt am 8. Januar 2020 und beträgt sechs Monate.⁷ Wegen der Corona-Pandemie wird die Frist zunächst bis Mitte August 2020 verlängert. Hiergegen klagen die Initiator/innen vor dem Landesverfassungsgericht, da ihnen die Fristverlängerung nicht ausreichend erscheint. In einer einstweiligen Anordnung entscheidet das Gericht eine Verlängerung bis zum 16. September 2020.⁸

Stimmberechtigte	Gültige Eintragungen	in %	Quorum
1,8 Mio.	71.129	3,9	9 % = 163.388

Ergebnis: Das Volksbegehren scheitert mangels Unterschriften: Von den 76.955 eingereichten Unterschriften sind 71.129 gültig. Benötigt werden jedoch 163.388.⁹

Nachgeschichte: Im Jahr 2020 senkt der Landtag das Unterschriftenquorum für Volksbegehren von 9 auf 7 Prozent.

politik/suedwest_artikel,-baden-wuerttemberg-bienenfreunde-beerdigen-volksbegehren-_arid,487279.html (Zugriff 7.4.2021).

- 7 Vgl. Bekanntmachung des Innenministeriums Sachsen-Anhalt vom 25.11.2019: https://wahlen.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MI/wahlen/PDF/2019_11_25_Bekanntmachung_MBl_LSA.pdf (Zugriff 21.3.2021).
- 8 Vgl. Bekanntmachung des Innenministeriums Sachsen-Anhalt vom 16.7.2020: https://wahlen.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MI/wahlen/PDF/2020-07-16_Bekanntmachung_MBl_LSA.pdf (Zugriff 21.3.2021).
- 9 Vgl. Bekanntmachung des Innenministeriums Sachsen-Anhalt vom 16.3.2021 (Zugriff 11.5.2021) https://wahlen.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MI/wahlen/PDF/2021-03-16_Bekanntmachung_MBl_LSA_S_265_vom_26.04.2021.pdf

3.

Landesberichte

a) Internationale Ebene

Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2020

Axel Tschentscher/Julian Marbach¹

A. Direkte Demokratie im Bund

Der Bericht über die schweizerische direkte Demokratie im Jahr 2020 steht nach wie vor im Schatten der Corona-Pandemie. Gleichwohl haben an drei Terminen (und nicht an vier, wie sonst üblich) wichtige Abstimmungen stattgefunden. Im Bund ragen dabei die Abstimmungen über die Begrenzungsinitiative (I.) und die Konzernverantwortungsinitiative (III.) sowie das Referendum gegen das Jagdgesetz (IV.) heraus. Gleich bei zwei dieser Abstimmungen gab es eine – sonst eher seltene – Divergenz zwischen dem Stimmenmehr insgesamt und dem Mehr in den Kantonen (Ständemehr). Mit dem Scheitern der Begrenzungsinitiative wird zudem die Diskussion über die Zukunft der bilateralen Verträge mit der Europäischen Union reaktiviert, die aus Sicht der direkten Demokratie ihre eigenen Besonderheiten zeigt (II.). Bei den übrigen Abstimmungen zu den Themengebieten Wohnungen, Diskriminierung, Kinderbetreuung, Mutterschaft und Kriegsmaterial gab es im Ergebnis keine Überraschungen. Unerwartet war aber, wie knapp das Volk die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge billigte (V.).

I. Begrenzungsinitiative

Der Abstimmungstermin über die Begrenzungsinitiative, mit der die Schweizerische Volkspartei (SVP) ihren Kampf gegen die Einwanderung fortsetzen wollte, war vom 17. Mai auf den 27. September 2020 verschoben worden. Inhaltlich fand der Abstimmungskampf dadurch während des

¹ Auf die Internetadressen in diesem Landesbericht wurde zuletzt am 1.5.2021 zugegriffen. Der Schlüssel für die abgekürzten Adressen findet sich am Ende dieses Landesberichts.

Sommers statt, als die thematische Dominanz der Corona-Pandemie jedenfalls vorübergehend etwas gemindert war. Obgleich die Rahmenbedingungen dadurch für die Initianten besser waren als sie es ohne Verschiebung gewesen wären, konnten sie sich nicht durchsetzen. Überraschend deutlich lehnte das Volk die Initiative ab (61,7% Nein-Stimmen). Nur im italienisch-sprachigen Tessin und in drei kleinen deutschschweizer Kantonen (Schwyz, Glarus, Appenzell Innerrhoden) fand sich eine knappe Mehrheit.

Die Deutlichkeit der Ablehnung dürfte darauf zurückzuführen sein, dass die Initiativgegner den inhaltlichen Charakter des Vorhabens als *Kündigungsinitiative* glaubwürdig erklären konnten.² Eine Zustimmung hätte die bilateralen Verträge aufs Spiel gesetzt und die laufende Diskussion mit der Europäischen Union über die zukünftige Absicherung des bilateralen Wegs abrupt beendet. Gerade in den wirtschaftlichen Turbulenzen der Pandemie war das Volk besonders zögerlich, die Beziehungen zum wichtigsten Handelspartner der Schweiz zu riskieren. Außerdem fiel die Debatte diesmal in eine Phase rückläufiger Zuwanderung, was dem Anliegen einen Teil seiner Dringlichkeit nahm und so den Initiativgegnern in die Hände spielte.

II. Institutioneller Rahmenvertrag

Mit der Ablehnung der Begrenzungsinitiative ist die zuvor sistierte Diskussion über den institutionellen Rahmenvertrag wieder offen. Die Europäische Union besteht auf der Ratifizierung des fertig ausgehandelten Abkommens. In der Schweiz hingegen wächst der Widerstand dagegen. Die Auseinandersetzung zieht sich als Graben mitten durch den Bundesrat, was allgemein bekannt ist, obwohl das Kollegialitätsprinzip eigentlich ein gemeinsames Auftreten der Landesregierung nach außen gebietet. Abgesehen vom inhaltlichen Richtungsstreit gibt es dabei zwei Themen, die eine grundsätzliche Bedeutung für den Prozess der direkten Demokratie haben: die spontane Entstehung neuer Akteure in der Zivilgesellschaft und die Problematik der Umgehung von Parlament und Volk.

Bei den neuen Akteuren ist auffällig, dass einzelne Unternehmer, die sich von ihren Verbänden und dem zerstrittenen Bundesrat nicht mehr hinreichend repräsentiert fühlen, selbst an die Öffentlichkeit treten, um für die

2 Details bei *A. Tschentscher/A. Gutmann/L. Ruchti*, Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2018, in: N. Braun Binder u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2018, Baden-Baden 2019, S. 135 ff. (137 f.).

Zukunft der exportorientierten Wirtschaft zu kämpfen.³ Auf der Gegenseite treten ebenfalls neue Akteure hervor, die abseits von Parteien und Verbänden den Rahmenvertrag bekämpfen wollen. So konnte der Unternehmer Alfred Gantner, der sich selbst als politisch „heimatlos“ charakterisiert,⁴ für seine neue Bewegung „Kompass“ hohe Aufmerksamkeit erlangen. Statt sich in die bestehenden Repräsentationsorgane einzufügen, wollen die Akteure dieser Bewegung bewusst „disruptiv“ auf das politische System wirken – ähnlich wie Christoph Blocher (SVP) es vor seinem weitgehenden Rückzug aus der Politik praktiziert hatte. Ähnlich herausfordernd haben sich gegenüber dem mächtigsten Wirtschaftsverband Economiesuisse einige Familienunternehmen zur Bewegung „Autonomiesuisse“ formiert. Der Kampf um den Rahmenvertrag verlagert sich von den repräsentativen Organen und Vereinigungen auf die aktivierte Zivilgesellschaft.

Aus Sicht der direkten Demokratie könnte man diese Entwicklung als eine Stärke des schweizerischen Systems verbuchen, wenn es nicht einen zweiten Effekt gäbe, der im Zusammenhang mit dem Rahmenvertrag deutlich wird: Das Volk könnte unter Umständen an der Entscheidung gar nicht unmittelbar mitwirken. Der Rahmenvertrag würde nämlich nur dann einem Abstimmungskampf zugänglich, wenn der Bundesrat ihn ratifiziert. Obwohl die Verhandlungen zum Vertrag längst abgeschlossen sind, steht es der Landesregierung frei, auf diese Ratifizierung zu verzichten. Damit wären die Verhandlungen mit der Europäischen Union gescheitert, ohne dass sich das Volk dazu äußern konnte. Für eine derart wichtige Weichenstellung, die geradezu eine Schicksalsfrage für den bilateralen Weg der Schweiz darstellt, erweist sich dieses Verfahrensdetail als systemischer Mangel. Weder das Parlament noch das Volk haben unmittelbar Einfluss auf den weiteren Gang des Verfahrens. [Nachtrag: Am 26. Mai 2021 hat der Bundesrat die Nachverhandlungen über das Rahmenabkommen einseitig aufgekündigt. Das Szenario, dass die Exekutive allein entscheidet, ist somit tatsächlich eingetreten.]

3 P.A. Fischer, Konsternation über den Bundesrat. Wirtschaftsvertreter wollen Lösung beim Rahmenvertrag, in: NZZ vom 19.4.2021, S. 1.

4 S. Tanner, Was immer es braucht. Abseits von Parteien und Verbänden entstehen in diesen Wochen milliardenschwere politische Bewegungen. Ihre Ziele: Kein Rahmenvertrag in der heutigen Form, eine neue Schweiz, in: NZZaS vom 24.1.2021, S. 9.

III. Konzernverantwortungsinitiative

1. Bisher teuerster Abstimmungskampf

Zu den vielen Besonderheiten der Volksinitiative „Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt“ (Konzernverantwortungsinitiative bzw. Konzerninitiative) gehören die hohen Ausgaben auf beiden Seiten. Über mehr als vier Jahre wurde in immer neuen Phasen investiert, einerseits von den Nichtregierungsorganisationen (NGO) und Kirchen, andererseits von den Verbänden der Wirtschaft. Weil die Politikfinanzierung in der Schweiz keiner unmittelbaren Transparenzpflicht unterliegt, lässt sich der finanzielle Aufwand nur schätzen. Im Ergebnis handelt es sich wahrscheinlich um die bisher teuerste Abstimmungskampagne der Schweiz, bei der beide Seiten je etwa 10 Millionen Franken ausgegeben haben.

2. Beteiligung der Kirchen

Auf der Seite der Befürworter traten neben zahlreichen NGOs und Hilfswerken diesmal auch die Kirchen auf. Schon Anfang 2020 hatten die Bischofskonferenz, die evangelisch-reformierte Kirche und zwei Dachverbände, die eine grosse Zahl von Freikirchen vereinigen, ihre Unterstützung angekündigt. Sie formierten sich in einem Komitee „Kirche für Konzernverantwortung“, das schließlich über 700 Kirchgemeinden und Pfarreien umfasste.

Das ist ein ungewöhnlicher Vorgang. Der Positionsbezug von Kirchen in politischen Angelegenheiten, die sie nicht selbst direkt betreffen, ist sonst unüblich. Auch rechtlich ist das Vorgehen bei Landeskirchen umstritten, geht es doch um den Einsatz von Kirchensteuern, die mit staatlichem Zwang eingetrieben werden.

Entsprechend gab es eine Reihe von Beschwerden beim Bundesgericht. Nachdem die Initiative im Ergebnis gescheitert war, konnte das Bundesgericht diese Beschwerden mangels aktuellen und praktischen Interesses als gegenstandslos abschreiben. Vom Gericht wurde auch das Rechtsschutzinnteresse aus Wiederholungsgefahr verneint, weil grundsätzlich die Möglichkeit einer Rechtskontrolle (und ggf. einer Aufhebung der Abstimmung) bestehen würde, sollten Kirchen bei einer zukünftigen Abstimmung wieder

intervenieren und dannzumal Erfolg haben.⁵ Die Rechtsfrage, ob sich die Landeskirchen in politische Abstimmungskämpfe einmischen dürfen, bleibt darum auch weiterhin offen.

3. Ausschlussklausel für KMU

Während des Abstimmungskampfes trat einmal mehr ein Interpretationsproblem zutage, das jede Seite zu ihren eigenen Gunsten nutzen wollte. Die Konzerninitiative selbst war umsetzungsbedürftig. Die Initianten bestanden darauf, dass in der gesetzlichen Umsetzung eine generelle Ausschlussklausel für Klein- und Mittelunternehmen (KMU) eingefügt werden könne. Die Gegner hingegen argumentierten, dass dies im Widerspruch zum Initiativtext stünde und entsprechend eine Belastung nicht nur für Großkonzerne resultieren würde.

Diese Art der Auseinandersetzung hat es in der Vergangenheit immer wieder gegeben, etwa bei der Frage, ob eine völkerrechtskonforme Umsetzung einer Initiative möglich ist. Das Problem hat seine Ursache letztlich darin, dass das Institut der Volksinitiative im Bund einzig auf die Änderung der Verfassung gerichtet ist. Abgesehen von seltenen Ausnahmen (Minarettverbot) bedarf sie darum stets einer gesetzlichen Umsetzung, deren Grenzen umstritten sind.

4. Scheitern am Ständemehr

Bereits im Abstimmungskampf hatte das doppelte Mehr, das für die Annahme von Volksinitiativen erforderlich ist, seine Vorwirkungen gezeigt. Angesichts von Umfragen, die ursprünglich um die 70% und kurz vor der Abstimmung immer noch 60% Zustimmung in der Gesamtbevölkerung anzeigen, wäre es für die Initiativgegner fahrlässig gewesen, darauf zu vertrauen, dass Initiativen bis zur Abstimmung meistens noch etwas an Zustimmung verlieren. Die Initiative hätte aus damaliger Perspektive das Volksmehr verfehlt, aber eben auch erreichen können. In dieser Situation kommt es für die Initiativgegner darauf an, dass die Initiative im Falle der

⁵ BGer 1C_627/2020, 1C_631/2020, 1C_633/2020, 1C_639/2020 und 1C_641/2020 vom 23.3.2021, E. 2.

mehrheitlichen Zustimmung des Volkes am Ständemehr scheitert.⁶ Entsprechend konzentrierten beide Seiten ihren Abstimmungskampf auf die kleinen Kantone, in denen eine Mehrheit gegen die Initiative noch möglich erschien. Daraus resultierte eine eigentümliche Aufmerksamkeitsverzerrung, wie sie ähnlich bei den Präsidentenwahlen in den USA zu beobachten ist, wo einzelne „Swing States“ fast die gesamte Auseinandersetzung auf sich ziehen.

In der Abstimmung trat dann tatsächlich der seltene Fall ein, dass die Mehrheit des Volkes zustimmte (50,7% Ja-Stimmen), aber gleichzeitig eine deutliche Mehrheit der Kantone die Volksinitiative ablehnte (14,5 Nein-Stimmen gegenüber 8,5 Ja-Stimmen). Die ländlichen Gebiete und kleinen Kantone der Deutschschweiz sorgten alleine dafür, dass die Vorlage scheiterte. Dass eine Volksinitiative, die von linker Seite lanciert wurde und den Stimmberchtigten weder unmittelbare materielle Vorteile bot noch den Naturschutz zum Gegenstand hatte, überhaupt eine Mehrheit der Stimmen erhält, ist allein schon außergewöhnlich. Angesichts der Corona-Krise, die generell wirtschaftliche Unsicherheit gebracht hat, ist dieses Ergebnis sogar besonders bemerkenswert.

Generell ist das doppelte Mehr von Volk und Ständen für alle Verfassungsänderungen erforderlich. Schon bei den von Bundesrat und Parlament initiierten Änderungen der Bundesverfassung kommt es sehr selten zu einer Ablehnung allein wegen des fehlenden Ständemehrs.⁷ In der bisherigen Serie dieser Landesberichte kam dies erst einmal vor, nämlich bei der Einführung eines Artikels zur Familienpolitik, bei der das Volksmehr erreicht wurde (54,3%), aber das Ständemehr verfehlt (13 Nein-Stimmen gegenüber 10 Ja-Stimmen).⁸ Umgekehrt gab es in den Landesberichten den Fall, dass die Mehrheit der Kantone die Heiratsstrafe (Benachteiligung verheirateter Paare bei der direkten Bundessteuer) abschaffen wollte (Volksinitiative

6 *E. Aschwanden/D. Gerny*, Die Schlacht wird auf dem Land entschieden. Befürworter und Gegner der Konzernverantwortungsinitiative kämpfen gezielt fürs Ständemehr, in: *NZZ* vom 6.11.2020, S. 9.

7 Für eine Liste der bisher 10 am Ständemehr gescheiterten Verfassungsvorlagen siehe .../va/vab_2_2_4_4.html.

8 Details bei *A. Tschentscher/M. Minder*, Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2013, in: L.P. Feld u.a. (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2013, Baden-Baden 2014, S. 175 ff. (202 f.).

„Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe“), das Volksmehr aber verfehlt wurde (50,8% Nein-Stimmen).⁹ Diese Konstellation, bei der ein Ständemehr erreicht wird, aber das Volksmehr fehlt, ist sogar noch seltener.¹⁰ Schaut man auf die Zeitperioden, so gab es in den ersten 100 Jahren nach der Gründung des Bundesstaates (1848-1947) nur vier Abstimmungen mit unterschiedlichem Volks- und Ständemehr, in den folgenden 73 Jahren seitdem hingegen – mit der jetzt gescheiterten Konzerninitiative – immerhin schon zehn.

Geradezu exotisch selten ist der Fall, dass bei einer Verfassungsänderung kraft *Volksinitiative* die Mehrheit mit Ja stimmt, aber das fehlende Ständemehr dann die Initiative scheitern lässt. Das passierte bisher erst ein einziges Mal, nämlich am 13. März 1955 bei der Volksinitiative „zum Schutz der Mieter und Konsumenten“. Diese verbuchte ein nochmals deutlich knapperes Volksmehr für sich (50,2% Ja-Stimmen), aber verfehlte das Ständemehr ähnlich deutlich wie die Konzerninitiative (15 Nein-Stimmen gegenüber 7 Ja-Stimmen). Mit dem Volksmehr von 50,7% bei gleichzeitigem Scheitern am Ständemehr setzt die Konzerninitiative also eine neue Marke.

Es ist nicht ganz einfach zu berechnen, wie knapp das Ständemehr im Fall der Konzerninitiative tatsächlich verfehlt wurde. Das Verhältnis von 14,5 zu 8,5 Standesstimmen scheint auf den ersten Blick relativ deutlich zu sein. Die Initianten hätten das Ergebnis in 3,5 Kantonen umkehren müssen, um erfolgreich zu sein. Erleichternd für dieses Alternativkalkül wirkt allerdings, dass Kantone wie Glarus (47,1% Ja-Stimmen), Schaffhausen (47,2%) und Basel-Landschaft (47,5%) das kantonale Mehr nur um wenige Prozente verfehlten. Andere Kantone wie Uri (41,5%) und Appenzell Ausserrhoden (43,5%) waren in Prozenten zwar deutlicher, verfügen aber über eine so geringe Zahl von Bürgerinnen und Bürgern, dass in Stimmen gerechnet nur wenige Personen den Ausschlag gaben. Insgesamt hätten etwa 6'000 zusätzliche Ja-Stimmen in diesen Kantonen genügt, um das Ständemehr zu verwirklichen.¹¹ Damit zeigt sich, dass die auf den ersten Blick

9 A. Tschentscher/A. Gutmann/L. Ruchti, Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2015-2017, in: N. Braun Binder u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2017, Baden-Baden 2018, S. 121 ff. (132).

10 Für eine Liste der bisher nur 4 trotz Erreichens des Ständemehrs am Volksmehr gescheiterten Verfassungsvorlagen siehe .../va/vab_2_2_4_5.html.

11 N. Thelitz/J. Oesch/C. Kleeb, Knapp 6000 Stimmen entschieden die Konzerninitiative. Das Ständemehr bei der Konzerninitiative war hauchdünn – der Stadt-Land-Graben war bei beiden Abstimmungsvorlagen gross, in: NZZ vom 1.12.2020, S. 11.

gross erscheinende Diskrepanz in Wirklichkeit ein relativ knappes Ergebnis darstellt.

5. Reformdiskussion zum Ständemehr

Rechnerisch hat sich das stimmliche Ungleichgewicht, das 1848 mit dem Ständemehr geschaffen wurde, immer weiter verstärkt. Schon damals hatte die Stimme eines Bürgers im Kanton Appenzell Innerrhoden etwa elfmal mehr Gewicht als die eines Bürgers im Kanton Zürich. Heute beträgt der Gewichtsunterschied etwa das 40-fache. Während im Jahr 1955 im Minimum 25,3% der stimmberechtigten Bevölkerung nötig waren, um das Ständemehr und damit die Verfassungsänderung zu verhindern, reichten im Jahr 2013 theoretisch schon 17,5%.

Begründet wurde das Erfordernis des doppelten Mehrs ursprünglich mit dem politischen Minderheitenschutz. Vor allem die grossen Kantone hatten sich früher und stärker dem politischen und wirtschaftlichen Liberalismus verschrieben (Regeneration) und sollten diesen den kleineren, überwiegend konservativen Kantonen (z.B. Uri, Appenzell I.R., Nidwalden) nicht noch weitergehend aufzwingen dürfen als dies in der Bundesverfassung ohnehin angelegt war. Fünf kleine Kantone fanden sich zudem im Sonderbundskrieg auf der Verliererseite (Zug, Schwyz, Nidwalden, Obwalden, Uri) und konnten das Ständemehr als ein gewisses Entgegenkommen der Siegerseite ansehen.

Doch wird das Ständemehr tatsächlich für das legitime Ziel des Minderheitenschutzes eingesetzt? Gerade der Kampf um die Konzerninitiative lässt daran Zweifel aufkommen. Die Initiativegegner hatten mit dem Bauernverband eine strategische Allianz geschlossen. Dabei verabschiedete der Verband für seine 50'000 Mitglieder, von denen viele genau in den entscheidungstragenden ländlichen und Kleinkantonen leben, die Nein-Parole. Die Konzerninitiative hat der Sache nach aber keinen Einfluss auf die Landwirtschaft, so dass die Verbandsmitglieder nicht betroffen sind und es normalerweise üblich gewesen wäre, auf eine Abstimmungsempfehlung zu verzichten. Der Zusammenhang ist bewusst sachfremd und strategisch angelegt. Im Gegenzug kann jetzt die organisierte Landwirtschaft auf Unterstützung der bürgerlichen Wirtschaft bei den Themen Agrarreform, Pestizide

und Freihandel rechnen.¹² Hier wird der Ständemehr-Bonus außerhalb der legitimen Minderheiteninteressen „verkauft“, um den ohnehin überproportionalen Einfluss der ländlichen Schweiz weiter zu optimieren.

Das Ständemehr wird sich auf absehbare Zeit nicht ganz abschaffen lassen, weil dazu eine Verfassungsänderung nötig ist, die ebendieses Ständemehr erreicht. Darum fragt sich, welche Reform innerhalb der Berechnung des Ständemehrs möglich ist. Ein Vorschlag von SP-Präsident Hans-Jürg Fehr aus dem Jahr 2010 will den Großstädten eine halbe Standesstimme geben, so dass die Unterrepräsentation der Stadtbevölkerung etwas gedämpft würde.¹³ Nimmt man die sechs Städte mit mehr als 100'000 Einwohnern als Grundlage (Zürich, Genf, Basel, Lausanne, Bern und Winterthur), dann wäre das Ständemehr bei der Konzerninitiative nach wie vor verfehlt worden (14,5 Nein-Stimmen gegenüber nunmehr 11,5 Ja-Stimmen).

Ein rechnerisch etwas komplizierterer, aber dafür flexiblerer Reformvorschlag ist derjenige des WeCollect-Stiftungsrats Claudio Kuster.¹⁴ Er will die Standesstimmen anteilig nach dem Prozentgehalt gewichten. Ein knappes Abweichen vom Volksmehr würde sich dann weniger stark auswirken als bei der bisherigen Alles-oder-Nichts-Regel für die Kantonsstimmen. Nach dieser Methode hätte die Konzerninitiative das Ständemehr immer noch verfehlt, aber deutlich knapper als nach dem bisher geltenden „binären“ Verfahren (11,9 Nein-Stimmen gegenüber 11,1 Ja-Stimmen).

Schließlich sieht ein Vorschlag des Politologen Wolf Linder vor, dass im Fall des Abweichens zukünftig das prozentual stärkere Mehr den Ausschlag geben sollte.¹⁵ Auch hierdurch hätte sich am Ergebnis der Konzerninitiative allerdings nichts geändert. Das zeigt, wie schwierig es ist, das intuitive Ungenügen durch eine praktikable Reform zu beseitigen.

12 *E. Hardegger*, Das Spiel der Bauern mit der Konzerninitiative. Der Verbandspräsident stoppt seinen Annäherungskurs an ökologische Kräfte – und sorgt in der Branche für Irritation, in: NZZ vom 8.10.2020, S. 7.

13 Vgl. zu diesem Reformmodell *C. Neuhaus*, Vorerst gilt: Hände weg vom Ständemehr, in: NZZ vom 1.12.2020, S. 19.

14 *C. Kuster*, So einfach und elegant lässt sich das Ständemehr fairer machen, in: NZZaS vom 3.3.2021, S. 15.

15 Vgl. zu diesem Reformmodell *Aschwanden/Gerny*, Schlacht auf dem Land (Fn. 6), S. 9.

IV. Wolfsschutz im Jagdgesetz

Das Auseinanderfallen von Volks- und Ständemehr spielt beim Referendum formal keine Rolle, weil hier das einfache Volksmehr genügt. Politisch betrachtet kann es aber gleichwohl dazu kommen, dass eine Mehrzahl kleinerer Kantone von den einwohnerstarken städtischen Kantonen „überstimmt“ wird. Darin tut sich ein Stadt-Land-Graben auf, wie er mit umgekehrten Vorzeichen bei der Konzerninitiative zu beobachten war.

Beim Referendum gegen das revidierte Jagdgesetz ging es letztlich um den Schutz von Wölfen. Dabei hatte man sich im ländlich geprägten Alpenbogen eher für die Revision eingesetzt, um einen besseren Schutz ihrer Schafe durch großzügigere Regelungen beim Abschuss von Wölfen zu erreichen. Die unmittelbar betroffene Gebirgsbevölkerung konnte für „ihr“ Gesetz im Ergebnis aber nur 48,1% Ja-Stimmen aktivieren. Eine klare Ablehnung des Gesetzes kam aus den städtisch geprägten Regionen (z.B. den Kantonen Basel-Stadt und Genf) und den Agglomerationen (prototypisch: die Kantone Basel-Landschaft und Solothurn), während ländlichen Gebiete im Flachland (z.B. der Kanton Thurgau) die Vorlage nur knapp annahmen. Insgesamt reichte dies – über alle Kantone gerechnet – für 51,9% Nein-Stimmen. Bei einer (hypothetischen) Berechnung der Standesstimme hätte aber nur 10 Nein-Stimmen einer Mehrheit von 13 Ja-Stimmen gegenübergestanden.

Aus Sicht der unterlegenen Gebirgsbevölkerung haben sich hier die realitätsfernen städtischen Massen durchgesetzt, die vom Problem selbst nicht unmittelbar berührt sind. In den beiden Bergkantonen mit den meisten Wölfen (Wallis und Graubünden) hatten die Ja-Stimmen fast 70% erreicht. Solche als Fremdbestimmung empfundenen Ergebnisse sind im Stadt-Land-Konflikt keinesfalls einzigartig. Auch bei der Zweitwohnungsinitiative haben letztlich die Städter den Bergkantonen vorgeschrrieben wie schonend sie mit den natürlichen Ressourcen in ihrem Territorium umzugehen haben.¹⁶ Insofern tut sich hier einmal mehr ein Graben auf, der in Häufigkeit und Intensität inzwischen größere Bedeutung hat als der berühmte „Rösti-Graben“ zwischen der deutsch- und der französischsprachigen Schweiz. Bei diesem Graben zeigen die neuesten Untersuchungen, dass er sich zwar in

16 Zum Problem der fremdbestimmten Minderheit *A. Tschentscher/D. Blonski/R. Baumgartner*, Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2012, in: L.P. Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2012, Baden-Baden 2013, S. 151 ff. (152 f.)

den 90er Jahren zunächst weit aufgetan hatte, sich aber seit etwa 15 Jahren langsam wieder schließt.¹⁷

V. Sonstige Abstimmungen

1. Abstimmungen mit deutlichem Ausgang

Die sonstigen Abstimmungen im Berichtszeitraum hatten überwiegend einen deutlichen Ausgang, der im Ergebnis nicht überraschte. So wurde die Einführung des Vaterschaftsurlaubs mit 60,3% Ja-Stimmen angenommen. Auch der neue Straftatbestand gegen Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung erhielten eine klare Mehrheit (63,1% Ja-Stimmen). Die vom Parlament angestrebte Erhöhung des Kinderabzugs bei der direkten Bundessteuer wurde von der Mehrheit verworfen (63,2% Nein-Stimmen). Auch dieses Ergebnis hatte sich bereits im Abstimmungskampf abgezeichnet, weil besonders die höheren Einkommensgruppen von der erweiterten Anrechnung profitiert hätten und die Erhöhung des allgemeinen Kinderabzugs zu erheblichen Steuerausfällen geführt hätte. Schließlich erlitt auch die Volksinitiative „Für ein Verbot der Finanzierung von Kriegsmaterialproduzenten“ die erwartete Niederlage (57,5% Nein-Stimmen). Sie hätte unter anderem die Pensionskassen in der Auswahl von Investitionsmöglichkeiten weiter eingeschränkt.

2. Unerwartet knapper Erfolg der Kampfflugzeuge

Unerwartet knapp hat das Volk die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge genehmigt (50,1% Ja-Stimmen). Fragt man danach, wie viel Personen ihre Meinung für eine Ablehnung hätten ändern müssen, so wird noch deutlicher, wie knapp der Ausgang ist. Es hätte eine Meinungsänderung von 0,27% oder umgerechnet 8'670 Stimmen genügt. Vergleichbar knappe Ergebnisse sind sehr selten. So wurde 2002 die Volksinitiative gegen Asylrechtsmissbrauch knapp verworfen und 2009 die Einführung von biometrischen Pässen knapp gutgeheissen. Noch enger war es 2015 bei der Abstimmung über die neue Medienabgabe für Radio und Fernsehen. Damals hätte eine Meinungsänderung von nur 0,16% der Stimmenden genügt (3'649

17 Vgl. den Überblick zur aktuellen Politgeografie bei S. Bühler, So bewegt sich die Schweiz politisch, in: NZZaS vom 2.6.2019, S. 9.

Stimmen).¹⁸ Während Kantone wie Bern und Zürich bei knappem Ausgang kantonaler Abstimmungen eine automatische Nachzählung vorsehen, kommt es dazu im Bund nur, wenn Hinweise auf Unregelmäßigkeiten vorliegen, was hier nicht der Fall war.

Inhaltlich ist der knappe Ausgang ein Erfolg der SP, der Grünen und der Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA). Als die GSoA im Jahr 1993 die Investition in Kampfflugzeuge stoppen wollte, wurde ihre Volksinitiative noch relativ klar verworfen (57,2% Nein-Stimmen). Die militärische Landesverteidigung ist im Volk traditionell fest verankert, wie die folgende Übersicht zu den Volksabstimmungen zu Militärfragen zeigt:

Jahr	Titel	Ja %	Nein %
2000	Volksinitiative «Sparen beim Militär und der Gesamtverteidigung»	37,6%	62,4%
2001	«Bewaffnete Auslandeinsätze»: Änderung des Militärgesetzes	51,0%	49,0%
2001	Volksinitiative «für eine glaubwürdige Sicherheitspolitik und eine Schweiz ohne Armee»	21,9%	78,1%
2001	Volksinitiative «für einen freiwilligen zivilen Friedensdienst»	23,2%	76,8%
2003	Armee XXI: Änderung des Militärgesetzes	76,0%	24,0%
2008	Volksinitiative «gegen Kampfjetlärm in Tourismusgebieten»	31,9%	68,1%
2009	Volksinitiative «für ein Verbot von Kriegsmaterial-Exporten»	31,8%	68,2%
2011	Volksinitiative «für den Schutz vor Waffengewalt»	43,7%	56,3%
2013	Volksinitiative «Ja zur Aufhebung der Wehrpflicht»	26,8%	73,2%
2014	«Fonds zur Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen»	46,6%	53,4%
2020	Bundesbeschluss über die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge	50,1%	49,9%

18 Vgl. die Analyse bei G. Häsler Sansano/F. Schäfer, Hauchdünnes Ja zu Kampfjets. Verteidigungsministerin Amherd räumt ein, die Wichtigkeit der Vorlage nicht genug gut erklärt zu haben, in: NZZ vom 28.9.2020, S. 27.

Mit Ausnahme der Ablehnung von schweizerischen Blauhelmtruppen (1994) hat das Volk regelmäßig die militärischen Investitionen und Vorhaben angenommen. Zwar scheiterte die letzte Beschaffung von Kampfflugzeugen (2014: Gripen-Fonds), doch war die Sachlage damals anders, weil außer der Investition als solcher auch die Wahl des Flugzeugtyps umstritten war. Darum hatte der Bundesrat bei der jetzigen Planung zunächst nur über die Beschaffung selbst und noch nicht über die konkrete Flugzeugwahl entschieden. Berücksichtigt man die bisherige Abstimmungsfolge in Armee-fragen, dann ist die Knappeit des jetzigen Entscheids geradezu ein militär-politischer Trendwechsel.

VI. Hängige Volksinitiativen und Referenden

1. Initierungsphase

Während der Unterschriftensammlung lassen sich die im Rahmen der Vorprüfung genehmigten Unterschriftenlisten auf den Aktualitätsseiten der Bundeskanzlei abrufen (.../vi/vis_1_3_1_1.html). Im frühen Stadium der Initierungsphase befinden sich derzeit:

- die Volksinitiative „Für sicherere Fahrzeuge“, welche den Gesetzgeber verpflichten will, umfangreiche Regelungen betreffend den Schutz der Verkehrsteilnehmer aufzustellen (neue Art. 82 Abs. 1^{bis}-1^{octies}; Sammelfrist bis 16.9.2022; /vi/vis512.html);
- die Volksinitiative „Für eine zivilstandsunabhängige Individualbesteuerung (Steuergerechtigkeits-Initiative)“, die für sämtliche natürlichen Personen die Individualbesteuerung einführen möchte (neuer Art. 127 Abs. 2^{bis} sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 127 Abs. 2^{bis}; Sammelfrist bis 9.9.2022; /vi/vis511.html);
- die Volksinitiative „Für Freiheit und körperliche Unversehrtheit“, nach welcher Eingriffe in die körperliche und geistige Unversehrtheit einer Person grundsätzlich von deren Zustimmung abhängig gemacht werden sollen (neuer Art. 10 Abs. 2^{bis} sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 10 Abs. 2^{bis}; Sammelfrist bis 1.6.2022; /vi/vis510.html);
- die Volksinitiative „7500 Franken an jede Person mit Schweizer Bürgerrecht (Helikoptergeld-Initiative)“, welche einen Geldbeitrag in der Höhe von CHF 7500 an sämtliche Staatsbürger über die Erhöhung der Geldmenge vorsieht (neue Übergangsbestimmung, Art. 197 Ziff. 12; Sammelfrist bis 20.4.2022; /vi/vis509.html);

- die Volksinitiative „Für ein besseres Leben im Alter“, welche einen jährlichen Rentenzuschlag in der Höhe eines Zwölftels der jährlichen Rente vorsieht (neue Übergangsbestimmung zu Art. 112 BV; Sammelfrist bis 14.11.2021; .../vi/vis507.html);
- die Volksinitiative „Mikrosteuer auf dem bargeldlosen Zahlungsverkehr“, welche die Mehrwertsteuer, die direkte Bundessteuer sowie die Stempelsteuer durch eine Steuer auf jeder Gutschrift des bargeldlosen Zahlungsverkehrs ersetzen will (Änderung von Art. 128 BV, 130 BV und 132 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 128 BV; Sammelfrist bis 5.11.2021; .../vi/vis506.html);
- die Volksinitiative „Für eine sichere und nachhaltige Altersvorsorge (Renteninitiative)“, nach welcher das Rentenalter an die durchschnittliche Lebenserwartung der schweizerischen Wohnbevölkerung im Alter von 65 Jahren gebunden werden soll (neuer Art. 112 Abs. 2 Bst. a^{ter} BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 112 Abs. 2 Bst. a^{ter}; Sammelfrist bis 16.7.2021; .../vi/vis505.html);
- die Volksinitiative „Mobilfunkhaftungs-Initiative“, welche eine Haftung der Konzessionärin für Personen- oder Sachschäden, die durch den Betrieb einer Sendeanlage für Mobilfunk oder für drahtlose Empfangsgeräte verursacht werden, vorsieht (neuer Art. 74a BV; Sammelfrist bis 3.7.2021; .../vi/vis504.html);
- die Volksinitiative „Für einen gesundheitsverträglichen und stromsparenden Mobilfunk“, welche den Bund auf einen stärkeren Schutz vor Mobilfunk- respektive Mikrowellenstrahlung verpflichten will (neuer Art. 118 Abs. 1 Bst. d BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 118 Abs. 2 Bst. d BV; Sammelfrist bis 26.6.2021; .../vi/vis503.html);
- die Volksinitiative „Hilfe vor Ort im Asylbereich“, welche vorsieht, dass die Schweiz in Zusammenarbeit mit anderen Ländern Schutzgebiete im Ausland schafft, in denen Personen aus dem Asylbereich möglichst nahe am Herkunftsland untergebracht werden können (neuer Art. 121b BV; Sammelfrist bis 19.6.2021; .../vi/vis502.html);
- die Volksinitiative „Ja zu steuerfreien AHV- und IV-Renten“, nach welcher AHV- bzw. IV-Rentenbezüger mit einem jährlichen Einkommen von höchstens 72'000 Franken für die Rente von der Steuer befreit werden sollen (neuer Art. 111 Abs. 1^{bis} BV; Sammelfrist bis 4.6.2021; .../vi/vis501.html);
- die Volksinitiative „Neufinanzierung der Pflege – Krankenkassenprämien senken! (Pflegefinanzierungs-Initiative)“, welche die Finanzierung des Pflegeangebotes – ausgenommen Leistungen für Unterkunft und Verpflegung, die in Pflegeheimen und durch Organisationen der

Krankenpflege und Hilfe zu Hause erbracht werden – durch den Bund verlangt (neuer Art. 117a Abs. 3 BV; Sammelfrist bis 10.5.2021; .../vi/vis500.html).

Die Gesetzesrevisionen und referendumspflichtigen Bundesbeschlüsse, die gerade veröffentlicht wurden und 100 Tage lang der Unterschriftensammlung für ein allfälliges *fakultatives Referendum* unterliegen (Art. 141 Abs. 1 BV), lassen sich auf der Website der Bundeskanzlei abrufen (.../rf/ref_1_3_2_1.html). Die dort als Revision erwähnten Gesetze sind in vollständiger Form über ihre Abkürzung in der Systematischen Sammlung zu finden (.../sr/sr.html). In diesem Stadium eines *potenziellen Referendums* befinden sich derzeit 33 Erlasse (Stand 13. April 2021). Da keine Anmeldung zur Unterschriftensammlung erforderlich ist, gibt es keine offizielle Übersicht zu den sich im Sammelstadium befindenden Referenden.

Im Sammelstadium gescheitert sind:

- die Volksinitiative „Ja zu mehr Mitbestimmung der Bevölkerung bei der Kranken- und Unfallversicherung“, nach welcher die Versicherung nach Art und Umfang frei gewählt werden können soll (Änderung von Art. 117 Abs. 2 BV; Sammelfrist bis 15.3.2021; .../vi/vis499.html);
- die Volksinitiative „Ja zur Abschaffung der Zeitumstellung“, die in der Schweiz ganzjährig die mitteleuropäische Zeit ohne Umstellung von Sommer- auf Winterzeit einführen möchte (Änderung von Art. 125 Abs. 2 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 125 Abs. 2 BV; Sammelfrist bis 20.12.2020; .../vi/vis497.html);
- die Volksinitiative Für eine generationengerechte Altersvorsorge (*Vorsorge Ja – aber fair*), welche die Altersvorsorge rein im Kapitaldeckungsverfahren finanzieren möchte und hierbei auch Rentenkürzungen in Betracht zieht (allgemeine Anregung; Sammelfrist bis 13.12.2020; .../vi/vis496.html);
- die Volksinitiative „Für eine sichere und vertrauenswürdige Demokratie (*E-Voting-Moratorium*)“, welche die elektronische Stimmabgabe bei Wahlen und Abstimmungen verbieten möchte (Änderung von Art. 39 Abs. 1^{bis} sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 39 Abs. 1^{bis}; Sammelfrist bis 23.11.2020; .../vi/vis493.html);
- die Volksinitiative „Integration des Landeskennzeichens in das Kontrollschild (*Kontrollschildinitiative*)“, die im Rahmen einer allgemeinen Anregung fordert, dass das Landeskennzeichen CH in das Nummernschild für Kfz integriert wird, so dass für Fahrten ins Ausland kein zusätzlicher Aufkleber mit der Landeskennung mehr erforderlich ist

(allgemeine Anregung; Sammelfrist bis 16.11.2020; .../vi/vis492.html).

2. Botschaftsphase

Bereits zustande gekommen, aber mangels Botschaft noch beim Bundesrat hängig (.../vi/vis_1_3_1_2.html) sind derzeit:

- die Volksinitiative „Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (*Biodiversitätsinitiative*)“, die Bund und Kantone auf einen stärkeren Schutz der Biodiversität verpflichten möchte (Änderung von Art. 78a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 78a BV; zustande gekommen am 15.10.2020; .../vi/vis494.html);
- die Volksinitiative „Gegen die Verbauung unserer Landschaft (*Landschaftsinitiative*)“, die fordert, dass Anzahl und Fläche von Gebäuden außerhalb von Bebauungszonen nicht weiter zunehmen darf (Änderung von Art. 75c BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 75c BV; zustande gekommen am 14.10.2020; .../vi/vis495.html);
- die Volksinitiative „Für tiefere Prämien – Kostenbremse im Gesundheitswesen (*Kostenbremse-Initiative*)“, mit der die CVP Bund und Kantone zu Maßnahmen für Kostensenkungen verpflichten möchte, wenn die Prämien eine gewisse Schwelle überschreiten (Änderung von Art. 117 Abs. 3 und 4 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 117 BV; zustande gekommen am 2.6.2020; .../vi/vis489.html);
- die Volksinitiative „Maximal 10 % des Einkommens für die Krankenkassenprämien (*Prämien-Entlastungs-Initiative*)“, mit der die SP die Höhe der Krankenkassenprämien auf maximal 10% des verfügbaren Einkommens beschränken möchte (Änderung von Art. 117 Abs. 3 BV sowie neue Übergangsvorschrift zu Art. 117 BV; zustande gekommen am 25.2.2020; .../vi/vis491.html);
- die Volksinitiative „Für ein gesundes Klima (*Gletscher-Initiative*)“, nach der ab 2050 Treibhausgasemissionen vollständig kompensiert werden müssen und zudem dannzumal vollständig auf fossile Brennstoffe verzichtet werden soll (Änderung von Art. 74a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 74a BV; zustande gekommen am 17.12.2019; .../vi/vis498.html);
- die Volksinitiative „Keine Massentierhaltung in der Schweiz (*Massentierhaltungsinitiative*)“, die den Bund zum Schutz der Tierwürde ver-

pflichten möchte, was einen Verzicht auf Massentierhaltung einschließt (neuer Art. 80a BV neue Übergangsbestimmung zu Art. 80a BV, zustande gekommen am 15.10.2019; .../vi/vis487.html).

3. Beratungsphase

Vom Bundesrat mit einer Botschaft und Ablehnungsempfehlung versehen und jetzt bei der Bundesversammlung hängig (.../vi/vis_1_3_1_3.html) sind derzeit:

- die Volksinitiative „Gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer (*Korrektur-Initiative*)“, die den Waffenexport in Länder mit internen Konflikten oder bei systematischen Menschenrechtsverletzungen verbieten möchte (Änderung von Art. 107 Abs. 2-4 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 107 BV; Botschaft vom 5.3.2021; .../vi/vis490.html);
- die Volksinitiative „*Organspende fördern – Leben retten*“, nach der die Zustimmung zur Organspende im Todesfall vermutet wird (neuer Art. 119a Abs. 4 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 119a Abs. 4 BV; Botschaft vom 25.11.2020; .../vi/vis481.html);
- die Volksinitiative „Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (*Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung*)“, die Tabakwerbung, welche Kinder und Jugendliche erreicht, verbieten möchte (Änderung der Art. 41 Abs. 1 Bst. g und 118 Abs. 2 Bst. b BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 118 Abs. 2 Bst. b BV; Botschaft vom 26.8.2020; .../vi/vis484.html);
- die Volksinitiative „Bestimmung der Bundesrichterinnen und Bundesrichter im Losverfahren (*Justiz-Initiative*)“, nach welcher Bundesrichterinnen und Bundesrichter per Los bestimmt werden sollen. Über die Zulassung zum Losverfahren soll eine Fachkommission entscheiden, die Richterinnen und Richter sollen bis zur Pensionierung im Amt bleiben (Änderung der Art. 145 und 168 BV, neuer Art. 188a BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 188a BV; Botschaft vom 19.8.2020; .../vi/vis486.html);
- die Volksinitiative „*Ja zum Tier- und Menschenversuchsverbot – Ja zu Forschungswegen mit Impulsen für Sicherheit und Fortschritt*“, die Tier- und Menschenversuche sowie das Inverkehrbringen neuer Produkte, für die Tierversuche unternommen wurden, verbieten will (Streichung von Art. 80 Abs. 2 Bst. b BV, Änderung von Art. 80 BV,

- neue Übergangsbestimmung zu Art. 80 BV; Botschaft vom 13.12.2019; .../vi/vis477.html);
- die Volksinitiative „Für eine starke Pflege (*Pflegeinitiative*)“, welche Bund und Kantone auf eine allgemein zugängliche, qualitativ hochwertige Pflege verpflichten möchte (neuer Art. 117c BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 117c BV; Botschaft vom 7.11.2018; .../vi/vis472.html);
 - die Volksinitiative „Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (*Transparenz-Initiative*)“, welche die Offenlegung der Finanzierung von Parteien sowie Wahl- und Abstimmungskampagnen erreichen will (neuer Art. 39a BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 39a BV; Botschaft vom 29.8.2018; .../vi/vis466.html).

Offiziell zurückgezogen (.../vi/vis_2_2_5_4.html) wurde:

- die Volksinitiative „Stop der Hochpreisinsel – für faire Preise (*Fair-Preis-Initiative*)“, die den Bund zum Vorgehen gegen Wettbewerbsbeschränkungen und dem Ergreifen von Maßnahmen für eine diskriminierungsfreie Beschaffung von Waren und Dienstleistungen im Ausland verpflichten möchte, um so für niedrigere Preise zu sorgen (Änderung von Art. 96 Abs. 1 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 96 Abs. 1 BV; bedingter Rückzug am 25.3.2021; .../vi/vis469.html); Grund dafür war der indirekte Gegenvorschlag des Parlaments.

4. Abstimmungsphase

Für folgende Volksinitiativen hat die Bundesversammlung die Beratung ohne Empfehlung abgeschlossen oder die Ablehnung empfohlen, so dass die Initiative jetzt abstimmungsreif ist (.../vi/vis_1_3_1_4.html): g

- die Volksinitiative „*Löhne entlasten, Kapital gerecht besteuern*“ (sog. 99% Initiative), mit der die Juso, unterstützt von der SP, fordert, Kapitaleinkommen anderthalbmal so stark zu besteuern wie sonstige Einkommen und die dadurch erzielten Mehreinnahmen für Steuersenkungen zugunsten niedriger Arbeitseinkommen und sozialer Transferleistungen zu verwenden (neuer Art. 127a BV; Beschluss vom 19.3.2021; .../vi/vis479.html);

- die Volksinitiative „Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung – Keine Subventionen für den Pestizid- und den prophylaktischen Antibiotika-Einsatz“, welche Subventionen für die Landwirtschaft an die Erfüllung ökologischer Kriterien, insb. den Verzicht auf Pestizide und prophylaktischen Antibiotika-Einsatz knüpfen möchte (Änderung von Art. 104 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 104 BV; Beschluss vom 25.9.2020; .../vi/vis473.html);
- die Volksinitiative „Für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide“, welche die Verwendung synthetischer Pestizide und die Einfuhr von Lebensmitteln, bei deren Produktion solche Pestizide verwendet werden, untersagen möchte (neuer Art. 74 Abs. 2^{bis}, neue Übergangsbestimmung zum Art. 74 Abs. 2^{bis}, Beschluss vom 25.9.2020; .../vi/vis471.html).

B. Direkte Demokratie in den Kantonen

Die Abstimmungspraxis in den 26 Kantonen ist äußerst vielfältig und kann aufgrund der großen Zahlen der Urnengänge nicht umfassend behandelt werden. Stattdessen findet sich nachfolgend ein Überblick über durch die Corona-Pandemie bedingten Einschränkungen der direkten Demokratie (I.) sowie einige Eckdaten zum Stimmverhaltens in den Kantonen (II.).

I. Durch die Corona-Pandemie bedingte Einschränkungen der direkten Demokratie auf Kantonsebene

Die Corona-Pandemie unterbrach auch in den Kantonen den gewohnten direktdemokratischen Rhythmus. Ebenso wie die eidgenössischen¹⁹ wurden auch sämtlich für den 17. Mai 2020 angesetzten kantonalen Volksabstimmungen abgesagt bzw. verschoben. Nachgeholt wurden sie zumeist am folgenden ordentlichen eidgenössischen Abstimmungstermin, dem 27. September 2020. Einzige Ausnahme war der Kanton Schaffhausen, der über

19 Vgl. A. Tschentscher/M. Widmer, Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2019, in: N. Braun Binder u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2019, Baden-Baden 2020, S. 123 ff. (123 f.).

seine beiden für Mai vorgesehenen Abstimmungen²⁰ am 30. August 2020 abstimmen ließ – gleichzeitig mit der Wahl seiner Kantonsregierung.

Auch das – bekanntlich häufig mit persönlichem Kontakt verbundene – Sammeln von Unterschriften für Volksbegehren war vom Pandemieausbruch betroffen. Analog der eidgenössischen Regelung²¹ verhängten im Frühling 2020 auch Kantonsregierungen Sammelverbote und verlängerten im Gegenzug die Sammelfristen. Auf Sommerbeginn wurden die Beschränkungen jeweils wieder aufgehoben.²² Aufgrund der zweiten Corona-Welle ordnete aber beispielsweise die Berner Kantonsregierung im Dezember erneut einen Fristenstillstand an (dieses Mal vom Vorgehen des Bundes abweichend).²³

Eine besondere Herausforderung bildete die Pandemie für die beiden Kantone Appenzell Innerrhoden und Glarus, welche die Institution der Landsgemeinde (d.h. einer physischen Versammlung der kantonalen Stimmberechtigten) kennen. Beide Kantone verschoben ihre für den Frühling vorgesehenen Landsgemeinden ursprünglich auf August bzw. September. Da die epidemiologische Lage jedoch auch dann keine Versammlungen mit tausenden Teilnehmenden zuließ, mussten sie schließlich ganz abgesagt werden. Im Kanton Glarus wurden dringende Geschäfte dem Landrat (dem kantonalen Parlament) übertragen, die nicht-dringenden auf die Landsge-

20 Dazu, dass es sich tatsächlich um verschobene Abstimmungen handelt vgl. Staatskanzlei Schaffhausen, Aus den Verhandlungen des Regierungsrats, Medienmitteilung vom 24.3.2020, sh.ch/CMS/get/file/8d6b6a4f-d136-490b-b642-86a0a7961bb0.

21 *Tschentscher/Widmer*, Landesbericht 2019 (Fn. 19), S. 124 f.

22 Vgl. beispielsweise Staatskanzlei Basel-Stadt, Der Fristenstillstand für Volksbegehren endet am 31. Mai 2020, Medienmitteilung vom 28.5.2020, www.medien.bs.ch/nm/2020-der-fristenstillstand-fuer-volksbegehren-endet-am-31-mai-2020-rr.html; Regierungsrat des Kantons Berns, Weitere Sofortmaßnahmen sowie Fristenstillstand auch bei kantonalen Volksbegehren, Medienmitteilung vom 1.4.2020, www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen/suche.archiv.meldungNeu.html/portal/de/meldungen/mm/2020/04/20200401_1405_weitere_sofortmassnahmensowiefristenstillstandauchbeikantonalen; Direktion der Justiz und des Inneren des Kantons Zürichs, Ab 1. Juni dürfen wieder Unterschriften gesammelt werden, Medienmitteilung vom 30.4.2020, www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2020/04/ab-1--juni-duerfen-wieder-underschriften-gesammelt-werden.html.

23 Regierungsrat des Kantons Bern, Regierung ergänzt Covid-19-Verordnung betreffend Kontrollen, Kundgebungen und Sammelfristen, Medienmitteilung vom 18.12.2020, www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen/suche.archiv.meldungNeu.html/portal/de/meldungen/mm/2020/12/20201218_1558_corona_verordnungen.

meinde des folgenden Jahres verschoben. Der Kanton Appenzell Innerrhoden beraumte demgegenüber eine Urnenabstimmung über die beiden ursprünglich für die Landsgemeinde traktierten Gesetzesänderungen an. Am 23. August 2020 (d.h. *nicht* an einem eidgenössischen Abstimmungstermin) stimmten die Innerrhoder Stimmberchtigten deshalb erstmals überhaupt schriftlich und geheim über kantonale Angelegenheiten ab.²⁴

II. Abstimmungsverhalten

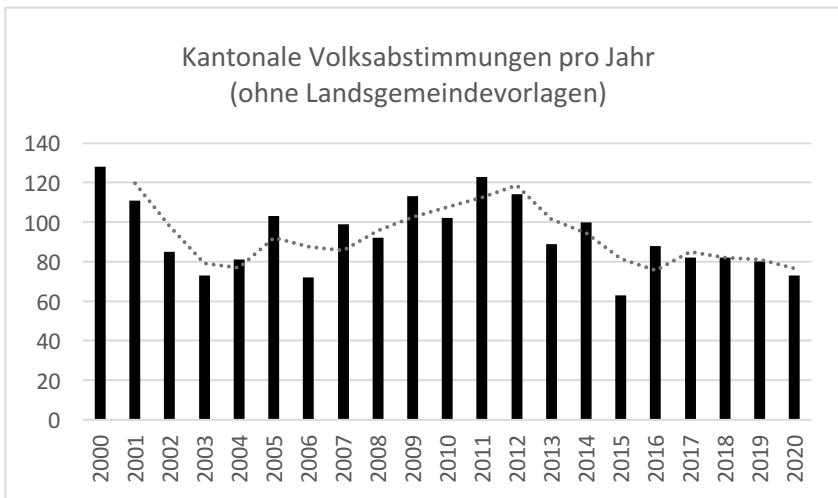
Die Statistik für das Berichtsjahr 2020 basiert erstmals auf der entsprechenden Datenbank des Zentrums für Demokratie Aarau (ZDA).²⁵ Unvollständige oder fehlerhafte Daten wurden mit Zahlen von der Internetseite des jeweiligen Kantons (Abstimmungsresultate oder elektronische Ausgaben des kantonalen Amtsblatts) ergänzt.

Im Jahr 2019 waren insgesamt 73 kantonale Volksabstimmung zu verzeichnen (inkl. Gegenvorschläge, aber ohne „Stichfragen“). Dies entspricht einer *Abnahme* um 27,0% gegenüber dem Vorjahr, als genau 100 Vorlagen gezählt wurden. Hauptursache dieses Rückgangs war die Absage der beiden Landsgemeinden, die im Vorjahr allein 20 Geschäfte zum Total beigesteuert hatten. Ohne Berücksichtigung der letzjährigen Landsgemeindegeschäfte beträgt das Minus noch 8,8%. Seit dem Jahr 2000 hatten lediglich 2003, 2006 und 2015 ähnlich wenige Urnengänge stattgefunden (da die beiden Landsgemeinden erst seit letztem Jahr in der Statistik berücksichtigt werden, ist deren Absage für den Vergleich irrelevant). Offen bleibt, welcher Anteil an diesem Rückgang auf Corona, und welcher auf den seit einigen Jahren generell leicht abnehmenden Trend²⁶ zurückzuführen ist.

24 *A. Hardegger*, Historische Premiere wegen Corona: Die Appenzeller Landsgemeinde ist abgesagt, in: NZZ-Online vom 22.5.2020, <https://www.nzz.ch/schweiz/landsgemeinde-in-appenzell-historische-premiere-wegen-corona-lid.1557723?reduced=true>; *Dies.*, Fiebermessen vor der Abstimmung, NZZ vom 17.7.2020, <https://www.nzz.ch/schweiz/corona-und-landsgemeinde-fiebermessen-vor-der-abstimmung-lid.1566645>; Kanton Glarus, Landsgemeinde 2020 wegen Coronavirus abgesagt, Medienmitteilung vom 25.8.2020, <https://www.gl.ch/public-newsroom/details.html/31/news/16604>.

25 <https://c2d.ch/country/CH> (Daten heruntergeladen am 8.4.2021).

26 Vgl. *Tschentscher/Widmer*, Landesbericht 2019 (Fn. 19), S. 143; *Tschentscher/Gutmann/Ruchti*, Landesbericht 2015-2017 (Fn. 9), S. 143.

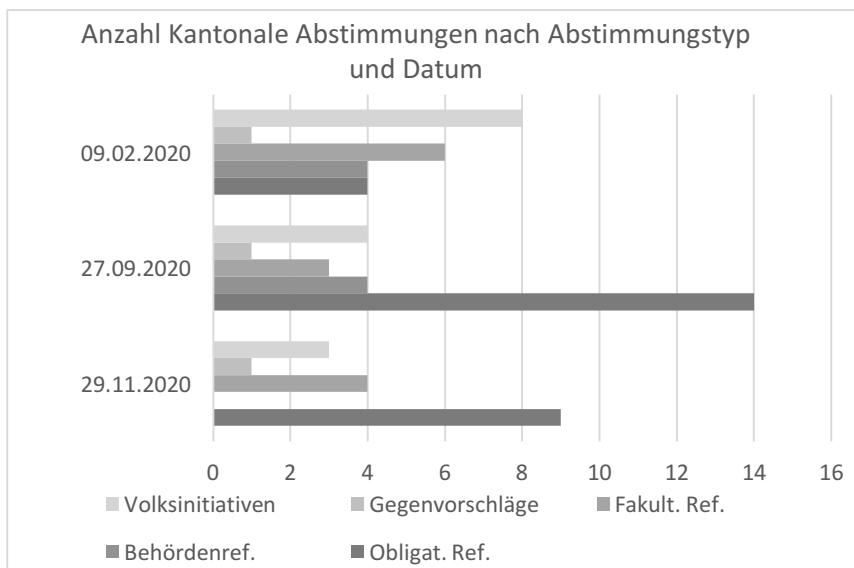


Wahrscheinlich erscheint ein Einfluss der Corona-Pandemie, wenn man die *Rechtsnatur der Abstimmungen* betrachtet. In den Kantonen existieren diverse direktdemokratische Instrumente, die jedoch in folgende fünf Kategorien aufgeteilt werden können (wobei Gegenvorschläge und Behördenreferenden dieses Jahr erstmals separat erfasst wurden):

- Volksinitiativen: Vorschläge von Stimmberchtigten, üblicherweise für eine Gesetzes- oder Verfassungsänderung.
- Gegenvorschläge: Alternativvorschläge, die kantonale Behörden Volksinitiativen gegenüberstellen.
- Fakultative Referenden: Parlamentsbeschlüsse (insbesondere Gesetze oder Ausgaben), über die abgestimmt wird, weil eine Anzahl Stimmberchtigte dies verlangt hat.
- Behördenreferenden: Parlamentsbeschlüsse, über die abgestimmt wird, weil dies entweder eine Anzahl Gemeinden oder eine ausreichend große Minderheit des kantonalen Parlaments verlangt oder weil die Parlamentsmehrheit ein Geschäft freiwillig den Stimmberchtigten vorgelegt hat.
- Obligatorische Referenden: Entscheide, für die eine Volksabstimmung zwingend vorgeschrieben ist (z. B. Verfassungsänderungen oder in gewissen Kantonen hohe Ausgaben).

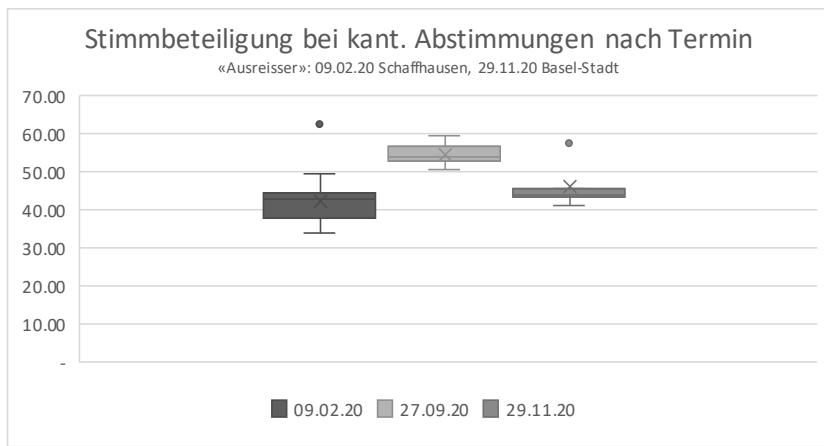
Im Berichtsjahr wurde über 15 Volksinitiativen, 3 Gegenvorschläge, 18 fakultative Referenden, 8 Behördenreferenden und 45 obligatorische Referenden abgestimmt. Bemerkenswert ist dabei der Unterschied zwischen den

verschiedenen Abstimmungsterminen (siehe folgende Grafik): Während am 9. Februar 2020 (d.h. dem letzten Abstimmungstermin vor dem Ausbruch der Pandemie) 14 volksinitiierte Vorlagen (Volksinitiativen und fakultative Referenden) 8 obligatorischen oder behördlich initiierten (Gegenvorschläge, Behörden- und obligatorische Referenden) gegenüberstanden, gab es in der zweiten Jahreshälfte (27. September, 29. November sowie die August-Abstimmungen in Schaffhausen und Innerrhoden; inkl. die ursprünglich auf Mai angesetzten Vorlagen) ebenfalls 14 volksinitiierte, aber 32 obligatorische und behördlich initiierte Vorlagen. Dies dürfte daran liegen, dass die Pandemie die Aktivitäten gesetzgebender Behörden weniger stark behindert hat als das Unterschriften sammeln, welches von behördlichen Sammelverboten (vgl. oben B.II.) und den allgemeinen Einschränkungen des öffentlichen Lebens betroffen war. Es bleibt abzuwarten, ob sich der coronabedingte Trend zu einem geringeren Anteil volksinitiiierter Vorlagen auch 2021 bestätigt.



Die *durchschnittliche Stimmteilnahme* pro Vorlage lag mit 48,3% (ohne leere und ungültige Stimmen: 46,0%) über dem Niveau der Vorjahre (2015–2017: 44,3%; 2018: 44,3%, 2019: 40,4%). Hauptursache hierfür dürfte die

hohe Stimmbeteiligung bei den eidgenössischen Abstimmungen von September und November gewesen sein.²⁷ Bei den Volksabstimmungen vom 9. Februar betrug der Mittelwert 42,1% (ohne leere und ungültige Stimmen: 40,2%), am 27. September 54,7% (52,3%) und am 29. November 46,3% (44,2%). Vergleicht man die Beteiligung bei den an demselben Tag in den verschiedenen Kantonen zur Abstimmung kommenden Vorlagen, so beträgt die Differenz zwischen den jeweils höchsten und tiefsten Stimmbeteiligungen je nach Termin und Betrachtungsart zwischen 10% und 15% (ohne den Ausnahmefall Schaffhausen), liegt also nicht wesentlich höher als jene zwischen den verschiedenen Abstimmungsterminen. Besonders auffällig sind die Abstimmungen vom 19. November: Über 10 der 11 Kantonen, die an diesem Tag über kantonale Vorlagen entschieden, schwankte die Beteiligung nur gerade um 3 bis 4% (bei 14 Abstimmungen). Eine markant höhere Partizipation wies lediglich der Kanton Basel-Stadt auf, wo die Stimmberechtigten über besonders umstrittene Geschäfte (die Erweiterung des Rheinhafens und eine Wohnvorlage) zu befinden hatten und zudem Wahlen für die Kantonsregierung anstanden.



Über das ganze Jahr betrachtet am höchsten lag die Beteiligung bei der Volksabstimmung über den Umzug der kantonalen Pädagogischen Hochschule Schaffhausen (65,0%, ohne ungültige und leere Stimmen: 60,1%). Es folgten die zwei anderen Schaffhauser Abstimmungen (werden leere und

27 Vgl. zum Zusammenhang zwischen eidgenössischen und kantonalen Abstimmungen auch *Tschentscher/Widmer*, Landesbericht 2019 (Fn. 19), S. 143; *Tschentscher/Gutmann/Ruchti*, Landesbericht 2015-2017 (Fn. 9), S. 143.

ungültige Stimmen nicht mitgezählt, befinden sich diese allerdings „nur“ auf Platz sechs und sieben). Dies liegt offensichtlich daran, dass im Kanton Schaffhausen – und nur dort – die Stimmpflicht gilt.²⁸ Die tiefste Beteiligung wurde bei den beiden Vorlagen im Kanton Appenzell Innerrhoden registriert, über die wie erwähnt an einem separaten (nicht-eidgenössischen) Termin abgestimmt wurde (29,7% und 29,9% mit; 28,8% und 28,9% ohne Berücksichtigung leerer und ungültiger Stimmzettel).

Was die *Ergebnisse der Volksabstimmungen* angeht, so zeigte sich im Berichtsjahr das bekannte Muster: Behördenvorlagen wurden eher angenommen als Volksinitiativen und obligatorische Referendumsvorlagen eher als fakultative.²⁹ Besonders markant war 2020 die Zustimmung zu Vorlagen, die dem obligatorischen Referendum unterstanden: 31 von 32 (!) wurden angenommen, gegenüber – immerhin – 3 von 12 Volksinitiativen.

C. Direkte Demokratie in den Gemeinden

I. Corona-Pandemie und Gemeindeversammlungen

Vier Fünftel der Schweizer Gemeinden waren mit einem ähnlichen Problem konfrontierten wie die beiden Landsgemeindekantone (s. oben, Ziff. B.II.). Ihr Legislativorgan ist nämlich eine *Gemeindeversammlung*, an der alle Stimmberrechtigten teilnehmen können.

Ab der zweiten Corona-Welle nahm der Bundesrat Gemeindeversammlungen (ebenso wie Sitzungen kommunaler Legislativen) ausdrücklich von den für Veranstaltungen geltenden Teilnehmendenobergrenzen aus.³⁰ Nur weil es von Bundesrechts wegen zulässig gewesen wäre, konnten oder wollten aber nicht alle Gemeinden das mit einer Gemeindeversammlung verbundene Ansteckungsrisiko eingehen. Manche Kommunen bedienten sich daher derselben Lösung wie der Kanton Appenzell Innerrhoden: Sie führten *ausnahmsweise Urnenabstimmungen durch*. Da solche jedoch vielerorts rechtlich gar nicht vorgesehen waren, mussten u.a. die Kantone Aargau, Luzern und Zürich erst einmal eine entsprechende gesetzliche Grundlage schaffen. Während sich danach im Kanton Luzern die große Mehrzahl der

28 *Tschentscher/Gutmann/Ruchti*, Landesbericht 2015-2017 (Fn. 9), S. 143.

29 Vgl. *Tschentscher/Widmer*, Landesbericht 2019 (Fn. 19), S. 144.

30 Art. 6c der Verordnung vom 19.6.2020 über Maßnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung besondere Lage; SR 818.101.26; Stand 2.11.2020).

Gemeinden für den schriftlichen Weg entschied, hielten 140 von 162 Zürcher Gemeinden an der Gemeindeversammlung fest.³¹

Wo physische Gemeindeversammlungen durchgeführt wurden, mussten Abstände eingehalten und Schutzkonzepte umgesetzt werden. Dies führte mitunter auch zu *originellen Versammlungsformen*: So verabschiedete die Berner Gemeinde Häutligen am 5. Dezember 2020 ihr Budget für 2021 im Freien – notabene bei eisiger Kälte.³² Im (deutlich bevölkerungsreicheren) Aesch (Kanton Basel-Landschaft), wurde im Juni ebenfalls eine Freiluftversammlung durchgeführt,³³ im Dezember hingegen aufgrund der damals heiklen epidemiologischen Lage abgesagt.³⁴ Von Pech verfolgte war das zürcherische Thalwil: Nachdem die Versammlung vom 10. September wegen zu großen Andrangs hatte abgesagt werden müssen, bereitete die Gemeinde für das Ausweichdatum vom 29. Oktober nicht weniger als drei Turnhalle vor – nur um die Versammlung dann angesichts der zweiten Corona-Welle endgültig absagen und die Entscheidungen wohl oder übel an die Urne verweisen zu müssen.³⁵

Eine besondere Problematik ergab sich daraus, dass Angehörige von Risikogruppen und Menschen in Quarantäne *faktisch von der Teilnahme an Gemeindeversammlungen* – und damit der Wahrnehmung ihrer politischen Rechte auf kommunaler Ebene – *ausgeschlossen wurden*. Inwiefern hieraus Rechtsstreitigkeiten resultieren werden, bleibt abzuwarten. Teilweise wurde auch befürchtet, dass die Angst vor Ansteckung zu einer geringeren Versammlungsteilnahme führen könnte, was zumindest in gewissen Ortschaften auch tatsächlich der Fall gewesen zu sein scheint.³⁶

II. Rechtsprechung: Behördliche Informationen im Vorfeld von Gemeindeversammlungen und kommunalen Abstimmungen

Bei über 2000 Schweizer Gemeinden, die alle regelmäßig entweder Gemeindeversammlungen oder Urabstimmungen durchführen, überrascht es nicht, dass es gelegentlich zu Rechtsstreitigkeiten kommt. Im Berichtsjahr

31 O. von Matt, Die Gemeinden, die Helden des Demokratie-Revivals, Aargauer Zeitung vom 29.12.2020, S. 2.

32 von Matt, Gemeinden (Fn. 31), S. 2.

33 von Matt, Gemeinden (Fn. 31), S. 2.

34 C. Zürcher, Wie Corona die Demokratie bedroht, Tages-Anzeiger vom 17.12.2020, S. 3.

35 von Matt, Gemeinden (Fn. 31), S. 2.

36 Zürcher, Corona (Fn. 34), S. 3.

wurden insbesondere mehrere Urteile zu Fällen veröffentlicht, in denen gerügt worden war, behördliche Informationen im Vorfeld eines Volksentscheids seien auf die eine oder andere Art rechtswidrig gewesen.

1. Einseitige Information: Flugblattpropaganda einer Schulbehörde

Die Frage, inwiefern sich *Behörden* bzw. Behördenangehörige *in Abstimmungskämpfe einmischen* dürfen, beschäftigt die schweizerischen Gerichte und die staatsrechtliche Literatur regelmäßig.³⁷ In der öffentlichen Diskussionen geht es meist um die Bundes- oder Kantonsebene, ein besonders instruktiver Fall betraf jedoch die Gemeinde *Birmensdorf (Kanton Zürich)*.³⁸ Dort wurde am 1. September 2019 über die Aufhebung der Sekundarschulgemeinde (einer spezielle Gemeindeform des zürcherischen Rechts) abgestimmt. Im Vorfeld dieser Abstimmungen hatten sämtliche Mitglieder der Sekundarschulpflege gemeinsam ein Flugblatt an alle Haushalte der Gemeinde versandt, in dem sie ein – wörtlich – „NEIN zur Auflösung unserer Schulen“ empfahlen, u.a. weil sie sich „als Schulbehörde intensiv mit dieser Frage beschäftigt“ hätten. Die Abschaffung der Sekundarschulgemeinde wurde danach mit 1034 Nein- gegen 830 Ja-Stimmen abgelehnt. Ein Stimmbürger er hob gegen dieses Abstimmungsergebnis Beschwerde. In seinem Urteil erwog das Zürcher Verwaltungsgericht, die Flugblätter seien geeignet gewesen, bei der Stimmbürgerschaft den Anschein einer behördlichen Mitteilung zu erwecken und müssten daher der Sekundarschulgemeinde zugerechnet werden (unabhängig davon, ob sie behördlich oder privat finanziert worden waren). Da das Flugblatt das Gebot, dass Behörden sachlich und zurückhaltend zu informieren haben, offensichtlich verletzte, wurde die Abstimmung aufgehoben.³⁹

Analysiert man dieses Urteil, zeigt sich, dass der Knackpunkt nicht die Frage war, ob das fragliche Flugblatt die rechtlichen Anforderungen an behördliche Abstimmungskommunikation verletzte. Dies war eindeutig der Fall. Es handelte sich um ein geradezu typisches Beispiel für „eigentliche Propaganda“, derer sich Behörden nach ständiger bundesgerichtlicher

37 Vgl. BGE 146 I 129 E. 5, 145 I 207 E. 2 ff., 145 I 175 E. 5 f., 145 I 1 E. 6 ff., 143 I 78 E. 4 ff.; B. Pirker, Behördliche Interventionen im Abstimmungskampf, AJP 2017, S. 1366 ff.

38 VGer ZH, Entscheid VB.2019.00618 vom 11.12.2019.

39 VGer ZH, Entscheid VB.2019.00618 vom 11.12.2019, E. 4.

Rechtsprechung nicht bedienen dürfen.⁴⁰ Fraglich war vielmehr, ob das Flugblatt der Sekundarschulgemeinde Birmensdorf zuzurechnen war oder ob die Behördenmitglieder als Privatpersonen gehandelt hatten. Auch diesbezüglich konnte sich das Zürcher Verwaltungsgericht jedoch auf Präjudizen stützen, gemäß welchen etwa auch Leserbriefen und Zeitungsbeiträgen von Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten rasch einmal offizieller Charakter zukommt.⁴¹ Es überrascht daher nicht, dass die Gemeinde Birmensdorf auf einen Weiterzug des Falls ans Bundesgericht verzichtete und den Verwaltungsgerichtsentscheid akzeptierte.

2. Falsche Information: Unrichtige Auskunft eines Gemeindepräsidenten an einer Gemeindeversammlung

Nicht um unerlaubte Propaganda, sondern um eine inhaltlich falsche Sachinformation ging es in einem Fall aus *Crésuz (Kanton Freiburg)*, der das Bundesgericht im November beschäftigte.⁴² Die dortige Gemeindeversammlung hatte am 20. März 2019 mit 58 zu 55 Stimmen beschlossen, den kommunalen Entsorgungshof abzureißen und an dessen Standort einen Neubau zu erstellen, der u.a. die Gemeindeverwaltung beherbergen sollte. In der dem Entscheid vorangegangenen Diskussion hatte der Gemeindepräsident auf die entsprechende Frage eines Versammlungsteilnehmers geantwortet, der mit dem Projekt verbundene Kredit beinhaltete auch die Kosten für die Umnutzung der bisherigen Verwaltungsräumlichkeiten, was jedoch nicht zutraf.

Mehrere Stimmberchtigte wehrten sich darauf juristisch gegen den Versammlungsentscheid. Sie argumentierten, angesichts des knappen Resultats sei die Falschauskunft möglicherweise entscheidend für das Ergebnis gewesen, weshalb die Abstimmung über das Projekt zu wiederholen sei. Das Bundesgericht sah dies (ebenso wie die Vorinstanzen) anders: Es wies darauf hin, dass es sich um die spontane Antwort des Gemeindepräsidenten auf eine von zahlreichen Fragen aus der Versammlungsmittel gehandelt hatte. In der vorangegangenen Präsentation, den offiziellen Unterlagen und

40 BGE 145 I 282 E. 5.1 m.H.; für ein weiteres einschlägiges Beispiel BGer 1C_521/2017 vom 14.5.2018, E. 3.2 f.

41 Vgl. BGer 1C_412/2007 vom 18.7.2008, E. 6.6; VGer BE, VGE 2018/388 vom 23.8.2019 (= BVR 2020, S. 277 ff.) E. 6.

42 BGer 1C_321/2020 vom 13.11.2020.

an früheren Veranstaltungen sei die Sachlage dagegen jeweils korrekt dargestellt worden. Zudem habe der betroffene Betrag nur gerade 3,4% der Projektkosten ausgemacht.⁴³

Angesichts von letztgenannter Tatsache ist die höchstrichterliche Einschätzung, die strittige Auskunft habe das Ergebnis nicht beeinflusst, durchaus vertretbar. Es ist jedoch nicht zu erkennen, dass sich das Bundesgericht auch von pragmatischen Überlegungen hat leiten lassen: Es wird in der Praxis häufig vorkommen, dass Gemeindeverantwortliche sich in einer spontanen Versammlungsdiskussion an einzelne Details nicht mehr richtig erinnern und deshalb nicht ganz zutreffende Aussagen machen. Hätte das Bundesgericht anders entschieden, könnten jedes Jahr unzählig Gemeindebeschlüsse in der ganzen Schweiz angefochten werden.

3. Fehlende Information: Lückenhafte Versammlungseinladung

Zeigt sich das Bundesgericht tolerant bei Äußerungen, die in der Hitze einer Versammlungsdiskussion fallen, gilt dies nicht für Vorbereitungen von Gemeindeversammlung, insbesondere – verständlicherweise – wenn Gemeinden dabei gegen klare Gesetzesbestimmungen verstoßen. Dies war 2019 im aargauischen *Auenstein* der Fall gewesen.⁴⁴

Der Sachverhalt gestaltete sich folgendermaßen: § 23 des Aargauer Gemeindegesetzes (GG/AG)⁴⁵ schreibt vor, dass die Stimmberchtigten spätestens 14 Tage vor der Gemeindeversammlung „durch Zustellung [...] der Traktandenliste *mit den Anträgen* und allfälligen Erläuterungen aufzubieten“ sind. Vor der Gemeindeversammlung vom 23. November 2018 hatte die Gemeindekanzlei jedoch lediglich die Traktandenliste und einige Kurzerläuterungen versandt, während die Anträge nur im Internet sowie auf der Gemeindekanzlei eingesehen werden konnten. So wurden die Stimmberchtigten postalisch nur darüber informiert, dass über eine Totalrevision der Gemeindeordnung (d.h. der „Gemeindeverfassung“) beraten werde, wobei der Gemeinderat „verschiedene Bestimmungen anpassen“ wolle. Sie mussten aber weitere Recherchen betreiben, um festzustellen, dass der Gemeinderat vorschlug, das Unterschriftenquorum für kommunale Referenden zu verdoppeln.

43 BGer 1C_321/2020 vom 13.11.2020, E. 4.

44 BGer 1C_559/2019 vom 12.2.2020.

45 Gesetz über die Einwohnergemeinden vom 19.12.1978 (SAR 171.100).

Ein Gegner der Unterschriftenverdoppelung beschritt daraufhin den Rechtsweg. Das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau befand das Vorgehen der Gemeinde erstaunlicherweise für rechtmäßig. Alle interessierten Stimmberechtigten hätten sich im Vorfeld der Gemeindeversammlung Kenntnis über die traktandierten Geschäften verschaffen können. Das Bundesgericht war anderer Meinung und gab dem Beschwerdeführer recht: § 23 GG verlange, dass sich die Stimmberechtigten *anhand der fristgerecht mit der Einladung zugestellten Unterlagen* ein Bild von Inhalt und Bedeutung der traktandierten Geschäfte machen könnten, was vorliegend klarerweise nicht der Fall gewesen sei. Folglich sei das Geschäft nicht gehörig traktandiert gewesen. Der Gemeindeversammlungsentscheid wurde aufgehoben.⁴⁶

Das Urteil verdient Zustimmung: Es ist naheliegend, dass mehr Stimmberechtigten den Inhalt von Anträgen zur Kenntnis nehmen, wenn diese ihnen postalisch zugesandt werden als wenn dies nicht der Fall ist. Das Durchlesen erhaltener Post verlangt einen geringeren Grad aktiven Interesses als die aktive Konsultation einer Internetseite oder gar der physische Besuch der Gemeindeverwaltung. Einer Vorschrift, wonach möglichst viele Stimmberechtigte durch Zusenden der Gemeindeversammlungsanträge auf deren Inhalt aufmerksam zu machen sind, kommt insofern auch die Funktion zu, die Stimmberechtigten „zu warnen“. Besteht eine solche Vorschrift, geht es nicht an, in den versandten Unterlagen gerade potenziell umstrittene Vorschläge nicht zu erwähnen

Abgekürzte Links:

.../rf/ = www.admin.ch/ch/d/pore/rf/ref_2_2_3_1.html
.../sr/ = www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html
.../va/ = www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1.html
.../vi/ = www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_2_2_5_1.html

46 BGer 1C_559/2019 vom 12.2.2020, E. 5.

b) Deutschland

Das vor dem Verfassungsgerichtshof gescheiterte Volksbegehren über gebührenfreie Kindertagesstätten in Baden-Württemberg – Landesbericht Deutschland 2020

Arne Pautsch

A. Einleitung

Im Berichtszeitraum 2020 ist – gleichsam im Schatten der Corona-Krise – eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes Baden-Württemberg (im Folgenden: VerfGH) zu einem Volksgesetzgebungsverfahren ergangen, die Ausstrahlungswirkung auch in andere Länder entfalten dürfte. Es geht um das Urteil des baden-württembergischen Landesverfassungsgerichts vom 18. Mai 2020¹, mit dem das Ende 2018 von der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) in Baden-Württemberg angestrengte Volksbegehren zur Gebührenfreiheit von Kindertagesstätten für unzulässig und damit für nicht durchführbar erklärt wurde.² Der direktdemokratische Vorstoß der SPD zielte auf eine entsprechende Änderung des Gesetzes über die Betreuung und Förderung von Kindern in Kindergärten, anderen Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (Kindertagesbetreuungsgesetz - KiTaG), mit der eine Gebührenfreiheit im Umfang von maximal 35 Stunden pro Woche erreicht werden sollte. Zu diesem Zweck hatte die initiierende SPD einen entsprechenden Gesetzentwurf (nachfolgend: KiTaGÄndG-Entwurf) nebst Begründung erstellt. Nachdem die erforderliche Zahl an Unterstützerunterschriften erreicht worden war, reichten die Vertrauenspersonen den Antrag auf Volksbegehren zur Zulässigkeitsprüfung beim zuständigen Landesinnenministerium ein. Dieses lehnte die Zulässigkeit des Volksbegehrens ab. Hiergegen riefen die Vertrauenspersonen den VerfGH an.

1 VerfGH BW, Urteil vom 18.05.2020 – 1 GR 24/19, NVwZ-RR 2020, 1050; Volltext unter BeckRS 2020, 1868.

2 So ausdrücklich VerfGH BW, Urteil vom 18.05.2020 – 1 GR 24/19, NVwZ-RR 2020, 1050 Ls. 1.

Das Urteil des VerfGH zur Unzulässigkeit des Volksbegehrens ist in mehrfacher Hinsicht von Bedeutung, da es im Kern zentrale Vorgaben für die Volksgesetzgebung nach dem Landeverfassungsrecht formuliert, die zwar nur für den Verfassungsraum Baden-Württembergs gelten, allerdings eine Ausstrahlungswirkung auch in andere Bundesländer entfalten dürften. Vor allem die Ausführungen des VerfGH zur Auslegung (und Reichweite) des sog. Abgabenvorbehalts aus Art. 59 Abs. 3 Satz 3 BWVerf. werden mutmaßlich insoweit über Baden-Württemberg hinauswirken, als gerade in verfassungsgerichtlichen Verfahren zur Volksgesetzgebung die landesverfassungsgerichtliche Praxis besteht, Entscheidungen anderer Landesverfassungsgerichte zu referenzieren.³

Auch wenn man der Argumentation des VerfGH vor allem mit Blick auf die extensive Ausdeutung des Abgabenvorbehalts nicht folgen mag, soll hier – dem Charakter des Beitrags als Landesbericht folgend – nach einem kurzen Blick auf die (verfassungs-)rechtlichen Vorgaben für die direkte Demokratie in Baden-Württemberg (B.) zunächst eine Einordnung des Volksbegehrens und eine Darstellung des Verfahrensgangs (C.) erfolgen, bevor sodann die wesentlichen Linien des Urteils vom 18. Mai 2020 nachgezeichnet und einer kritischen Würdigung unterzogen werden (D.).

B. Ausgestaltung der direkten Demokratie in Landesverfassung und Volksabstimmungsgesetz

Die direkte Demokratie in Baden-Württemberg besteht nach der Landesverfassung (BWVerf.) aus drei Elementen. Neben den zweistufig aufeinander aufbauenden Instrumenten von Volksbegehren und Volksentscheid, die seit jeher Bestandteil des Landesverfassungsrechts sind (Art. 59 Abs. 3, 60 BWVerf.) ist mit dem Volksantrag (Art. 59 Abs. 2 BWVerf.) im Zuge der Verfassungsnovelle im Jahre 2015 eine Befassungsinitiative hinzugekommen, die jedoch – von der Möglichkeit nach Art. 59 Abs. 3 Satz 2 BWVerf. abgesehen⁴ – im Wesentlichen losgelöst von der Volksgesetzgebung ist. In

3 Dazu etwa *A. Pautsch*, Landesverfassungsgerichte und direkte Demokratie, in: W. Reutter (Hrsg.), *Verfassungsgerichtsbarkeit in Bundesländern*, Wiesbaden 2020, S. 263 ff.

4 Danach kann Gegenstand des Volksbegehrens auch ein als Volksantrag nach Abs. 2 Satz 2 eingebrachter Gesetzentwurf sein, dem der Landtag nicht unverändert zugestimmt hat.

Baden-Württemberg gilt daher eine Zweistufigkeit der Volksgesetzgebung, bei der die Volksinitiative als deren erste Stufe ausgespart ist.⁵

Ausgehend von dieser Zweistufigkeit ist auch das hier in Rede stehende Volksbegehren über gebührenfreie Kindertagesstätten zu betrachten. Weiter gelten für die Volksgesetzgebung die in nahezu allen Bundesländern landesverfassungsrechtlich vorgesehenen Restriktionen, und zwar vor allem dergestalt, dass sich bei den zulässigen Gegenständen direktdemokratischer Verfahren Themenausschlüsse finden, über die ein Volksbegehren nicht stattfinden darf (siehe in Baden-Württemberg Art. 59 Abs. 3 Satz 3 BWVerf.).

C. Das Volksbegehren über gebührenfreie Kindertagesstätten

Das hier behandelte Volksbegehren über gebührenfreie Kindertagesstätten wurde von der SPD in Baden-Württemberg initiiert und getragen. Die Initiative für das Volksbegehren wurde Ende 2018 gestartet.⁶ Als Akt der Volksgesetzgebung zielt es im Kern darauf, Kindern im Land Baden-Württemberg bis zur Einschulung den gebührenfreien Besuch einer Kindertageseinrichtung oder in der Kindertagespflege zu ermöglichen. Danach sollen Kinder bis zur Einschulung gebührenfrei eine solche Einrichtung besuchen können. Zu diesem Zweck sollen die Träger der Kindertageseinrichtungen und die Kindertagespflegepersonen einen Ausgleich vom Land erhalten, wenn sie auf die Erhebung von Elternbeiträgen verzichten. Der konkrete Gesetzentwurf, der auf eine Änderung des KiTaG zielte und Gegenstand des Volksbegehrrens war, hatte folgenden Wortlaut (vgl. Art. 1 KiTaGÄndG-Entwurf):

§ 6 KiTaG Gebührenfreie Grundbetreuung

Um eine gebührenfreie Grundbetreuung der Kinder in einer Kindertageseinrichtung oder der Kindertagespflege im Sinne des § 1 zu fördern, unterstützt das Land die Träger dieser Einrichtungen und Kindertagespflegepersonen kostendeckend beim Erlass von Elternbeiträgen. Diese kostendeckende Unterstützung erfolgt bei einer

5 Zur Ausgestaltung näher *D. Winkler*, in: V.M. Haug (Hrsg.), Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Kommentar, 1. Aufl., Baden-Baden 2018, Art. 59 Rn. 43 ff.

6 Zum Verlauf anschaulich auch *C. Dürr/M. Quaas/C. Engemann*, in: Praxis der Kommunalverwaltung Baden-Württemberg, Loseblatt, Wiesbaden, Stand: Januar 2021, § 6 KiTaG, 4.4.

gewährleisteten Gebührenfreiheit von der Geburt bis zum Tag vor der Einschulung des Kindes im Umfang von bis zu 35 Stunden (Grundbetreuung).

§ 6a KiTaG

Bemessung der Elternbeiträge

Wenn die Träger der Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflegepersonen Elternbeiträge für die Grundbetreuung oder für über die Grundbetreuung hinausgehende Betreuungszeiten, Mittagsverpflegung und sonstige Zusatzleistungen erheben, sind diese so zu bemessen, dass der wirtschaftlichen Belastung durch den Besuch der Einrichtung sowie der Zahl der Kinder in der Familie angemessen Rechnung getragen wird. Für die Erhebung von Elternbeiträgen durch kommunale Träger der Einrichtung gelten an Stelle von Satz 1 die Regelungen des Kommunalabgabengesetzes.

§ 8c KiTaG

Förderung der Betreuungsangebote durch das Land

Das Land unterstützt die Gemeinden und örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe bei der Bereitstellung eines bedarfsgerechten Betreuungsangebots in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege durch Zuweisungen nach Maßgabe des Finanzausgleichsgesetzes. Verzichten die Träger von Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflegepersonen im Sinne des § 6 auf die Erhebung von Elternbeiträgen, erhalten sie auf Antrag einen Ausgleich in Höhe des nicht erhobenen Elternbeitrags vom Land. Die Antragstellung beim Land erfolgt für alle Träger und Kindertagespflegepersonen über die Gemeinden. Das Land gewährt den Gemeinden den beantragten Ausgleich, den diese wiederum an die Träger und Kindertagespflegepersonen weiterleiten.

Art. 2 KiTaGÄndG-Entwurf enthielt eine Inkrafttretensbestimmung.

Das von den SPD-Landtagsabgeordneten *Andreas Stoch* und *Sascha Binder* als Vertrauensleuten vertretene Volksbegehren erreichte im weiteren Verlauf die für den Antrag einfachgesetzlich in § 27 Abs. 4 Satz 1 VAbstG vorgeschriebene Zahl von mindestens 10.000 Unterstützerunterschriften von Wahlberechtigten. Diese wurde mit insgesamt rund 17.000 Unterstützerunterschriften sogar übertroffen. Auf dieser Grundlage beantragten die Vertrauensleute im Februar 2019 die Zulassung des Volksbegehrens beim zuständigen Innenministerium (vgl. § 27 Abs. 1 VAbstG BW).

Das Innenministerium lehnte am 4. März 2019 den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens ab. Die Entscheidung wurde unter anderem mit mehreren Verstößen gegen die Landesverfassung (sowie überdies auch gegen Kompetenzvorschriften des Grundgesetzes) begründet. So stehe der dem Volksbegehren zugrunde liegende KiTaGÄndG-Entwurf im Widerspruch zu geltendem Verfassungsrecht, weil es sich um ein unzulässiges Volksbegehren über Abgabengesetze und das Staatshaushaltsgesetz handele. Gegen

die Ablehnung der Zulassung des Volksbegehrrens haben die Vertrauenspersonen gemäß § 29 Abs. 3 VAbstG den VerfGH angerufen.

D. Die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 18. Mai 2020

Der von den Vertrauenspersonen gegen die Ablehnung der Zulassung des Volksbegehrrens angerufene VerfGH hat den KiTaGÄndG-Entwurf ebenfalls als im Widerspruch mit geltendem Verfassungsrecht stehend gewertet.⁷ Die Gesetzesvorlage der Antragsteller, so der VerfGH, verstöße zum einen gegen das Rechtsstaatsprinzip nach Art. 23 Abs. 1 BWVerf. und erfülle zudem die Anforderungen an die Begründung gemäß Art. 59 Abs. 3 Satz 1 BWVerf. nicht. Zum anderen liege ein Verstoß gegen den Abgabenvorbehalt des Art. 59 Abs. 3 Satz 3 BWVerf. vor, soweit es um die kommunalen und staatlichen Kita-Träger geht. Das Volksbegehrren sei infolge dieser Verfassungsverstöße insgesamt unzulässig. Damit ist das Volksbegehrren gescheitert. Insbesondere ist weiterer Rechtsschutz gegen die Ablehnung der Zulassung nicht gegeben. Die Entscheidung des VerfGH Baden-Württemberg vom 18. Mai 2020 bedarf dennoch einer nachgängigen Betrachtung; dies gilt namentlich für die Ausführungen des Gerichts zum sog. Abgabenvorbehalt.

I. Verstoß gegen rechtsstaatliche Anforderungen

Der VerfGH sieht in dem dem Volksbegehrren zugrunde liegenden KiTaGÄndG-Entwurf zunächst einen Verstoß gegen den rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz sowie gegen die Anforderung des Art. 59 Abs. 3 Satz 1 BWVerf., wonach dem Volksbegehrren ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf beigelegt sein muss. Dies gelte ungeachtet der Andersartigkeit der Volksgesetzgebung im Verhältnis zur Parlamentsgesetzgebung, für die jedenfalls grundlegende Erfordernisse, die sich aus dem landesverfassungsrechtlich in Art. 23 Abs. 1 BWVerf. verankerten Rechtsstaatsprinzip ergeben⁸, ebenso gelten müssten. Dem dienten in der

7 VerfGH BW, Urteil vom 18.05.2020 – 1 GR 24/19, NVwZ-RR 2020, 1050, Rn. 68.

8 Ausdrücklich zum Bestimmtheitsgebot als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips aus Art. 23 LV siehe *J. Hofmann*, in: V.M. Haug (Hrsg.), Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Kommentar, 1. Aufl., Baden-Baden 2018, Art. 23 Rn. 26, unter Verweis auf StGH BW, Urteil vom 17.06.2014 - 1 VB 15/13 -, juris Rn. 404.

Zusammenschau das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot und die Anforderung des Art. 59 Abs. 3 Satz 1 BWV erf. gemeinsam, die jedoch beide nicht hinreichend im KiTaGÄndG-Entwurf Berücksichtigung gefunden hätten. Es müsse gewährleistet sein, dass für den abstimmungsberechtigten Bürger aus dem Gesetzentwurf und dessen Begründung die Abstimmungsfrage sowie deren Bedeutung und Tragweite entnommen werden könnten. Dies sei bezüglich des KiTaGÄndG-Entwurfs allerdings nicht der Fall, da der Wortlaut der Gesetzesvorlage und die Begründung in Teilen auseinanderfielen bzw. in Widerspruch zueinander stünden, was sich auch nicht im Wege einer – volksbegehrensfreundlichen – Auslegung ermitteln und damit heilen ließe.⁹ Das Gericht macht diesen Widerspruch vor allem an der Bemessung des in § 8c KiTaGÄndG-Entwurf geregelten Ausgleichsbetrages (s.o.) fest, der an die Stelle des nicht erhobenen Elternbeitrages treten sollte. So sei die im Gesetzentwurf vorgesehene Formulierung „Ausgleich in Höhe des nicht erhobenen Elternbeitrags“ jedenfalls mehrdeutig und der Gesetzentwurf in einem zentralen Punkt zu unbestimmt. Der VerfGH führt insoweit aus¹⁰:

„(...) Aus dem Gesetzentwurf ergibt sich nicht, wie der Ausgleichsbetrag für den nicht erhobenen Elternbeitrag nach § 8 c S. 2 KiTaGÄndG-Entwurf zu bemessen ist. Die Formulierung „Ausgleich in Höhe des nicht erhobenen Elternbeitrags“ ist mehrdeutig. Die Unbestimmtheit der Formulierung führt in dem zentralen Punkt des Gesetzentwurfs dazu, dass die Auswirkungen der Gesetzesänderung, insbesondere ihre finanziellen Folgen, völlig unklar bleiben.

Der Gesetzentwurf lässt sich einerseits dahingehend verstehen, dass auf den bisher tatsächlich erhobenen Elternbeitrag abgestellt werden soll. Dieser Maßstab gäbe aber keine Auskunft über den Ausgleichsbetrag bei neu zur Verfügung gestellten Kinderbetreuungsplätzen, bei veränderten Angeboten sowie neuen Trägern. Ungeklärt bliebe auch die Bemessung des Ausgleichsbetrags bei privaten und öffentlichen Trägern, die bislang durch Aufwendung eigener Mittel keine oder lediglich geringe Elternbeiträge verlangt haben und diese Mittel nicht mehr aufbringen können oder wollen. Zudem wäre der Maßstab des bisher tatsächlich erhobenen Elternbeitrags alleine nicht geeignet, die Frage zu beantworten, wie der Ausgleichsbetrag in Zukunft bei einem sich verändernden Finanzierungsbedarf der Träger, etwa auch infolge der nach der Gesetzesbegründung zugleich angestrebten Verbesserung des Betreuungsangebots, zu bemessen wäre. Schließlich soll das Land die Träger und Kindertagespflegepersonen nach § 6 KiTaGÄndG-Entwurf dauerhaft kostendeckend unterstützen.

9 VerfGH BW, Urteil vom 18.05.2020 – 1 GR 24/19, NVwZ-RR 2020, 1050, 1051 Rn. 71.

10 Zu den nachfolgend zitierten Urteilsspassagen siehe VerfGH BW, Urteil vom 18.05.2020 – 1 GR 24/19, NVwZ-RR 2020, 1050, 1051 f. Rn. 72-74.

Andererseits könnte man die Formulierung auch dahingehend verstehen, dass der Ausgleichsbetrag nach künftig festzusetzenden, fiktiven Elternbeiträgen zu bemessen ist, die Träger also (wie bisher) Beitragssätze – auch unter Berücksichtigung ihrer steigenden Betriebskosten – festlegen, die sie über den Ausgleichsanspruch dann jedoch nicht den Eltern, sondern dem Land in Rechnung stellen. Offen bliebe dabei aber, ob die Träger irgendwelchen Beschränkungen hinsichtlich des von ihnen für erforderlich erachteten Aufwands und damit der Höhe der fiktiven Elternbeiträge unterlägen. Der Gesetzentwurf enthält hierzu keine Vorgaben, so dass die Einrichtungsträger die Höhe des vom Land zu leistenden Ausgleichs grundsätzlich frei bestimmen könnten. Damit wären aber die durch das Volksbegehren für den Landeshaushalt entstehenden Kosten unkalkulierbar und für den Volksgesetzgeber nicht abzuschätzen. (...)"

Darüber hinaus sieht der VerfGH auch einen Widerspruch im Hinblick auf die Reichweite der Gebührenfreiheit, und zwar insofern, als der Ki-TaGÄndG-Entwurf nach seiner Zielsetzung und Begründung den Eindruck erwecke, auch in der Kindertagespflege eine gebührenfreie Kinderbetreuung zu ermöglichen, was jedoch nach dem Inhalt der Regelungen nicht der Fall sei. Insoweit führt der VerfGH weiter aus¹¹:

„(...) Ferner ist die Gesetzesvorlage hinsichtlich der Reichweite der Gebührenfreiheit und damit in einem wesentlichen Punkt in sich widersprüchlich und insofern nicht geeignet, den abstimmungsberechtigten Bürgern eine hinreichende Grundlage für eine sachgerechte und abgewogene Entscheidung zu bieten. Denn nach ihrer Zielsetzung und Begründung erweckt sie den Eindruck, auch in der Kindertagespflege eine gebührenfreie Kinderbetreuung zu ermöglichen, was nach dem Inhalt der Regelungen allerdings nicht der Fall ist.

Tatsächlich erfasst der Gesetzentwurf nicht die im Rahmen der öffentlich geförderten Kindertagespflege vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe gegenüber den Eltern festgesetzten Kostenbeiträge nach § 90 I Nr. 3 SGB VIII, da der Ausgleichsanspruch gegen das Land aus § 8 c S. 2 KiTaGÄndG-Entwurf im Bereich der Kindertagespflege nur die von den Kindertagespflegepersonen (aufgrund privatrechtlicher Vereinbarung) erhobenen Elternbeiträge abdeckt. Dass der Träger der öffentlichen Jugendhilfe auf die (öffentlicht-rechtlichen) Kostenbeiträge der Eltern verzichtet und stattdessen einen Ausgleich vom Land erhält, sieht der Gesetzentwurf nicht vor. Vielmehr spricht er sowohl bei der Regelung zur Bemessung der Elternbeiträge (§ 6 a) als auch beim Ausgleichsanspruch (§ 8 c S. 2) ausdrücklich nur von den Trägern der Kindertageseinrichtungen und den Kindertagespflegepersonen. Das im Bereich der Kindertagespflege bestehende Dreiecksverhältnis zwischen dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe, der Tagespflegeperson und den Eltern bildet der Gesetzentwurf dagegen nicht ab. Erschwerend kommt hinzu, dass bei der Kindertagespflege im Haushalt der Pflegeperson zumeist von den Eltern kein zusätzliches privatrechtliches Entgelt verlangt wird. Da die Pflegeperson regelmäßig mehrere

11 Zu den nachfolgend zitierten Urteilsspassagen siehe VerfGH BW, Urteil vom 18.05.2020 – 1 GR 24/19, NVwZ-RR 2020, 1050, 1052 Rn. 76, 77.

Kinder gleichzeitig betreut, reicht die laufende Geldleistung nach § 23 SGB VIII, die die Tagespflegeperson pro betreutem Kind vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe erhält, normalerweise zur Deckung ihrer Kosten aus. Die einzigen Kosten, die die Eltern in diesen Fällen treffen, sind die an den Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu entrichtenden Kostenbeiträge nach § 90 I Nr. 3 SGB VIII, die von der Erstattungsregelung des § 8 c S. 2 KiTaGÄndG-Entwurf jedoch nicht berührt werden. Die Kindertagespflege wäre damit auch im Erfolgsfall des Volksbegehrens nicht gebührenfrei. Dies wurde bei der Ausarbeitung des Gesetzentwurfs offensichtlich übersehen. Die Gesetzesbegründung ist insoweit unzutreffend und irreführend bzw. der Gesetzestext unvollständig und lückenhaft. (...)"

Vor dem Hintergrund dieser beiden dargestellten Verstöße sieht der VerfGH insgesamt einen Widerspruch zum landesverfassungsrechtlich in Art. 23 Abs. 1 BWVerf. niedergelegten und für die Volksgesetzgebung durch die Anforderungen des Art. 59 Abs. 1 Satz 1 BWVerf. noch verstärkten rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebotes und dem damit verbundenen Gebot der Normenklarheit.

II. Verstoß gegen den Abgabenvorbehalt aus § 59 Abs. 3 Satz 3 BWVerf.

Weiter sieht der VerfGH im KiTaGÄndG-Entwurf auch einen Verstoß gegen den sog. Abgabenvorbehalt, der solcherart aus Art. 59 Abs. 3 Satz 3 BWVerf. und dem dort genannten Begriff des „Abgabengesetzes“ herausgelesen wird, dass Volksgesetzgebung hierüber ausgeschlossen sei. Hatte das Innenministerium im Zusammenhang mit seiner (ablehnenden) Entscheidung über die Zulassung des Volksbegehrens nach § 29 Abs. 1 VAbstG BW neben dem Abgabenvorbehalt zusätzlich auch noch auf den Haushaltsvorbehalt bzw. die Unzulässigkeit von Volksbegehren über das Staatshaushaltsgesetz abgehoben, beschränkt sich demgegenüber der VerfGH auf die Frage, ob im Falle der Regelungen des KiTaGÄndG-Entwurfs der Abgabenvorbehalt greift. Die Auffassung des Gerichts zu dieser Frage war mit gewisser Spannung erwartet worden, ging es doch darum, Inhalt und Grenzen dieses Abgabenvorbehalts zu bestimmen – und damit im Kern die Frage zu beantworten, was unter „Abgabengesetz“ im Sinne der Verfassungsbestimmung des Art. 59 Abs. 3 Satz 3 BWVerf. zu verstehen sei.

Der VerfGH hat in Ansehung der Regelungen des KiTaGÄndG-Entwurfs das Vorliegen eines Abgabengesetzes angenommen und damit – insoweit konsequent – einen Verstoß gegen den Abgabenvorbehalt angenommen. Es führt dazu an zentraler Stelle wie folgt aus¹²:

„(….) Diese Problematik war den Initiatoren des Volksbegehrens ersichtlich bewusst, weshalb sie in § 8 c KiTaGÄndG-Entwurf den Weg über den Erstattungsanspruch des Einrichtungsträgers im Falle des Verzichts auf die Erhebung von Elternbeiträgen gewählt haben. Auf den ersten Blick regelt der Gesetzentwurf daher zwar nicht die Pflicht von Bürgern, Abgaben welcher Art auch immer zu erbringen, sondern lediglich die Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den Trägern der Kindertageseinrichtungen. Der Gesetzentwurf betrifft somit nicht unmittelbar das abgabenrechtliche Leistungsverhältnis zwischen Bürger und Staat. De facto soll und würde der Gesetzentwurf – was nach der Gesetzesbegründung sein erklärtes Ziel ist – mittelbar aber zu einer Beitragsfreiheit der Kindertagesbetreuung führen, da die kommunalen Träger der Kindertageseinrichtungen schon allein, um ihre Bürger nicht schlechter zu stellen, unverzüglich nach Inkrafttreten des Gesetzes auf die Erhebung von Elternbeiträgen verzichten und von der Ausgleichsmöglichkeit Gebrauch machen würden. Die Entscheidungsbefugnis über die Erhebung von Elternbeiträgen, die § 6 a KiTaGÄndG-Entwurf den Einrichtungsträgern zugesteht, besteht lediglich auf dem Papier. Denn mit einer weiteren Beitragserhebung könnten die Träger keinerlei Vorteile erreichen. Daher verbietet es sich, den Gesetzentwurf, der die Gewährung der in § 8 c KiTaGÄndG vorgesehenen Zuwendung von dem Verzicht auf die Erhebung eines Elternbeitrags abhängig macht, als bloßes „Förderangebot an die Träger“ anzusehen und die tatsächlichen Folgen auszublenden. Vielmehr umgeht die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung den Abgabenvorbehalt des Art. 59 III 3 BWVerf. Dieser erfasst nach seinem Sinn und Zweck auch solche Gesetze, die mittelbar zur Abschaffung von Abgaben führen, indem eine Zuweisung an die öffentlichen Träger von einem Verzicht des Abgabengläubigers auf die Erhebung von Abgaben abhängig gemacht wird.“

Der VerfGH bringt somit zunächst zum Ausdruck, dass der KiTaGÄndG-Entwurf prima facie gerade nicht darauf ziele, die Abgabenpflicht der Bürger zu regeln. Vielmehr erkennt auch das Gericht an, dass primärer Regelungsgegenstand des Entwurfs Bestimmungen über die Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den Trägern der Kindertageseinrichtungen sind. Lediglich in einem weiteren Schluss wertet der VerfGH sodann den KiTaGÄndG-Entwurf – insbesondere unter Rekurs auf die Gesetzesbegründung – dennoch als Abgabengesetz im Sinne von Art. 59 Abs. 3 Satz 3 BWVerf. und sieht den Abgabenvorbehalt als ausgelöst an, weil zumindest mittelbare Folge der vorgeschlagenen Regelung eine Beitragsfreiheit der

12 Siehe VerfGH BW, Urteil vom 18.05.2020 – 1 GR 24/19, NVwZ-RR 2020, 1050, 1052 Rn. 76, 77.

Kindertagesbetreuung sei. Hieraus folgert der VerfGH im Ergebnis eine unzulässige Umgehung des Abgabenvorbehalts aus Art. 59 Abs. 3 Satz 3 BWVerf.

III. Kritische Bewertung der Entscheidung des VerfGH

Soweit der VerfGH dem Antrag der Vertrauensleute des Volksbegehrens deshalb die Zulassung nach § 29 Abs. 3 VAbstG BW verweigert, weil es einen Verstoß gegen das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot und das Erfordernis des Art. 59 Abs. 3 Satz 1 BWVerf. an einen ordnungsgemäßen Gesetzentwurf annimmt, ist dem noch zu folgen. Denn die Konsistenz von Gesetzentwurf, Ziel und Begründung eines Vorhabens im Rahmen der initierenden Volksgesetzgebung ist grundsätzlich in gleicher Weise sicherzustellen wie bei der parlamentarischen Gesetzgebung auch. Dies gilt namentlich auch mit Blick auf die rechtsstaatlichen Erfordernisse der Normenklarheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung. Insofern sind gerade die in Art. 59 Abs. 3 Satz 1 BWVerf. statuierten besonderen Anforderungen an ein vom Volk zu beschließendes Gesetz keineswegs nur formale legistische Erfordernisse, die im Rahmen der Volksgesetzgebung zu beachten sind¹³, sondern es handelt sich vielmehr um solche zwingenden Vorgaben, die wegen der von der Parlamentsgesetzgebung verschiedenen Volksgesetzgebung zwingend geboten erscheinen. Dies gilt vor allem im Hinblick auf die Ranggleichheit von Volksgesetzgebung einerseits und parlamentarischer Gesetzgebung andererseits.¹⁴

Deutlich kritischer ist es allerdings zu bewerten, dass der VerfGH hinsichtlich der Ausdeutung des Begriffes des Abgabengesetzes in Art. 59 Abs. 3 Satz 3 BWVerf. und dem damit verbundenen Abgabenvorbehalt zugunsten des parlamentarischen Gesetzgebers – wie zuvor bereits andere

-
- 13 Zu den legistischen Anforderungen an die Volksgesetzgebung eingehend *M. Rossi*, Direkte Demokratie im Detail: Legistische Herausforderungen für Volksinitiativen, in: H.K. Heußner/A. Pautsch/F. Wittreck (Hrsg.), Direkte Demokratie. Festschrift für Otmar Jung, Stuttgart et al. 2021, S. 177 ff.
- 14 Dazu *A. Pautsch*, Verfassungsändernde Volksgesetzgebung und ihre Bindung an die „identitätsstiftenden und -sichernden Grundentscheidungen der Verfassung“ – Neues zum Verhältnis von repräsentativer und direkter Demokratie nach der Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 13. Oktober 2016?, in: N. Braun Binder/L.P. Feld/P.M. Huber/K. Poier/F. Wittreck (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2018, Baden-Baden 2019, S. 13 ff. (insb. S. 25 ff.).

Landesverfassungsgerichte zum sog. Haushaltsvorbehalt¹⁵ – auf einen vermeintlichen Umgehungstatbestand abgehoben hat, der bei näherer Betrachtung nicht gegeben ist, sondern sich eher als künstliches Konstrukt ausnimmt. Denn der VerfGH verkennt dabei, was er zunächst selbst festgestellt hat: dass es sich bei dem KiTaGÄndG-Entwurf nämlich der Sache nach um ein Finanzierungsgesetz handelt, das primär Regelungen über die Finanzbeziehungen zwischen Land und kommunalen Trägern trifft. Ein Abgabengesetz hingegen ist – so zumindest nach geläufiger Auffassung auch unter den Interpreten der BWVerf.¹⁶ – nur dann gegeben, wenn es sich um ein Gesetz handelt, das Geldleistungen *des Bürgers* in der Form von Steuern, Beiträgen, Gebühren oder anderen Abgaben an öffentlichen Haushalten festsetzt.¹⁷ Obschon der VerfGH – wie zuvor darlegt – diese Einordnung zunächst selbst trifft, geht er im Wege eines „Kunstgriffs“ dazu über, dem KiTaGÄndG-Entwurf, der in der maßgeblichen Bestimmung lediglich eine Verpflichtung des Landes zur finanziellen Unterstützung der Träger von Kindertageseinrichtungen für den Fall statuiert, dass diese ihrerseits auf die Erhebung von Elternbeiträgen verzichten, eine weiterreichende Bedeutung zuzumessen. Der Entwurf zielt aber gerade nicht darauf, Geldleistungen von Bürgern an öffentliche Haushalte im abgabengesetzlichen Sinne zu regeln. Der Begriff des Abgabengesetzes in Art. 59 Abs. 3 Satz 3 BWVerf. und mit ihm der daraus abgeleitete Abgabenvorbehalt ist somit im Sinne eines „terminus technicus“¹⁸ zu verstehen, formal-eng auszulegen und greift daher bei einem Gesetz, das – wie der KiTaGÄndG-Entwurf – nicht einmal selbst eine Abgabepflicht des Bürgers regelt, nicht.¹⁹ Keinesfalls trägt diese Argumentation dann, wenn mit ihr zugleich der Vorwurf eines

15 Siehe dazu etwa *O. Jung*, Unverdient höchster Segen – Das BVerfG folgt der (wenig überzeugenden) Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte zum Finanztabu bei der Volksgesetzgebung, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2002, S. 41 ff.; zuvor schon *ders.*, Das Finanztabu bei der Volksgesetzgebung, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1998, S. 372 ff.

16 So ausdrücklich *Winkler*, Verfassung (Fn. 5), Art. 59 Rn. 47, Art. 60 Rn. 41.

17 Vgl. *Winkler*, Verfassung (Fn. 5), Art. 60 Rn. 41, unter Verweis auf die Kommentierung von *K. Braun*, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Kommentar, Stuttgart 1984, Art. 59 Rn. 40.

18 Dieses enge und vornehmlich „technische“ Begriffsverständnis liegt insbesondere auch der Rechtsprechung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofes – freilich allgemeiner bezogen auf die der BWVerf. gleichlautende Bestimmung in Art. 73 Abs. 1 SächsVerf und die dortige Formulierung „Abgaben-, Besoldungs- und Haushaltsgesetze“ – zugrunde, vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 11.07.2002 – Vf. 91-VI-01 -, juris.

19 Vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 11.07.2002 – Vf. 91-VI-01 -, juris.

Umgehungstatbestand erhoben wird, der weder im Verfassungstext noch in der bisherigen Verfassungsauslegung seinen Niederschlag findet.

E. Fazit

Das Volksbegehren über gebührenfreie Kindertagesstätten in Baden-Württemberg ist im Jahre 2020 vor dem VerfGH gescheitert. Die Entscheidung des VerfGH vom 18. Mai 2020, mit der die Zulassung des Volksbegehrens erreicht werden sollte, weist hinsichtlich der Auslegung und des darauf gründenden Verständnisses des Begriffs des Abgabengesetzes in Art. 59 Abs. 3 Satz 3 BWVerf. in eine problematische Richtung. Anstatt einer gebotenen restriktiven Auslegung der Trias der Themenausschlüsse in Art. 59 Abs. 3 Satz 3 BWVerf. (Abgabengesetze, Besoldungsgesetze und Staatshaushaltsgesetz) erweitert der VerfGH das Eingreifen des Abgabenvorbehalts auch auf solche Konstellationen der Volksgesetzgebung, in denen Gegenstand des Volksbegehrens nicht einmal ein „echtes“ Abgabengesetz ist. Damit werden die Spielräume des Volksgesetzgebers entgegen dem Wortlaut der Verfassungsnorm eingeschränkt. Es bleibt abzuwarten, ob die Entscheidung des baden-württembergischen Landesverfassungsgerichts tatsächlich eine Ausstrahlungswirkung auf die Verfassungsrechtsprechung zur direkten Demokratie zukommen wird. Auszuschließen ist dies nicht, wenn man bedenkt, dass das „Haushaltstabu“ bereits in vielen Fällen in ähnlich weiter Lesart durch andere Landesverfassungsgerichte ausgedeutet wurde. Es bleibt die Hoffnung, dass die (zutreffende) Auffassung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofes hier weiter einen argumentativen Gegenpol bildet.

4.

Rechtsprechung

Ausgewählte Entscheidungen zur direkten Demokratie 2020

Fabian Wittreck

I. Landesverfassungsgerichte

1. Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, Urteil vom 20. Februar 2020 – St 1/19 [Leitsätze]¹

1. Ein finanzwirksames Volksbegehren muss nach § 10 Abs. 2 Nr. 1 BremVEG in Verbindung mit Art. 71 Abs. 2 BremLV einen Finanzierungsvorschlag enthalten, auch wenn es nicht wesentlich in den Staatshaushalt eingreift. Greift es wesentlich in den Staatshaushalt ein, ist es bereits gemäß § 9 Satz 2 BremVEG unzulässig.
2. Die Anforderungen an einen Finanzierungsvorschlag dürfen nicht derart überspannt werden, dass die Durchführung eines finanzwirksamen Volksbegehrens faktisch unmöglich wird. Erforderlich, aber auch hinreichend ist, wenn sich die Initiatoren des Volksbegehrens mit den Fragen der Finanzierung eingehend auseinander setzen, die entstehenden Kosten und deren Kompensation zumindest annäherungsweise benennen und nachvollziehbar darstellen.
3. Der Bund hat von seiner sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG ergebenden konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für den Bereich der Personalausstattung von Krankenhäusern mit Pflegepersonal umfassend und abschließend Gebrauch gemacht. Durch die abschließende Regelung dieses Sachbereichs tritt eine Sperrwirkung auch gegenüber der Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Krankenhausplanungsrecht ein.

1 Die Entscheidung ist mit Leitsätzen und Gründen dokumentiert in NordÖR 2020, S. 272-279.

Anmerkung

Hier nun die Folge- bzw. Sachentscheidung zu JdD 2019, II.6 (S. 256 ff.). Zur Gesetzgebungskompetenz gilt das dort bereits Gesagte. Immerhin lässt sich festhalten, dass die Ausführungen zum Finanzvorbehalt (vgl. Leitsätze 1 und 2) sich deutlich und erfreulich von älteren Ausführungen des Staatsgerichtshofs zur Sache abheben.

2. *Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg, Urteil vom 18. Mai 2020 – I GR 24/19 [Leitsätze]²*
 1. Das Volksbegehren über gebührenfreie Kitas widerspricht der Landesverfassung und ist damit nach § 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 VAbstG unzulässig.
 2. a) Gesetze, die im Wege der Volksgesetzgebung erlassen werden, können in besonderem Umfang und in anderer Weise auslegungsbedürftig sein als Parlamentsgesetze. Bei der Auslegung eines Gesetzes kann und muss seine Entstehung im Wege der Volksgesetzgebung berücksichtigt werden.
b) Auch die Volksgesetzgebung ist aber an das Rechtsstaatsprinzip des Art. 23 Abs. 1 LV gebunden, das nicht danach differenziert, ob ein Gesetz durch das Parlament oder das Volk erlassen wird. Die Beachtung grundlegender rechtsstaatlicher Anforderungen wie des Bestimmtheitsgrundsatzes ist durch ein Volksbegehren ohne weiteres möglich.
c) Das in Art. 59 Abs. 3 Satz 1 LV enthaltene Erfordernis eines ausgearbeiteten und mit Gründen versehenen Gesetzentwurfs dient dem Zweck, dem Bürger als Gesetzgeber die Tragweite des Volksbegehrens deutlich zu machen. Der Bürger muss auf allen Stufen eines Volksgesetzgebungsverfahrens aus dem Gesetzentwurf und dessen Begründung die Abstimmungsfrage sowie deren Bedeutung und Tragweite entnehmen können.
d) Der Begründung des Gesetzentwurfs kommt bei der Volksgesetzgebung eine eigenständige Bedeutung zu. Insbesondere darf sie

2 Die Entscheidung ist mit Leitsätzen und Gründen dokumentiert in Die Justiz 2020, S. 197-207. Siehe auch A. Pautsch, Das vor dem Verfassungsgerichtshof gescheiterte Volksbegehren über gebührenfreie Kindertagesstätten in Baden-Württemberg – Landesbericht Deutschland 2020, in diesem Jahrbuch, S. 161–172.

nicht in einem derartigen Gegensatz zu dem Entwurf selbst stehen, dass bei den Stimmberechtigten erhebliche Unklarheiten über den tatsächlich intendierten Inhalt des Gesetzes entstehen können.

3. a) Der Abgabenvorbehalt des Art. 59 Abs. 3 Satz 3 LV erschöpft sich nicht in der Schaffung neuer Abgabengesetze. Vielmehr erfasst er auch Regelungen, die die Höhe der tatsächlich zu zahlenden Gebühren unmittelbar betreffen, sowie Regelungen, die eine Abgabepflicht beseitigen oder begrenzen.
b) Darüber hinaus erfasst der Abgabenvorbehalt nach seinem Sinn und Zweck auch solche Gesetze, die mittelbar zur Abschaffung von Abgaben führen, indem eine Zuweisung an die öffentlichen Träger von einem Verzicht des Abgabengläubigers auf die Erhebung von Abgaben abhängig gemacht wird.
4. Ein Volksbegehren ist grundsätzlich nicht in einen (unzulässigen) unbestimmten und abgabenwirksamen und einen (zulässigen) bestimmten und vom Abgabenvorbehalt nicht betroffenen Teil aufteilbar.

Anmerkung

Interesse dürfen insbesondere die Ausführungen des Gerichts zum besonderen Maßstab beanspruchen, der an Gesetze anzulegen ist, die im Wege der Volksgesetzgebung zustandekommen (oder zustandekommen sollen). Auch wenn diese Überlegungen dem konkreten Entwurf nicht über die Hürde verholfen haben, verdienen sie in der Sache Zustimmung (und konsequente Fortführung).

3. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 16. Juni 2020 – Vf. 32-IX-20

Tenor

Die Selbstanzeige des Mitglieds des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs X. wird für nicht begründet erklärt.

Gründe

I.

[1] 1. Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens zur Begrenzung der Miethöhe in 162 Gemeinden mit angespanntem Wohnungsmarkt in Bayern gegeben sind.

[2] Beim Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration wurde am 6. März 2020 der Antrag gestellt, ein Volksbegehren unter dem Titel „#6 Jahre Mietenstopp“ zuzulassen. Das Staatsministerium hat am 17. April 2020 gemäß Art. 64 Abs. 1 Satz 1 LWG die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs beantragt, weil es die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens nicht für gegeben erachtet, insbesondere weil der Landesgesetzgeber für die im Volksbegehrensentwurf vorgesehenen Regelungen zur Begrenzung der Miethöhe keine Gesetzgebungsbefugnis habe.

[3] 2. Nach der Geschäftsverteilung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs gehört der Richter des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs X. als nichtberufsrichterliches Mitglied des Verfassungsgerichtshofs der für die Entscheidung zuständigen Spruchgruppe VI an.

[4] Der Richter hat dem Verfassungsgerichtshof mit Schreiben vom 13. Mai 2020 die folgende Erklärung übermittelt:

„[...] Ich zeige [...] an, dass ich seit November 2018 dem sog. Landesverbandsbeirat des Deutschen Mieterbundes (DMB), Landesverband Bayern e. V. angehöre und auf einer Liste zur Sammlung von Unterschriften für den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens unterschrieben habe. Der Landesverbandsbeirat ist nach der Satzung des Landesverbands für die ‚Bestimmung der mieterpolitischen und organisatorischen Aufgaben des Landesverbandes ...‘ zuständig. [...]“

[5] Der Deutsche Mieterbund (DMB), Landesverband Bayern e. V., ist Mitinitiator/Unterstützer des Volksbegehrens.

[6] 3. Dem Bevollmächtigten des Beauftragten des Volksbegehrens und dem Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration ist die Erklärung übersandt und Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden.

II.

[7] 1. Gemäß Art. 9 VfGHG sind auf die Ausschließung und die Ablehnung eines Mitglieds des Verfassungsgerichtshofs die Vorschriften der §§ 22 bis

30 StPO entsprechend anzuwenden. Über die Selbstanzeige des Verfassungsrichters X. nach Art. 9 VfGHG i.V.m. § 30 StPO hat der Verfassungsgerichtshof – ohne Mitwirkung des anzeigen den Richters (§ 27 Abs. 1 StPO) – in der Besetzung zu entscheiden, die auch über die Vorlage in der Hauptsache zu entscheiden hat.

[8] 2. Die in der Selbstanzeige mitgeteilten Umstände sind nicht geeignet, einen Ausschluss von der Mitwirkung kraft Gesetzes zu begründen (Art. 9 VfGHG i.V.m. §§ 22, 23 StPO). Insbesondere sind die Umstände nicht vergleichbar mit der Situation, in der ein Richter bei einer durch ein Rechtsmittel angefochtenen Entscheidung selbst mitgewirkt hat und nun dem Spruchkörper angehört, der in einem höheren Rechtszug zur Entscheidung berufen ist (§ 23 Abs. 1 StPO).

[9] 3. Der vom Verfassungsrichter X. in seiner Erklärung vom 13. Mai 2020 mitgeteilte Sachverhalt begründet auch nicht die Besorgnis der Befangenheit gemäß Art. 9 VfGHG i.V.m. §§ 30, 24 Abs. 2 StPO.

[10] Die Ablehnung wegen Besorgnis der Befangenheit findet gemäß § 24 Abs. 2 StPO statt, wenn ein Grund vorliegt, der geeignet ist, Misstrauen gegen die Unparteilichkeit eines Richters zu rechtfertigen. Nach § 30 StPO hat der Verfassungsgerichtshof auch ohne ein Ablehnungsgesuch Beteiligter über die Mitwirkung eines Richters zu entscheiden, wenn dieser einen Sachverhalt anzeigt, der seine Ablehnung rechtfertigen könnte. Entscheidend ist, ob nach Auffassung des Gerichts bei vernünftiger Würdigung aller Umstände für einen am Verfahren Beteiligten Anlass besteht, an der Unvoreingenommenheit und an der objektiven Einstellung des Richters zu zweifeln; ob der Richter tatsächlich befangen ist, spielt keine Rolle (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 7.7.1997 VerfGHE 50, 147/149; vom 29.2.2008 VerfGHE 61, 44/46; vom 8.11.2019 – Vf. 50-VI-18 – juris Rn. 13).

[11] Im vorliegenden Verfahren über die Vorlage des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration betreffend den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens „#6 Jahre Mietenstopp“ geht es im Wesentlichen um die Frage, ob der dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetzentwurf mit der Bayerischen Verfassung im Einklang steht. Die Situation ist daher in Bezug auf die Frage einer etwaigen Befangenheit eines Verfassungsrichters, der in irgendeiner Form an dem Volksbegehren mitgewirkt oder dieses unterstützt hat, vergleichbar damit, dass ein Verfassungsrichter im Rahmen einer Popularklage zur Entscheidung über eine

Norm berufen ist, an deren Erlass er im Gesetzgebungsverfahren beteiligt war.

[12] Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs begründet nicht jede frühere Beteiligung eines Verfassungsrichters an einem Gesetzgebungsverfahren die Besorgnis der Befangenheit in einem späteren Popularklageverfahren, welches die Verfassungsmäßigkeit einer der erlassenen Normen betrifft. Allerdings kann sich aus den besonderen Umständen Anlass zu Zweifeln an der Unvoreingenommenheit des Richters ergeben. So hat der Verfassungsgerichtshof beispielsweise darauf hingewiesen, dass wissenschaftliche Äußerungen zu einer für das Verfahren bedeutsamen Rechtsfrage zwar für sich genommen keinen Befangenheitsgrund darstellten; Anlass zu Zweifeln an der Unvoreingenommenheit eines Richters könnten jedoch z. B. dann bestehen, wenn die wissenschaftliche Tätigkeit die Unterstützung eines Verfahrensbeteiligten bezweckte (VerfGHE 61, 44/46; VerfGH vom 13.8.2018 – Vf. 2-VII-17 – juris Rn. 14). Ebenso hat der Verfassungsgerichtshof in einem Fall die Besorgnis der Befangenheit einer Verfassungsrichterin in einem Popularklageverfahren bejaht, in dem diese als zuständige Referatsleiterin im Bayerischen Staatsministerium der Justiz sowohl selbst (gemeinsam mit einem weiteren Referatsleiter) den Entwurf des im Verfahren teilweise angegriffenen Gesetzes verfasst als auch unter anderem die Beratungen des Entwurfs im Rechtsausschuss des Bayerischen Landtags begleitet hatte (VerfGH vom 13.8.2018 – Vf. 2-VII-17 – juris Rn. 14).

[13] Im vorliegenden Fall ist jedoch eine solche Besorgnis der Befangenheit nicht gegeben. Dass ein Verfassungsrichter ein Volksbegehr, über dessen Zulassung der Verfassungsgerichtshof zu entscheiden hat, durch seine Unterschrift unterstützt hat, genügt hierfür ebenso wenig wie der Umstand, dass der Verfassungsrichter einer Gruppierung angehört, die als Initiatorin oder Unterstützerin des Volksbegehrens auftritt. Ebenso wie die Zugehörigkeit zu einer politischen Partei grundsätzlich kein Grund ist, von einer Befangenheit eines Verfassungsrichters auszugehen (VerfGH vom 7.7.1997 VerfGHE 50, 147/149; vom 17.7.2000 – Vf. 3-VII-99 – juris Rn. 6), gilt dies für das Innehaben eines Amtes in einer Organisation, wenn nicht besondere Umstände hinzutreten, die Anlass geben, eine Besorgnis der Befangenheit anzunehmen (VerfGHE 50, 147/149). Auch daraus, dass ein Verfassungsrichter in anderer Funktion eine nun zu überprüfende Rechtsnorm angewendet oder für wirksam angesehen hat, kann für sich genommen kein Ausschließungsgrund abgeleitet werden (VerfGH vom

20.4.2009 – Vf. 8-VII-05 – juris Rn. 11). Dementsprechend genügt die Zugehörigkeit zum Beirat des Deutschen Mieterbundes (DMB), Landesverband Bayern e. V., im vorliegenden Fall nicht, um die Besorgnis der Befangenheit zu begründen.

[14] Zwar könnte eine andere Bewertung geboten sein, wenn sich der Verfassungsrichter öffentlich besonders für das Volksbegehren engagiert, das Anliegen demonstrativ unterstützt und sich dadurch in einer besonderen Weise festgelegt hätte (VerfGHE 50, 147/150), wenn er z. B. in einer öffentlichen Versammlung den Anwesenden ausdrücklich empfohlen hätte, den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens zu unterzeichnen, und demnach exponiert für das Volksbegehren und dessen Ziele eingetreten wäre (VerfGH vom 16.7.1987 – Vf. 55-IX-87 – amtl. Umdruck S. 4); ebenso, wenn er wissenschaftliche Äußerungen zu einer für das Verfahren bedeutsamen Rechtsfrage getätigt hätte und diese in Zusammenhang mit dem nun anhängigen oder seinerzeit bevorstehenden verfassunggerichtlichen Verfahren erfolgt wären (VerfGHE 61, 44/46). All dies ist jedoch im vorliegenden Fall weder vorgetragen noch ersichtlich.

4. *Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 16. Juli 2020 – Vf. 32-IX-20 [Leitsätze]³*

1. Zur Frage der Zulassung eines Volksbegehrens zur Begrenzung der Miethöhe in 162 Gemeinden mit angespanntem Wohnungsmarkt in Bayern.
2. Der dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetzentwurf ist mit Bundesrecht offensichtlich unvereinbar, da dem Landesgesetzgeber nach Art. 72 Abs. 1 GG die Gesetzgebungskompetenz fehlt. Bereits vorhandene bundesgesetzliche Normen versperren die Möglichkeit landesgesetzlicher Regelungen.
3. Durch die in §§ 556d ff. BGB enthaltenen Regelungen zur Miethöhe sowohl bei Mietbeginn (sog. Mietpreisbremse) als auch während eines laufenden Mietverhältnisses (sog. Kappungsgrenze) hat der Bundesgesetzgeber von der ihm nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zustehenden konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit für das

3 Die Entscheidung ist mit Leitsätzen und Gründen dokumentiert in NVwZ 2020, S. 1429-1434.

bürgerliche Recht erschöpfend Gebrauch gemacht. Für den Landesgesetzgeber ergeben sich auch aus den in § 556d Abs. 2 und § 558 Abs. 3 BGB vorgesehenen Ermächtigungen der Landesregierungen zum Erlass von Rechtsverordnungen keine Abweichungsmöglichkeiten im Hinblick auf die Festlegung der zulässigen Miethöhe.

4. Auf die gemäß Art. 70 GG gegebene Zuständigkeit der Länder für Bereiche des Wohnungswesens kann der Gesetzentwurf des Volksbegehrens nicht gestützt werden, weil es an einem öffentlich-rechtlichen Gesamtkonzept fehlt. Die Mietpreisregelungen des Entwurfs stellen im Ergebnis nichts anderes dar als eine Verschärfung der geltenden Bestimmungen zur Mietpreisbremse und zur Kappungsgrenze.

Anmerkung

Die beiden zusammengehörigen Entscheidungen Nr. 3 und 4 heischen zunächst wegen der mit ihnen verbundenen Sachfrage Aufmerksamkeit. Denn der Verfassungsgerichtshof kommt zu dem Ergebnis, in Ansehung der „Mietpreisbremse“ wie der übrigen Bestimmungen des BGB zum Mietrecht sei das Volksbegehren ein „offensichtlicher“ Verstoß gegen die Kompetenzbestimmungen (dazu kann der Gerichtshof gerne einen Vorlagebeschluss verfassen, aber nicht urteilen; Art. 100 Abs. 1 GG wird zwar erwähnt, aber doch recht schneidig am eigentlichen Problem vorbeiinterpretiert). Für einen „offensichtlichen“ Verstoß ist die Begründung nun auffällig lang, und sowohl das Sondervotum als auch die eher ungnädig bedachten Stimmen aus der Literatur legen nahe, dass der Fall ganz so einfach denn doch nicht gelagert ist – er wirft letztlich Grundprobleme der Abgrenzung von bürgerlichem Mietrecht und öffentlich-rechtlichem Wohnungsrecht auf, die hier zwar angesprochen, aber nicht ohne Zweifel überzeugend gelöst werden.

5. Landesverfassungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 13. Juli 2020 – LVG 16/20

Tenor

1. Im Wege der einstweiligen Anordnung wird die Eintragsfrist für das Volksbegehren „Den Mangel beenden – Unseren Kindern Zukunft geben!“ bis zum 16.09.2020 verlängert.
Die Landesregierung hat das Ende der Eintragsfrist zum nächstmöglichen Zeitpunkt im Ministerialblatt für das Land Sachsen-Anhalt bekanntzumachen.
Die Unterschriftenbögen mit den bis zum 18.08.2020 vorgenommenen Eintragungen sind bis zum 01.09.2020 nach Meldebehörden geordnet an die Landeswahlleiterin zu übermitteln.
Nach dem 19.08.2020 bis zum 16.09.2020 sind Eintragungen auf gesonderten Unterschriftenbögen vorzunehmen. Diese sind nach Ende der Eintragsfrist gemäß § 17 Abs. 2 VAbstG zu übermitteln.
2. Die Entscheidung ergeht gerichtskostenfrei.
3. Dem Antragsteller sind die Kosten des einstweiligen Anordnungsverfahrens zu erstatten.

Gründe

I.

[1] Gemäß § 31 Abs. 1 des Gesetzes über das Landesverfassungsgericht (Landesverfassungsgerichtsgesetz) – LVerfGG – vom 23.08.1993 (GVBl. LSA S. 441), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.06.2018 (GVBl. LSA S. 162), kann das Landesverfassungsgericht im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist.

[2] Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist zulässig und begründet. Die einstweilige Anordnung ist zur Abwehr schwerer Nachteile für den Antragsteller dringend geboten.

[3] Hierfür kommt es auf eine zweistufige Prüfung an: Eine einstweilige Anordnung ist dringend geboten, wenn erstens der in der Hauptsache erhö-

bene Antrag nicht offensichtlich unzulässig und nicht offensichtlich unbegründet ist und zweitens die Nachteile, die ohne einstweilige Anordnung bei späterem Erfolg des Antrags in der Hauptsache entstünden, schwerer wiegen als die Nachteile, die durch die einstweilige Anordnung bei späterer Erfolglosigkeit des Antrags in der Hauptsache entstünden (LVerfG, Beschl. vom 14.08.2019 – LVG 24/19 (K 3) –; vgl. zu § 32 BVerfGG: BVerfG, Beschl. vom 03.05.1994 – 2 BvR 2760/93, 2 BvQ 3/94 und 2 BvR 707, 741/94 – BVerfGE 91, 70 [75], Beschl. vom 07.02.1995 – 1 BvR 2116/94 – BVerfGE 92, 126 (129 f.), Beschl. vom 05.07.1995 – 1 BvR 2226/94 – BVerfGE 93, 181 [186 f.], Beschl. vom 17.07.2002 – 2 BvR 1027/02 – BVerfGE 105, 365 [370 f.]).

[4] Der in der Hauptsache erhobene Antrag ist weder offensichtlich unzulässig noch offensichtlich unbegründet. Die in der Hauptsache geltend gemachte Verlängerung der Eintragungsfrist war geboten, wenn die im Zusammenhang mit der SARS-CoV-2-Pandemie im umstrittenen Zeitraum bestehenden Einschränkungen einem effektiven Gebrauch des Rechts aus Art. 81 LVerf in erheblichem Umfang entgegenstanden. Offensichtlich unbegründet ist der Antrag nur dann, wenn in jeder Hinsicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, dass die Einschränkungen das erhebliche Maß überstiegen. Bei summarischer Prüfung kann das nicht festgestellt werden.

[5] Die Nachteile, die ohne einstweilige Anordnung bei späterem Erfolg des Antrags in der Hauptsache entstünden, wiegen schwerer als die Nachteile, die durch die einstweilige Anordnung bei späterer Erfolglosigkeit des Antrags in der Hauptsache entstünden.

[6] Ohne einstweilige Anordnung bliebe es bei dem von der Landesregierung bekanntgemachten Fristende am 18.08.2020. Spätere Unterschriften könnten nicht mehr dazu beitragen, die erforderliche Unterstützung des Volksbegehrens zu erreichen. Sofern die Mindestzahl an Unterschriften bis zum 18.08.2020 nicht erreicht würde, wäre das Volksbegehren gescheitert. Es könnte allenfalls von neuem eingeleitet werden. Erwiese sich in diesem Fall, dass die Frist hätte verlängert werden müssen, wäre die Verletzung der Rechte der Antragsteller nicht mehr rückgängig zu machen.

[7] Demgegenüber bewirkt die einstweilige Anordnung in der hier beschlossenen Fassung, dass ein zweiter Zeitraum für die Unterstützung des Volksbegehrens eröffnet wird. Erweist sich in diesem Fall, dass die Festsetzung des Fristendes auf den 18.08.2020 rechtmäßig war, sind ausschließlich die bis zum 18.08.2020 vorgenommenen und fristgemäß übermittelten

Eintragungen für die Feststellung des Ergebnisses nach § 18 VAbstG zu zählen. Die später übermittelten Unterschriftsbögen bleiben in diesem Fall unbeachtlich. Das Ergebnis dieses Verfahrensschritts für das Volksbegehren entspricht dann der Rechtslage. Ein Nachteil entsteht dadurch nicht.

II.

[8] Die Entscheidung über die Gerichtskosten ergibt sich aus § 32 Abs. 1 LVerfGG.

Anmerkung

Die Entscheidung belegt, dass die Pandemie nunmehr auch die Instrumente direkter Demokratie erreicht hat. In der Sache liegt ein in jeder Hinsicht angemessener Ausgleich zugunsten der Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger vor.

6. Verfassungsgesetzgebungsentscheidung des Landes Berlin, Beschluss vom 21. Oktober 2020 – 150/18 [Leitsätze]⁴

1. Volksgesetzgebung und Parlamentsgesetzgebung sind nach der Verfassung von Berlin prinzipiell gleichwertig. Daraus folgt, dass der Ausübung der gesetzgebenden Gewalt durch die Volksgesetzgebung nicht Hürden entgegengestellt werden dürfen, die ihrem verfassungsrechtlichen Rang nicht gerecht werden. Vielmehr resultiert daraus das Gebot einer volksbegehrensfreundlichen Auslegung und unterstützenden Anwendung von Vorschriften zur Zulässigkeit von Volksbegehren.
2. § 17 Abs. 3 Satz 1 AbstG erfordert deshalb bei verfassungskonformer Anwendung regelmäßig den Versuch einer Mängelbeseitigung durch Beteiligung der Trägerin des Volksbegehrens, und zwar unabhängig davon, welcher Art die von der Senatsverwaltung für Inneres geltend gemachten Zulässigkeitszweifel sind.

⁴ Die Entscheidung ist mit Gründen dokumentiert in BeckRS 2020, 27610.

Anmerkung

Die Entscheidung betrifft eine neuralgische Frage der direkten Demokratie – wenn man denn einmal das notorische „Alles oder nichts“-Argument glücklich überwunden hat. § 17 Abs. 3 AbstG ist Ausdruck der Einsicht, dass die Instrumente der direkten Demokratie dann sachgerecht eingesetzt werden können, wenn sie nicht als „Einbahnstraße“ konzipiert sind, sondern den Dialog der jeweiligen Initiative mit Parlament und/oder (so hier) der Regierung erlauben; das aber setzt die Möglichkeit der Modifikation der ursprünglichen Vorschläge voraus. Dass das Gericht rügt, die Senatsverwaltung habe diesen Dialog letztlich verweigert, stärkt diesen richtigen und wichtigen Gedanken.

7. *Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Beschluss vom 18. November 2020 – I 73/19*

Tenor

1. Es wird festgestellt, dass die Vorlage des Antrags auf Einleitung des Volksbegehrens „Berlin Werbefrei“ unzulässig ist.
2. Das Verfahren ist gerichtskostenfrei.
3. Das Land Berlin hat der Äußerungsberechtigten ihre notwendigen Auslagen zu erstatten.

Gründe

I.

[1] Die Trägerin des Volksbegehrens „Berlin Werbefrei“ beantragte im Juli 2018 bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport die Einleitung eines Volksbegehrens und übermittelte ihren Entwurf eines Gesetzes zur Regulierung von Werbung in öffentlichen Einrichtungen und im öffentlichen Raum (Antikommodifizierungsgesetz – AntiKommG) sowie die Begründung dieses Entwurfs. Der Gesetzentwurf enthält ein Werbefreiheitsgesetz (Artikel 1) und sieht Änderungen der Bauordnung für Berlin (Artikel 2) sowie des Schulgesetzes für das Land Berlin (Artikel 3) vor (siehe Anlage zur Entscheidung).

[2] Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport gelangte nach Prüfung des Antrags zu dem Ergebnis, das Volksbegehren entspreche formal, nicht aber

materiell-rechtlich den Anforderungen an die Zulässigkeit eines Volksbegehrens und teilte dies am 20. November 2019 der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen mit. Diese unterbreitete dem Senat einen Vorschlag für dessen Standpunkt zum Volksbegehrten, dem der Senat am 3. Dezember 2019 folgte. Die Trägerin des Volksbegehrens hatte zuvor keine Gelegenheit erhalten, zum Prüfungsergebnis der Senatsverwaltung für Inneres und Sport Stellung zu nehmen und etwaige Mängel zu beseitigen.

[3] Am 13. Dezember 2019 hat die Senatsverwaltung für Inneres und Sport den Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens dem Verfassungsgerichtshof zur Entscheidung vorgelegt. Sie hat ihre Vorlage damit begründet, dass das Volksbegehrten zwar die formalen Anforderungen des Abstimmungsgesetzes – AbstG – (§§ 10, 13 bis 16 AbstG) erfülle, nicht aber die materiellen Zulässigkeitsanforderungen des § 12 Abs. 2 AbstG. Sie ist der Auffassung, der Gesetzentwurf verstöße gegen das Koppelungsverbot. Zudem verstießen die Artikel 1 und 2 teilweise gegen höherrangiges Recht und entsprächen nicht durchgehend den sich aus dem Abstimmungsgesetz ergebenden Begründungsanforderungen. Einige der Mängel könnten zwar durch unwesentliche Änderungen des Gesetzentwurfs und dessen Begründung geheilt werden, aber die Verletzungen des Koppelungsverbotes und der Grundrechte von Grundstückseigentümern und Werbetreibenden ließen sich nur durch wesentliche und damit unzulässige Eingriffe in Struktur und Regelgehalt des Gesetzentwurfs beheben.

[4] Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport beantragt, festzustellen, dass der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens der Trägerin „Berlin werbefrei“ unzulässig ist.

[5] Die Vertrauenspersonen beantragen für die Trägerin, festzustellen, dass der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens über ein „Gesetz zur Regulierung von Werbung in öffentlichen Einrichtungen und im öffentlichen Raum“ vom 13. Juli 2018 zulässig ist.

[6] Sie sind der Auffassung, die Rechtsfigur des Koppelungsverbotes sei für Volksbegehren nicht anwendbar. Insbesondere lasse sich ein Koppelungsverbot nicht aus dem Demokratieprinzip ableiten und selbst wenn für Volksbegehren ein Koppelungsverbot gälte, würde eine gesetzliche Regelung zum Umfang eines solchen Verbots fehlen. Den Einwänden der Senatsverwaltung für Inneres und Sport gegen das Werbefreiheitsgesetz und die vorgesehene Änderung der Bauordnung von Berlin treten die Vertrauenspersonen im Einzelnen entgegen.

II.

[7] Die Vorlage, über die der Verfassungsgerichtshof gemäß Art. 84 Abs. 2 Nr. 6 VvB i.V.m. § 14 Nr. 7 Alt. 1 VerfGHG zu entscheiden hat, ist unzulässig, weil die Senatsverwaltung für Inneres und Sport vor der Vorlage an den Verfassungsgerichtshof der Trägerin des Volksbegehrens keine Frist nach § 17 Abs. 3 AbstG in der für bis zum 25. Oktober 2020 eingereichte Anträge geltenden Fassung – im Folgenden: AbstG a.F. – zur Beseitigung der dem Gesetzentwurf ihrer Auffassung nach anhaftenden Mängel gesetzt hat. Dies ist ein Zulässigkeitsmangel, der weder im Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof geheilt werden kann noch unbedeutlich ist.

[8] Nach dem § 17 Abs. 9 Satz 1 AbstG entsprechenden § 17 Abs. 6 Satz 1 AbstG a. F. hatte die für Inneres zuständige Senatsverwaltung den Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens dem Verfassungsgerichtshof zur Entscheidung vorzulegen, wenn das Volksbegehren den Anforderungen des § 10 oder der §§ 13 bis 16, jedoch nicht den Anforderungen der §§ 11 oder 12 entspricht. Nach § 17 Abs. 3 Satz 1 AbstG a.F. soll der Trägerin eine angemessene Frist zur Behebung feststellter Zulässigkeitsmängel gesetzt werden, wenn ohne eine Änderung des Gegenstandes des Volksbegehrens eine Mängelbeseitigung möglich ist.

[9] Der Trägerin ist keine Gelegenheit zur Beseitigung von Mängeln innerhalb einer angemessenen Frist gegeben worden.

[10] Mit Beschluss vom 21. Oktober 2020 – VerfGH 150/18 – hat der Verfassungsgerichtshof entschieden, dass die verfassungskonforme Auslegung und Anwendung von § 17 Abs. 3 Satz 1 AbstG a.F. regelmäßig den Versuch einer Mängelbeseitigung durch Fristsetzung gegenüber der Trägerin eines Volksbegehrens erfordert, und zwar unabhängig davon, ob nach Auffassung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport die von ihr festgestellten Mängel ohne eine Änderung des Gegenstandes des Volksbegehrens beseitigt werden könnten oder nicht. An dieser Rechtsprechung, die aus der – durch die Verfassung vorgegebenen – Gleichwertigkeit von Volks- und Parlamentsgesetzgebung das Gebot einer volksbegehrungsfreundlichen Auslegung von Vorschriften zur Zulässigkeit von Volksbegehren herleitet, hält der Verfassungsgerichtshof fest.

[11] Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat nach ihrer Prüfung des Gesetzentwurfs sowohl Mängel festgestellt, die ohne eine Änderung des Gegenstandes des Volksbegehrens beseitigt werden könnten, als auch solche, deren Beseitigung nach Auffassung der Senatsverwaltung zur Ände-

rung des Gegenstandes des Volksbegehrens führen würde. Sie hat der Trägerin des Volksbegehrens deshalb vor der Beschlussfassung des Senats zu seinem Standpunkt keine Frist zur Mängelbeseitigung eingeräumt.

[12] Dieser Verfahrensfehler kann im Vorlageverfahren nicht geheilt werden (vgl. Beschluss vom 21. Oktober 2020 – VerfGH 150/18 – Rn. 124). Entgegen der Auffassung der Senatsinnenverwaltung ist das laufende Vorlageverfahren auch nicht für eine mögliche Mängelbeseitigung zu unterbrechen.

[13] Der Verfahrensfehler war hier auch nicht ausnahmsweise unbeachtlich. Ein Ausnahmefall könnte vorliegen, wenn von einer gesicherten Erkenntnis auszugehen wäre, dass eine Beteiligung der Trägerin nach § 17 Abs. 3 Satz 1 AbstG a.F. eine unwesentliche Veränderung des Gesetzentwurfs offensichtlich nicht hätte bewirken können (Beschluss vom 21. Oktober 2020 – VerfGH 150/18 –). Ein Ausnahmefall ergibt sich insbesondere nicht aus dem Vorbringen der Senatsverwaltung für Inneres und Sport, wonach der Gesetzentwurf gegen das Koppelungsverbot verstöße

[14] Ob der Gesetzentwurf eines Volksbegehrens sachlich zusammenhängende Materien regelt oder gegen das Koppelungsverbot verstößt, ist anhand des materiellen Inhalts der Regelungen zu ermitteln (vgl. *Driehaus*, Verfassung von Berlin, 4. Auflage, Art. 62 Rn. 16). Wenn sich die vorgenommenen Regelungen eines Gesetzentwurfs auf einen umgrenzbaren Bereich beschränken, wenn sie nach objektiver Beurteilung innerlich eng zusammenhängen, also eine „Einheit der Materie“ gegeben ist, liegt ein sachlicher Zusammenhang der Regelungsmaterie vor (vgl. BayVfGH, Entscheidung vom 24. Februar 2000 – Vf. 112-IX-99 –, juris Rn. 44 ff.; Hamb. VerfG, Urteil vom 7. Mai 2019 – 4/18 –, juris Rn. 65). Ausgehend von diesem Maßstab ist hier von einem sachlichen Zusammenhang zwischen dem Werbefreiheitsgesetz und der geplanten Änderung des Schulgesetzes einerseits (Art. 1 und Art. 3 AntiKommG), welche die Bürgerinnen und Bürger vor einer Beeinflussung und Belästigung durch Werbung in öffentlichen Einrichtungen schützen sollen, und der Änderung der Bauordnung andererseits (Art. 2 AntiKommG), mit der kommerzielle Werbeanlagen an Gebäuden und auf Grundstücken zum Schutz des öffentlichen Raums weitgehend untersagt werden sollen, auszugehen. Die Regelungen des AntiKommG bilden insoweit eine sachliche Einheit, als innerhalb von öffentlichen Gebäuden Werbung reguliert werden soll, ebenso wie außen an Gebäuden und auf Grundstücken in öffentlicher und in privater Hand. Die Begrenzung der Werbung innerhalb von öffentlichen Gebäuden soll durch Art. 1 und Art. 3

AntiKommG geregelt werden. Die Außenwerbung soll generell für Gebäude und Grundstücke in öffentlicher und in privater Hand durch eine Änderung der Berliner Bauordnung wesentlich eingeschränkt werden. Damit ist ein sachlicher Zusammenhang der beiden wesentlichen Teile des Gesetzentwurfs gegeben.

III.

[16] Die Kostenentscheidung beruht auf den §§ 33, 34 VerfGHG.

Anlage

Gesetz zur Regulierung von Werbung in öffentlichen Einrichtungen und im öffentlichen Raum (Antikommodifierungsgesetz – AntiKommG)⁵

Anmerkung

Die Entscheidung unterstreicht und vertieft den zuvor abgedruckten Beschluss in anderer Sache. Bemerkenswert ist auch, dass das Gericht das sog. Koppelungsverbot sachgerecht und im Sinne einer Schonung der direkten Demokratie auslegt, statt es als „Allzweckwaffe“ zu gebrauchen.

8. *Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil vom 4. Dezember 2020 – 4/20*

Leitsätze

1. Der Ausschlussgrund „Bundesratsinitiativen“ in Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV greift nicht ein, wenn eine Volksinitiative die Änderung von Landesrecht zum Gegenstand hat und keine Aufforderung gegenüber dem Senat beinhaltet, eine Bundesratsinitiative einzubringen.

⁵

Aus Platzgründen wird auf den Abdruck der einzelnen Gesetzesartikel verzichtet. Diese sind in im Urteil in der Entscheidungsdatenbank Berlin abrufbar: <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/KVRE004722015> (Zugriff 22.8.2021).

2. Der Ausschlussgrund „Haushaltspläne“ in Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV ist Ausdruck eines verfassungsrechtlichen Haushaltsvorbehalt und konkretisiert den nach dem Demokratieprinzip in Art. 3 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 HV gebotenen Schutz der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Parlaments. Er schließt jedenfalls wesentliche verfassungsrechtliche Vorgaben für die Feststellung der Haushaltspläne von den zulässigen Gegenständen der Volksgesetzgebung aus.
3. Bei der vom Parlament beschlossenen Vorgabe, Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (Art. 72 Abs. 1 HV), handelt es sich um eine wesentliche verfassungsrechtliche Vorgabe für die Feststellung der Haushaltspläne. Das gleiche gilt für die Entscheidung, hiervon Abweichungsmöglichkeiten zuzulassen bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung (Art. 72 Abs. 2 HV) und bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle der Freien und Hansestadt Hamburg entziehen und deren Finanzlage erheblich beeinträchtigen (Art. 72 Abs. 3 HV). Ein Gesetz, mit dem diese Vorgaben geändert werden, kann nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein.
4. Die nach § 2 Abs. 2 Satz 1 VAbstG vorgeschriebene Begründung des Gesetzentwurfs unterliegt Anforderungen, die sich zum Schutz der Freiheit der Wahlberechtigten, sich für oder gegen eine Unterstützung des Gesetzentwurfs zu entscheiden, aus dem Demokratieprinzip in Art. 3 Abs. 1 HV ergeben. Mit der Begründung des Gesetzentwurfs darf nicht unzulässig auf die Meinungsbildung der Wahlberechtigten Einfluss genommen werden. Insbesondere ist eine in wesentlichen Punkten unzutreffende oder irreführende Begründung unzulässig.
5. Das Hamburgische Verfassungsgericht hat nach § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG auch die Vereinbarkeit einer zustande gekommenen Volksinitiative mit den für die Länder zwingenden und dort unmittelbar geltenden Vorgaben des Grundgesetzes zu prüfen. Art. 109 Abs. 3 GG enthält mit dem Verbot der strukturellen Nettokreditaufnahme zwingende und unmittelbar in den Ländern geltende Vorgaben.
6. Eine Bestimmung, nach der Geldmittel im Wege des Kredits nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben

zu werbenden Zwecken beschafft werden dürfen, ist mit dem Verbot der strukturellen Nettokreditaufnahme in Art 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG nicht zu vereinbaren.

Tenor

Es wird festgestellt, dass das am 25. März 2020 beantragte Volksbegehren für ein „Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“ nicht durchzuführen ist.

Tatbestand

[1] Der Beteiligte zu 1. wendet sich gegen die Durchführung eines Volksbegehrens zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg.

[2] Der Antragsteller und Beteiligte zu 1. ist der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, die Beteiligte zu 2. ist die Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg. Die Beteiligten zu 3. sind die Vertrauenspersonen der Volksinitiative für ein „Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“.

[3] Die Beteiligten zu 3. reichten ihren Gesetzentwurf samt Begründung im April 2019 zwecks Beratung bei der Landesabstimmungsleitung ein. Das vorgeschlagene Gesetz ist darauf gerichtet, die mit dem Dreizehnten Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 19. Juni 2012 (HmbGVBl. S. 253) erfolgte Einführung der sog. Schuldenbremse in Art. 72 und Art. 72a der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 (HmbBL I 100-a, zuletzt geändert am 26. Juni 2020, HmbGVBl. S. 379; HV) rückgängig zu machen. Der Landesabstimmungsleiter teilte den Beteiligten zu 3. mit, es beständen Bedenken im Hinblick auf die Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs mit höherrangigem Recht, dem Ausschluss von Haushaltsplänen und Bundesratsinitiativen als Gegenständen von Volksinitiativen sowie die gebotene Klarheit der Abstimmung.

[4] Am 30. April 2019 zeigten die Beteiligten zu 3. gegenüber dem Beteiligten zu 1. den Beginn der Sammlung von Unterschriften für den Gesetzentwurf an. Hierüber unterrichtete der Beteiligte zu 1. die Beteiligte zu 2. Der Gesetzentwurf ist mit einem Logo versehen, auf dem es heißt: „VOLKSENTSCHEID SCHULDENBREMSE STREICHEN! Soziale

Wohlentwicklung, Jetzt: demokratisch, zivil, für Alle“. Der Gesetzentwurf lautet wie folgt:

[5] „Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg

[6] Artikel 1: Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg

[7] Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 (Sammlung des bereinigten hamburgischen Landesrechts I 100-a), zuletzt geändert am 20. Juli 2016 (HambGVBl. S. 319), wird wie folgt geändert:

[8] 1. Artikel 72 wird wie folgt geändert:

[9] a. Absatz 1 erhält folgende Fassung:

[10] „(1) Nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken dürfen Geldmittel im Wege des Kredits beschafft werden; hierzu bedarf es eines Beschlusses der Bürgerschaft.“

[11] b. Die Absätze 2 bis 4 werden gestrichen.

[12] c. Die bisherigen Absätze 5 bis 7 werden die neuen Absätze 2 bis 4.

[13] d. Der neue Absatz 2 erhält die folgende Fassung:

[14] „(2) Die Übernahme von Sicherheitsleistungen zu Lasten der Freien und Hansestadt Hamburg, deren Wirkung über ein Rechnungsjahr hinausgeht oder die nicht zum regelmäßigen Gang der Verwaltung gehört, bedarf eines Beschlusses der Bürgerschaft.“

[15] 2. Artikel 72a wird gestrichen.

[16] Artikel 2: Schlussbestimmungen

[17] Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.“

[18] Die Begründung des Gesetzentwurfs hat folgenden Wortlaut:

[19] „Allgemeiner Teil:

[20] Ein besseres Leben für Alle ist möglich. Dafür sind dringend nötig: massive staatliche Investitionen in Bildung, Kultur, Gesundheit, Mobilität, Wohnen, Energie und Infrastruktur, würdige Arbeitsverhältnisse, die Regulierung der Finanzwirtschaft und Umverteilung von Oben nach Unten für eine lebendige demokratische Gesellschaftsentwicklung zum Wohle Aller, international solidarisches und nachhaltiges Wirtschaften und einen kulturell erfreulicheren Alltag.

[21] Die Schuldenbremse verbietet dem Staat jedoch, bedarfsoorientiert für sinnvolle Ausgaben Kredite aufzunehmen. Sie wurde 2012 in die Hamburger Verfassung geschrieben – wirksam ab 2020, aber durch eine Übergangsregelung zur Ausgabenkürzung bereits seit 2013.

[22] Durch sie werden die Folgen der ‚Finanzkrise‘ der Bevölkerung aufgebürdet, indem weniger Mittel für soziale Ausgaben zur Verfügung stehen. So wird die soziale Ungleichheit weiter verschärft, die demokratische Partizipation beschnitten, die öffentliche Infrastruktur (Bildung, Kultur, Gesundheit, Soziales) in ihrer Sub-

stanz gefährdet, die konkurrenzhaft unproduktive Rangelei um künstlich verknappete Mittel gesteigert und damit die internationalen Beziehungen erheblich belastet. Gleichzeitig wird die unregulierte Bankenmacht weitgehend unangetastet gelassen.

[23] Wir, Hamburgerinnen und Hamburger aus aller Welt, sagen deshalb: Schluss mit dieser Zerstörung! Streichen wir die Schuldenbremse aus der Hamburger Verfassung. Für eine dauerhafte soziale Wohlentwicklung, für eine menschenwürdige Zukunft, jetzt!

[24] Mit der Streichung der Schuldenbremsen-Regelung aus der Hamburger Verfassung ist leider noch nicht direkt gegeben, dass die Stadt Hamburg sofort die nötigen Investitionen auch gegebenenfalls kreditfinanziert tätigen kann, da dies weiterhin durch die Regelung zur Schuldenbremse im Grundgesetz (Art. 109), eingeführt 2009, als höherrangiges und unmittelbar geltendes Recht auch für die Bundesländer verboten wäre.

[25] Jedoch ist der Fortbestand der Schuldenbremse im Grundgesetz für Bund und Länder, sowie ihre Rechtmäßigkeit als Verfassungsgebot und wirtschaftspolitische Praxis zunehmend fragwürdig.

[26] Alle wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnisse, die politischen Erfahrungen gerade in jüngster Vergangenheit in der Euro-Zone und selbst manche namhafte ehemalige Verfechter der Schuldenbremse bei ihrer Einführung bestätigen inzwischen die Notwendigkeit konjunkturfördernder, auszuweitender staatlicher, sozial förderlicher und die Binnenkaufkraft anregender Investitionen, insbesondere in Zeiten wirtschaftlicher Krisenlagen bzw. gebremsten Wachstums. Der Internationale Währungsfonds verweist immer wieder darauf, dass insbesondere die aus der Schuldenbremse resultierende Zurückhaltung bei Investitionen und Lohnentwicklung in Deutschland auch für die deutsche exportorientierte Wirtschaft, vor allem aber für das internationale Handelsgefüge, brandgefährlich sind. Auch in Zeiten wirtschaftlichen „Booms“ kann aus ökonomischer Sicht die Sinnhaftigkeit der Einschränkung öffentlicher Ausgaben für Bildung, Forschung, Gesundheit, Kultur und soziale Sicherung stark bezweifelt werden.

[27] Vor allem bedeutet dies jedoch, dass eine verordnete Einschränkung staatlicher Ausgabentätigkeit – gerade weil sie höchstens konjunkturabhängig überhaupt nützlich seine könnte – kein genereller Verfassungsgrundsatz sein kann, der übergreifende Grundsätze gesellschaftlichen Zusammenlebens und staatlichen Wirkens bestimmen soll. Sie steht, mit ihrer Einschränkung sozialer Entwicklung und ihrem Verbot wirtschaftspolitischer Eingriffs- und Kontrollmöglichkeiten des Staates gegenüber der Wirtschaft, auch den elementaren Grundsätzen des Grundgesetzes (Art. 1-19: der Würde des Menschen und den Grundrechten, Art. 20: dem Sozialstaatsgebot, Art. 28: dem demokratisch-föderativen Selbstbestimmungsrecht) und den Leitgedanken der Hamburgischen Landesverfassung (Präambel: Lenkung der Wirtschaft zur Förderung des Friedens in der Welt und zur Deckung des wirtschaftlichen Bedarfs Aller; politische, soziale und wirtschaftliche Gleichberechtigung durch wirtschaftliche Demokratie) diametral entgegen.

[28] Insbesondere angesichts des absehbaren, weithin prognostizierten wirtschaftlichen Abschwungs in den kommenden Jahren und angesichts dringend notwendiger Investitionen in Schulsanierung, Straßenbau, die energie- und verkehrspolitische Wende zur Bekämpfung des Klimawandels, gerechte und menschenwürdige medizinische Versorgungsqualität für Alle, sozialen Wohnungsbau, sozial gerechte und würdige Alters- und Grundsicherung, usw. ist die Schuldenbremse als Bremse einer nachhaltigen gesellschaftlichen Entwicklung sofort zu beseitigen.

[29] Ihre Verfassungsmäßigkeit wurde bereits zu Zeiten ihrer Einführung von verschiedenen zivilgesellschaftlichen Akteuren, Kommunal- und Landesvertreter*innen bezweifelt. Die Entwicklung seither hat die begründeten Vorbehalte nachdrücklich bestätigt und lässt eine heutige verfassungsrechtliche Überprüfung des Art. 109 GG umso erfolgversprechender erscheinen. Die Beseitigung der Schuldenbremse aus der Hamburgischen Landesverfassung kann erheblich zu einer solchen Überprüfung, z.B. durch die Initiative mehrerer Bundesländer, beitragen.

[30] Die Streichung der Schuldenbremse aus der Hamburgischen Landesverfassung hat auch entscheidende Bedeutung dafür, zivilgesellschaftliche Akteure, die auf der Grundlage der verfassungsmäßigen Grundsätze für die Allgemeinwohlentwicklung und die Verwirklichung der dringend benötigten Investitionen für eine lebendige, gerechte und menschenwürdige soziale, kulturelle und wirtschaftliche Entwicklung der Stadt eintreten, in diesem Engagement zu bekräftigen. Das einzige ‚Argument‘ dafür, warum seinerzeit die Schuldenbremse in Hamburg als Verfassungsgrundsatz eingeführt wurde, anstatt einfach gesetzlich in nachrangigem Recht verankert zu werden, bestand von Seiten der damals zustimmenden Fraktionen in der Bürgerschaft darin, dass die Verfassungsregelung vor allem einen erzieherischen Effekt auf die Stadtbevölkerung ausüben solle (s. Bericht des Haushaltsausschusses vom 25.04.2012 zur Einführung der Schuldenbremse, Bürgerschafts-Drucksache 20/3978). Jeder habe, angesichts der Krise, den Gürtel enger zu schnallen. Das war bereits damals falsch, denn Verursacher der Krise war weder die Hamburger Bevölkerung noch eine andere, oder gar ein ‚überbordender‘ Sozialstaat, der Schulden produzierte, sondern das deregulierte, exzessive Gewinnstreben privater Banken, die sich verspekulierten und auf Staatskosten ‚gerettet‘ wurden. Das Eintreten für eine sozial nachhaltige Entwicklung der Gesellschaft muss dringend von dieser falschen, verfassungsgestützten Schuldzuweisung befreit werden.

[31] Anhand dieser damaligen Begründung wird auch deutlich, dass eine Streichung der Schuldenbremse aus der Landesverfassung ausschließlich positive Effekte wie diesen hat. Jede damals mit in die Verfassung übernommene Ausnahmeregelung oder Ähnliches wird durch die Streichung aus der Hamburger Verfassung nicht berührt, da sie nach wie vor, solange der Art. 109 GG weiter bestehen sollte, grundsätzlich den Ländern ermöglicht bleibt und bei Bedarf auch in nachrangigem Landesrecht geregelt werden kann.

[32] Die Streichung der Schuldenbremse aus der Landesverfassung hat daher vor allem eine umfassend positive, belebende Wirkung für die Stadtöffentlichkeit: jegliches begründete Eintreten für eine solidarische Stadtentwicklung, für Gesundheit, Bildung, Kultur, Mobilität, Wohnen, Energie, Infrastruktur und würdige Arbeitsverhältnisse für Alle ist berechtigt und gesamtgesellschaftlich förderlich. Durch

eine so vitalisierte und demokratisch partizipierte Stadtgesellschaft kann Hamburg nicht nur zur notwendigen Wiederherstellung auch eines Grundgesetzes ohne Schuldenbremse beitragen, sondern versetzt sich zudem in die Lage die dringend nötigen, sinnvollen Investitionen zum Wohle Aller dann tatsächlich, unverzüglich und breit gesellschaftlich legitimiert tätigen zu können. Hamburg schafft so ein Beispiel, dem in anderen Bundesländern und international für eine solidarische, soziale und demokratisch nachhaltige Gesellschaftsentwicklung gefolgt werden kann.

[33] Wesentlicher Inhalt des Volksentscheids:

[34] Mit dem vorgeschlagenen Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Hamburgischen Landesverfassung:

[35] – Hat die Schuldenbremse jedenfalls nicht mehr ausdrücklich auch nach der Hamburger Verfassung den Rang eines Verfassungsgebotes.

[36] – Werden alle Haushaltsvorschriften, Berechnungsspielräume und Ausnahmeregelungen zur Schuldenbremse aus Art. 72 der Landesverfassung für die Dauer des Fortbestandes von Art. 109 GG entweder durch dieses unmittelbar garantiert oder durch die Möglichkeit zur Regelung in nachrangigem Landesrecht unberührt gelassen.

[37] – Wird die Bevölkerung Hamburgs in ihrem Eintreten für eine dauerhafte soziale Wohlentwicklung und für staatliche Investitionen in Bildung, Gesundheit, Kultur, Mobilität, Wohnen, Energie, Infrastruktur und würdige Arbeitsverhältnisse ermuntert und werden entsprechende Ansprüche vom Nimbus der Verfassungswidrigkeit befreit.

[38] Einzelbegründung zur Änderung der Verfassung der FHH:

[39] Mit dem Gesetzentwurf soll die Änderung der Verfassung, mit der 2012 in Hamburg die Schuldenbremse für das Land Hamburg im Rang eines Verfassungsgebotes aus dem Grundgesetzartikel (Art. 109) übernommen wurde, rückgängig gemacht werden. Die Ausnahmeregelungen gelten davon ungeachtet fort, solange Art. 109 GG in bisheriger Form fortbesteht oder können bei Bedarf in nachrangigem Hamburger Landesrecht geregelt werden.

[40] Zu Artikel 1: Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg

[41] Artikel 1 streicht die 2012 eingeführte Schuldenregel des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz aus Artikel 72 Hamburgische Verfassung (HV) sowie die im Januar 2020 obsolet werdende Übergangsregelung in Artikel 72a (HV) wieder aus der Hamburgischen Verfassung und stellt den betreffenden Artikel 72 in der Form wieder her, wie er seit Verabschiedung im Jahre 1952 bis 2012 Gültigkeit hatte.

[42] Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a):

[43] Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a) fasst Artikel 72 Absatz 1 neu, in der Form, wie er von 1952 bis 2012 bestand. Artikel 72 Absatz 1 normiert den Grundsatz der Möglichkeit, bei außergewöhnlichem Bedarf den Haushaltshaushalt auch durch Krediteinnahmen zu gewährleisten. Hiermit wird das für die Länder geltende grundsätzliche Nettokreditaufnahmeverbot des Artikels 109 Abs. 3 Satz 1 GG in Form eines zusätzlichen Landesverfassungsgrundsatzes aufgehoben.

[44] Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b):

[45] Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b) hebt in Folge zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a) auch die Ausnahmeverordnungen zum Netzkreditaufnahmeverbot in Form zusätzlicher Landesverfassungsgrundsätze auf. Die in Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 GG vorgesehene Möglichkeit, in bestimmten Ausnahmesituationen eine Kreditaufnahme zuzulassen, besteht durch das Grundgesetz weiterhin und kann unbenommen der Verfassungsänderung nötigenfalls im nachrangigen Landesrecht gesondert kodifiziert werden.

[46] Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe c):

[47] Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe c) enthält eine redaktionelle Folgeänderung. Da durch Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b) die Absätze 2 bis 4 gestrichen werden, werden die bisherigen Absätze 5 bis 7 zu den neuen Absätzen 2 bis 4.

[48] Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe d):

[49] Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe d) stellt auch den bisherigen Absatz 5, neu Absatz 2, in der Form wieder her, wie er vor Einführung der Schuldenbremse gegeben hat. Aufgrund des durch die Einführung der Schuldenbremse geänderten Absatzes 1 war erforderlich, in Absatz 5 zu regeln, dass auch Kreditaufnahmen eines Beschlusses der Bürgerschaft bedürfen. Da dies nun wieder in Absatz 1 (wie in der Form von 1952 - 2012) geregelt wird, kann auch Absatz 5, neu Absatz 2, wieder in seiner früheren Form gefasst sein. Inhaltlich wird hierdurch nichts geändert.

[50] Zu Artikel 1 Nummer 2:

[51] Artikel 1 Nummer 2 streicht den Artikel 72a, der eine vorwegnehmende Übergangsregelung zur Budgetreduzierung von 2013 an hin auf die Einhaltung des Netzkreditaufnahmeverbots ab 2020 feststellt. Die bekannte Dogmatik des jährlich bei 0,88% Steigerungsrate gedeckelten Budgetzuwachses, der damit unterhalb von Inflation und Tarifsteigerungen liegt und somit realen Kürzungen der Mittel für Bildung, Kultur, Gesundheit usw. entspricht, hat großen Schaden in der Hansestadt angerichtet. Da die Regelung ohnehin nur bis Ende 2019 Gültigkeit besitzt, sollte sie auch keinen Tag länger in der Verfassung stehen.

[52] Zu Artikel 2:

[53] Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes. Der neu wiederhergestellte, alte Artikel 72 der Hamburger Verfassung soll ab sofort gelten. Frühestens kann er zum 1. Januar 2020 gelten, da dies der Stichtag ist, an dem die durch das Gesetz zur Einführung der Schuldenbremse geänderten Absätze von Artikel 72, mit Ausnahme des Artikels 72a, die mit dem hier vorliegenden Gesetz gestrichen werden sollen, erst ihre Gültigkeit erhalten.“

[54] Die von den Beteiligten zu 3. verwendeten Unterschriftenlisten sind mit „Volksinitiative für ein Hamburger Gesetz zur STREICHUNG DER SCHULDENBREMSE aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“ überschrieben und mit dem Logo der Volksinitiative versehen. Auf der Rückseite der Unterschriftenlisten ist neben dem Gesetzentwurf ein

Auszug aus der Begründung in Gestalt der ersten vier Absätze des Allgemeinen Teils der Begründung abgedruckt. Hinsichtlich der vollständigen Begründung erfolgt ein Verweis auf die Folgeseiten.

[55] Am 27. Oktober 2019 reichten die Beteiligten zu 3. die Listen der für den Gesetzentwurf gesammelten Unterschriften beim Beteiligten zu 1. ein. Dieser stellte am 26. November 2019 fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen sei, und unterrichtete hierüber die Beteiligte zu 2. (Bü-Drs. 21/19141). Die Beteiligten zu 3. erhielten Gelegenheit, ihr Anliegen am 24. Januar 2020 im Haushaltsausschuss zu erläutern (Ausschussprotokoll 21/66). Am 12. Februar 2020 befasste die Beteiligte zu 2. sich im Plenum mit dem Anliegen der Volksinitiative (Plenarprotokoll 21/113), das beantragte Gesetz verabschiedete sie nicht. Am 25. März 2020 beantragten die Beteiligten zu 3. die Durchführung eines Volksbegehrens.

[56] Der Beteiligte zu 1. hat sich am 23. April 2020 an das Hamburgische Verfassungsgericht gewandt. Er ist der Auffassung, der Gesetzentwurf überschreite die Grenzen von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV und sei mit sonstigem höherrangigem Recht unvereinbar. Es handele sich um eine unzulässige Bundesratsinitiative, da mittelbar eine Änderung von Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG bezoche sei. Der Gesetzentwurf verstöße auch gegen den Haushaltsvorbehalt. Zwar sei Gegenstand des Gesetzentwurfs weder die Aufstellung noch die Änderung eines Haushaltsplans. Auch habe der Gesetzentwurf keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Ausführung des Haushaltsplans. Die Änderung würde jedoch die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Parlaments auf der Rechtsebene, die dem Beschluss eines konkreten Haushaltsplans vorgelagert sei, unzulässig beeinträchtigen. Weiter liege hinsichtlich der Wirkungen des vorgeschlagenen Gesetzes ein Verstoß gegen den Grundsatz der Abstimmungsklarheit vor. Es werde der unzutreffende Eindruck erweckt, dass ein „Zurückversetzen“ des Art. 72 Abs. 1 HV in die vormalige Fassung mit entsprechender rechtlicher Wirkung möglich und der Freien und Hansestadt Hamburg eine Nettokreditaufnahme wieder gestattet wäre sowie die landesrechtlichen Ausnahmeregelungen des Art. 72 Abs. 2 und 3 HV fortbeständen. Der Titel, das Logo und der erste Begründungsabsatz erweckten den irreführenden Eindruck über die Wirkung des beantragten Gesetzes, dass mit dessen Inkrafttreten sich unmittelbar die Möglichkeit für die Bürgerschaft eröffnen würde, kreditfinanzierte, wohlfahrtsfördernde Maßnahmen zu beschließen.

[57] Die durch den Gesetzentwurf der Volksinitiative vorgesehene Fassung des Art. 72 Abs. 1 HV sei zudem mit den Vorgaben in Art. 109 Abs. 3 Satz 1

GG nicht vereinbar. Denn die vorgesehene Änderung ließe eine Kreditaufnahme auch „bei einem außerordentlichen Bedarf und in der Regel zur Finanzierung von Ausgaben zu werbenden Zwecken“ und damit auch außerhalb konjunktureller Schwächephasen und von Notsituationen zu und würde dem die Länder unmittelbar aus Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG heraus bindenden grundsätzlichen Verbot der Kreditaufnahme widersprechen. Die im Entwurf vorgesehene Regelung könne auch nicht als Ausnahmeregelung im Sinn von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG qualifiziert werden, da sie über die dort aufgezeigten Grenzen weit hinausgehe. Ein dem Art. 109 Abs. 3 GG entgegenstehendes Landesrecht würde durch Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG außer Kraft gesetzt, wäre also nichtig. Die Umsetzung eines solchen Gesetzesentwurfs begründe zugleich einen Verstoß gegen den Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens.

[58] Der Beteiligte zu 1. beantragt,

[59] festzustellen, dass das am 25. März 2020 beantragte Volksbegehren „für ein Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“ nicht durchzuführen ist.

[60] Die Beteiligte zu 2. stellt keinen Antrag.

[61] Die Beteiligten zu 3. beantragen,

[62] den Antrag zurückzuweisen.

[63] Sie führen aus, bei einem auf eine Verfassungsänderung gerichteten Volksbegehren sei allein zu prüfen, ob es den Kernbereich der geltenden Landesverfassung verletze und gegen deren identitätsstiftende und -sichernde Grundentscheidungen verstöße. Insoweit verkenne der Beteiligte zu 1. den Prüfungsumfang des streitgegenständlichen Volksbegehrens. Es sei fraglich, ob die Wahrung der Grenzen von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV Prüfungsgegenstand sei. Im Übrigen würden diese Grenzen gewahrt, denn das Volksbegehren betreffe keine Bundesratsinitiative, da es ausschließlich die Änderung der Hamburgischen Verfassung zum Gegenstand habe. Eine direkte Aufforderung zur Änderung von Art. 109 Abs. 3 GG erfolge nicht. Auch der Ausschlussgrund „Haushaltspläne“ greife nicht ein. Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Parlaments werde nicht beeinträchtigt. Es bleibe dabei, dass einzig das Parlament dem Volk gegenüber verantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entscheide. Eine problematische Vorwegbindung des Haushaltsgesetzgebers finde nicht statt. Das Volksbegehren verstöße mit dem konkreten Gesetzesvorschlag auch nicht gegen das Gebot der Abstimmungsklarheit. Selbst wenn dieses Gebot An-

wendung fände, wäre es nicht verletzt. Das Volksbegehren bringe das Ge-wollte unmissverständlich zum Ausdruck und sei auch unter Berücksichti-gung der Begründung des Gesetzentwurfs nicht hinsichtlich der Wirkungen des Gesetzes und eines möglichen Anpassungsbedarfs im nachrangigen Landesrecht irreführend. Ein möglicher Verstoß gegen Art. 109 Abs. 3 GG sei bei einem Volksbegehren, das auf eine Änderung der Landesverfassung gerichtet sei, nicht zu prüfen. Für eine Überprüfung am Maßstab des Bun-desrechts fehle es an der erforderlichen rechtlichen Grundlage.

Entscheidungsgründe

[64] Der Antrag festzustellen, dass das am 25. März 2020 beantragte Volks-begehren für ein „Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Ver-fassung der Freien und Hansestadt Hamburg“ nicht durchzuführen ist, ist zulässig (hierzu I.) und begründet (hierzu II.).

I.

[65] Der Antrag ist zulässig.

[66] 1. Der Antrag über die Durchführung des Volksbegehrens ist nach Art. 50 Abs. 6 Satz 1, 65 Abs. 3 Nr. 5 HV i.V.m. § 14 Nr. 5 des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht in der Fassung vom 23. März 1982 (HmbGVBl. S. 53, zuletzt geändert am 5. Oktober 2017, HmbGVBl. S. 319; HmbVerfGG), § 26 Abs. 1 Nr. 1 des Hamburgischen Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vom 20. Juni 1996 (HmbGVBl. S. 136, zuletzt geändert durch Vorschrift vom 12. Mai 2020, HmbGVBl. S. 255; VAbstG) statthaft.

[67] 2. Der nach § 26 Abs. 1 VAbstG antragsbefugte Beteiligte zu 1. hat den Antrag fristgerecht gestellt. Anträge auf Entscheidung des Hamburgi-schen Verfassungsgerichts nach § 26 Abs. 1 VAbstG sind gemäß § 26 Abs. 2 Satz 1 VAbstG binnen eines Monats nach Ablauf der Antragsfrist auf Durchführung eines Volksbegehrens nach § 6 Abs. 1 Satz 2 VAbstG zu stellen. Diese Frist für den Antrag beim Hamburgischen Verfassungsgericht hat der Beteiligte zu 1. gewahrt.

[68] Der Antrag des Beteiligten zu 1. ist am 23. April 2020 beim Hambur-gischen Verfassungsgericht eingegangen. Die Antragsfrist gemäß § 26 Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 VAbstG lief nach § 31a Abs. 1 Satz 1 VAbstG i.V.m. den §§ 188 Abs. 1, 187 Abs. 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs in der Fassung

vom 2. Januar 2002 (BGBI. I S. 42, zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Juni 2020, BGBI. I S. 1245; BGB) noch bis zum 24. April 2020.

[69] Da nach § 31a Abs. 1 Satz 2 VAbstG eine Fristberechnung nach Tagen geboten ist, ist die Monatsfrist wie eine 30-Tages-Frist zu behandeln (HVerfG, Urt. v. 7.5.2019, 4/18, juris Rn. 32 und 51; vgl. Bü-Drs. 20/4525, S. 29). Das für den Beginn der 30-Tages-Frist in § 26 Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 VAbstG gemäß § 187 Abs. 1 BGB maßgebende Ereignis in Gestalt des Ablaufs der Frist für den Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens nach § 6 Abs. 1 Satz 2 VAbstG trat ein am 25. März 2020.

[70] Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 VAbstG können die Initiatoren die Durchführung des Volksbegehrens beantragen, wenn die Bürgerschaft nicht innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriftenlisten das von der Volksinitiative beantragte Gesetz verabschiedet hat. Der Antrag ist nach § 6 Abs. 1 Satz 2 VabstG innerhalb von einem Monat schriftlich bei dem Senat einzureichen. Da die Beteiligten zu 3. die Unterschriftenlisten am 27. Oktober 2019 beim Beteiligten zu 1. eingereicht haben, endete die in § 6 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 VabstG vorgesehene Frist für eine Verabschiedung des beantragten Gesetzes durch die Bürgerschaft, die wegen der Berechnung nach Tagen gemäß § 31a Abs. 1 Satz 1 VabstG und eines Monats mit 30 Tagen (vgl. Bü-Drs. 20/4525, S. 29) wie eine 120-Tages-Frist zu behandeln ist (HverfG, Urt. v. 7.5.2019, 4/18, juris Rn. 51), am 24. Februar 2020. Anschließend lief die wegen § 31a Abs. 1 Satz 2 VabstG wiederum als 30-Tages-Frist zu behandelnde Monatsfrist für den Antrag auf Durchführung des Volksbegehrens gemäß § 6 Abs. 1 Satz 2 VabstG bis zum 25. März 2020.

II.

[71] Der Antrag ist auch begründet.

[72] Das Hamburgische Verfassungsgericht entscheidet nach § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG über die Durchführung des Volksbegehrens, insbesondere ob eine zustande gekommene Volksinitiative die Grenzen von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV wahrt oder mit sonstigem höherrangigem Recht vereinbar ist. Nach diesen Vorgaben ist das Volksbegehren für ein „Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“ nicht durchzuführen. Die dem beantragten Volksbegehren zugrundeliegende Volksinitiative ist zwar unter Einhaltung der Verfahrensvoraussetzungen zustande gekommen (hierzu 1.), sie wahrt jedoch die Grenzen von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV nicht (hierzu 2.) und ist mit sonstigem höherrangigem Recht nicht vereinbar (hierzu 3.). Dies hat zur Folge, dass

das beantragte Volksbegehren insgesamt nicht durchzuführen ist (hierzu 4.).

[73] 1. Die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen nach Art. 50 Abs. 1 und 2 HV sind eingehalten worden. Der Beteiligte zu 1. hat das Zustandekommen der Volksinitiative festgestellt (vgl. Art. 50 Abs. 1 Satz 3 HV). Die Beteiligte zu 2. hat sich, nachdem die Beteiligten zu 3. Gelegenheit hatten, ihr Anliegen im Haushaltsausschuss zu erläutern, im Plenum mit dem Anliegen der Volksinitiative befasst, das beantragte Gesetz jedoch nicht innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften verabschiedet (vgl. Art. 50 Abs. 2 Satz 4 HV).

[74] 2. Die dem beantragten Volksbegehren zugrundeliegende Volksinitiative wahrt die Grenzen von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV nicht.

[75] Nach Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV kann das Volk den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes oder eine Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung (andere Vorlage) beantragen. Bundesratsinitiativen, Haushaltspläne, Abgaben, Tarife der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge können gemäß Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein. Auch eine beantragte Verfassungsänderung muss die Grenzen von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV wahren. Der Verfassungsgeber [sic]⁶ ist nicht gehindert, die sachlichen Themen, mit denen sich direkt-demokratische Vorhaben befassen können, zu begrenzen, wie er es mit der Regelung des Ausschlusskatalogs des Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV getan hat (HVerfG, Urt. v. 22.4.2005, 5/04, LVerfGE 16, 207, juris Rn. 83). Das vorgeschlagene „Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“ kann danach nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein. Es unterfällt zwar nicht dem Ausschlussgrund „Bundesratsinitiativen“ (hierzu a]), aber dem Ausschlussgrund „Haushaltspläne“ (hierzu b]).

[76] a) Der Ausschlussgrund „Bundesratsinitiativen“ greift nicht ein.

[77] Der Ausschlussgrund „Bundesratsinitiativen“ wurde durch das Elfte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 16. Dezember 2008 (HmbGVBl. S. 431) in Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV eingeführt. Zugleich wurde in Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV die einschränkende

⁶ Gemeint ist wohl der verfassungsändernde Gesetzgeber; das Fugen-s ist schlicht falsch.

Formulierung, dass das Volk „im Rahmen der Zuständigkeit der Bürgerschaft“ den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes oder eine Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung beantragen kann, gestrichen. Hierzu heißt es in der Begründung des zugrundeliegenden Gesetzentwurfs, zukünftig entfalle die bestehende Zuständigkeitsregelung, da die Hamburger Verfassung als Landesverfassung ohnehin keine über die Zuständigkeit der Freien und Hansestadt Hamburg hinausgehenden Kompetenzen verleihen könne (Bü-Drs. 19/1476, S. 3). Durch die Aufnahme von Bundesratsinitiativen in den Ausschlusskatalog in Satz 2 werde Rechtsklarheit hinsichtlich der Beschränkung auf Gegenstände des Landesrechts geschaffen. Der Grundsatz der Gewaltenteilung solle durch die Änderung nicht berührt werden (Bü-Drs. 19/1476, S. 3). Im vorliegenden Verfahren bedarf es keiner Klärung, ob der Ausschlussgrund „Bundesratsinitiativen“ einschränkend auszulegen ist (vgl. hierzu u. a. die stark einschränkende Auslegung von *David*, in: *David/Stüber, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2020, Art. 50 Rn. 56 f.). Bei dem beantragten „Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“ handelt es sich unzweifelhaft um Landesrecht, das nicht selbst Gegenstand einer Bundesratsinitiative sein kann. Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Letzteres ist hinsichtlich des beantragten Gesetzes nicht der Fall. Dieses beinhaltet keine Regelung, die der ausschließlichen (Art. 73 Abs. 1 GG) oder der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 74 Abs. 1 GG) zuzuordnen wäre.

[78] Der Gesetzentwurf beinhaltet auch keine Aufforderung gegenüber dem Senat, eine Bundesratsinitiative einzubringen. Im Falle der Zulässigkeit und des Erfolgs des Volksbegehrens sowie eines nachfolgenden Volksentscheids wäre der Senat nicht verpflichtet, im Wege einer Bundesratsinitiative auf eine entsprechende Änderung des Grundgesetzes hinzuwirken. Allein das seitens der Initiatoren der Volksinitiative geäußerte Motiv, perspektivisch über den Weg der Änderung der Landesverfassung einen Beitrag zum Ziel der Änderung des Grundgesetzes leisten zu wollen, verleiht der beantragten Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg nicht den Charakter einer Bundesratsinitiative. Im Übrigen beschreibt die Begründung des Gesetzentwurfs den Weg zur Änderung des Grundgesetzes nicht politisch, sondern verfassungsrechtlich, indem eine „verfassungsrechtliche Überprüfung des Art. 109 GG“ als erfolgsversprechend eingeordnet wird, „z.B. durch die Initiative mehrerer Bundesländer“ (vollständi-

ger Gesetzestext und Begründung, S. 3, 4. Absatz). Auf eine verfassungsrechtliche Überprüfung wäre nicht eine Bundesratsinitiative, sondern ein abstraktes Normenkontrollverfahren beim Bundesverfassungsgericht nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG oder ein Bund-Länder-Streit nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG gerichtet, was jeweils von einer Landesregierung beantragt werden kann (zu Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG: BVerfG, Beschl. v. 19.8.2011, 2 BvG 1/10, BVerfGE 129, 108, juris Rn. 34).

[79] b) Die Volksinitiative unterfällt jedoch dem Ausschlussgrund „Haushaltspläne“.

[80] aa) Der Ausschlussgrund „Haushaltspläne“ ist Ausdruck eines verfassungsrechtlichen Haushaltvorbehalts und schließt jedenfalls wesentliche verfassungsrechtliche Vorgaben für die Feststellung der Haushaltspläne von den zulässigen Gegenständen der Volksgesetzgebung aus.

[81] Zwar nennt Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV seinem Wortlaut nach nur die „Haushaltspläne“ selbst. Der Normzweck des damit zum Ausdruck gebrachten Haushaltvorbehalts gebietet es jedoch, ihn zumindest auch auf die wesentlichen verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Feststellung der Haushaltspläne zu erstrecken.

[82] Schon die Weimarer Reichsverfassung – WRV – hat in Art. 73 Abs. 4 WRV den Begriff des „Haushaltspans“ verwendet, um den verfassungsrechtlichen Haushaltvorbehalt zu bezeichnen, unter den die Zulässigkeit der Volksgesetzgebung gestellt war. Dieser Begriff wurde überwiegend dahin verstanden, dass er auch solche Gesetze erfasste, die wesentliche Bedeutung auf budgetrechtlichem Gebiet erlangten (vgl. hierzu BVerfG, Beschl. v. 3.7.2000, 2 BvK 3/98, BVerfGE 102, 176, juris Rn. 74).

[83] Der Haushaltvorbehalt in der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg in Gestalt des Ausschlussgrundes „Haushaltspläne“ konkretisiert den nach dem Demokratieprinzip in Art. 3 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 HV gebotenen Schutz der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Parlaments.

[84] Der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg liegt unbeschadet der Ergänzung durch Elemente der Volksgesetzgebung das Prinzip der repräsentativen Demokratie zugrunde. Es gehört zu den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtstaates im Sinne des Grundgesetzes, denen die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern nach dem Homogenitätsgebot in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG entsprechen muss (HVerfG, Urt. v. 13.10.2016, 2/16, LVerfGE 27, 267, juris Rn. 219 und

224; Urt. v. 15.12.2004, 6/04, LVerfGE 15, 221, juris Rn. 57). Im System der repräsentativen Demokratie muss das Parlament über ein Mandat zur kohärenten Verwirklichung seiner Politik verfügen, soll nicht der essentielle Zusammenhang zwischen der Wahl des Parlaments und dem Zur-Verantwortung-gezogen-werden zerbrechen (HVerfG, Urt. v. 13.10.2016, 2/16, LVerfGE 27, 267, juris Rn. 225; *Möstl*, VVDStRL 72 [2012], S. 355, 386). Für eine funktionstüchtige repräsentative Demokratie ist der dialogische Grundzusammenhang zwischen dem der Regierungsmehrheit durch Wahl erteilten, zeitlich begrenzten Mandat zu einer kohärenten Politikverwirklichung einerseits und dem durch Wahl erfolgenden periodischen Zur-Verantwortung-gezogen-werden für eine Politik, die man tatsächlich gestaltet hat und daher verantworten kann, andererseits, konstitutiv (*Möstl*, VVDStRL 72 [2012], S. 362 f.). Das erforderliche Mandat des Parlaments zur kohärenten Verwirklichung seiner Politik wird durch die von ihm wahrzunehmende haushaltspolitische Gesamtverantwortung gewährleistet.

[85] Für die Wahrnehmung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Parlaments von zentraler Bedeutung ist das Budgetrecht, das sich seit Ende des 19. Jahrhunderts nach langem Ringen zwischen (monarchischer) Exekutive und Volksvertretungen etabliert hat (*Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 91. EL April 2020, Art. 110 Rn. 35). Als Grundlage der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat sowie als zentrales Element der demokratischen Willensbildung (BVerfG, Urt. v. 28.2.2012, 2 BvE 8/11, BVerfGE 130, 318, juris Rn. 105; Urt. v. 12.9.2012, 2 BvE 6/12 u. a., BVerfGE 132, 195, juris Rn. 106) gehört es zu den wichtigsten Kompetenzen des Parlaments (BVerfG, Urt. v. 18.3.2014, 2 BvE 6/12 u.a., BVerfGE 135, 317, juris Rn. 201; *Siekmann*, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Art. 110 Rn. 13).

[86] In der Freien und Hansestadt Hamburg steht das Budgetrecht in Gestalt der Feststellung des Haushaltsplans nach Art. 66 Abs. 2 Satz 1 HV allein der Bürgerschaft zu. Mit der Entscheidung über den Haushaltsplan trifft die Bürgerschaft in Verantwortung gegenüber dem Volk eine wirtschaftliche Grundsatzentscheidung für zentrale Bereiche der Politik. Nach Art. 66 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 HV müssen alle Einnahmen und Ausgaben der Freien und Hansestadt Hamburg für jedes Rechnungsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingestellt werden. Der Haushaltsplan ist in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen. Er ist nicht nur ein Wirtschaftsplan, sondern zugleich ein staatsleitender Hoheitsakt. Die Staatsaufgaben stellen sich im Haushaltsplan als Ausgaben dar, die nach dem Ausgleichsgebot durch

Einnahmen gedeckt werden müssen. Umfang und Struktur des Haushaltspolitischen spiegeln damit die Gesamtpolitik wider. Zugleich begrenzen die erzielbaren Einnahmen den Spielraum für die Erfüllung ausgabenwirksamer Staatsaufgaben. Der Haushaltspolitische ist damit der Ort konzeptioneller politischer Entscheidungen über den Zusammenhang von wirtschaftlichen Belastungen und staatlich gewährten Vergünstigungen. Deshalb wird die parlamentarische Aussprache über den Haushalt – einschließlich des Maßes der Verschuldung – als politische Generaldebatte verstanden (BVerfG, Urt. v. 28.2.2012, 2 BvE 8/11, BVerfGE 130, 318, juris Rn. 107; Urt. v. 18.4.1989, 2 BvF 1/82, BVerfGE 79, 311, juris Rn. 55 ff.). Diese zentrale Bedeutung der Feststellung des Haushaltspolitischen für die Wahrnehmung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Parlaments gebietet es, dass es dem Parlament vorbehalten sein muss, zumindest die wesentlichen verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Feststellung der Haushaltspolitischen selbst zu bestimmen. Denn diese über den einzelnen Haushaltspolitischen hinausreichenden wesentlichen Vorgaben beeinflussen die Spielräume, die sich dem Parlament in seiner Funktion als Haushaltsgesetzgeber eröffnen, in erheblichem Maße.

[87] Die Entstehungsgeschichte von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV steht dieser Auslegung des Haushaltsvorbehalts nicht entgegen. Der Ausschlussgrund „Haushaltspläne“ hat mit dem Elften Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 16. Dezember 2008 (HmbGVBl. S. 431) den Ausschlussgrund „Haushaltsangelegenheiten“ in Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV ersetzt. Hierzu heißt es im zugrundeliegenden Gesetzentwurf lediglich, damit werde klargestellt, dass finanzwirksame Vorlagen grundsätzlich zulässig seien (vergleiche HVerfG 5/04) (Bü-Drs. 19/1476, S. 3). Im Gesetzgebungsverfahren finden sich keine Hinweise darauf, dass die Bürgerschaft mit der Umformulierung des Haushaltsvorbehalts bezweckt hat, die wesentlichen verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Feststellung der Haushaltspläne für die Volksgesetzgebung zu öffnen.

[88] bb) Vor diesem Hintergrund kann das vorgeschlagene „Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“ nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein, da mit ihm wesentliche verfassungsrechtliche Vorgaben für die Feststellung der Haushaltspläne geändert werden sollen.

[89] Die von der Bürgerschaft für die Feststellung der Haushaltspläne beschlossene Vorgabe, Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (Art. 72 Abs. 1 HV), wirkt sich ebenso wie die Entscheidung, hiervon Abweichungsmöglichkeiten zuzulassen bei einer

von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung (Art. 72 Abs. 2 HV) und bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle der Freien und Hansestadt Hamburg entziehen und deren Finanzlage erheblich beeinträchtigen (Art. 72 Abs. 3 HV), nicht lediglich auf einzelne Positionen der Haushaltspläne, sondern auf die Haushaltspläne in ihrer Gesamtheit aus. Es handelt sich um langfristig angelegte strategische Entscheidungen der Haushaltspolitik, die auf Landesebene allein die Bürgerschaft in Wahrnehmung ihrer haushaltspolitischen Gesamtverantwortung treffen kann.

[90] Auf Bundesebene hat der verfassungsändernde Gesetzgeber durch die tatbestandliche Konkretisierung und sachliche Verschärfung der Regeln für die Kreditaufnahme von Bund und Ländern klargestellt, dass eine Selbstbindung der Parlamente und die damit verbundene fühlbare Beschränkung der haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit gerade im Interesse langfristiger Erhaltung der demokratischen Gestaltungsfähigkeit notwendig sein können. Mag eine derartige Bindung die demokratischen Gestaltungsspielräume in der Gegenwart auch beschränken, so dient sie doch zugleich deren Sicherung für die Zukunft, da eine langfristig besorgnisserregende Entwicklung des Schuldenstands eine faktische Verengung der Entscheidungsspielräume zur Folge hat (BVerfG, Urt. v. 12.9.2012, 2 BvE 6/12 u.a., BVerfGE 132, 195, juris Rn. 120). Auf Landesebene hat sich die Bürgerschaft diese Sichtweise durch Einführung der sog. Schuldenbremse in Art. 72 und Art. 72a HV durch das Dreizehnte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 19. Juni 2012 (HmbGVBl. S. 253) zu eigen gemacht. Zwar entspricht der repräsentativen Demokratie der Gedanke der Herrschaft auf Zeit und die Achtung der Entscheidungsfreiheit auch künftiger Generationen. Es gehört aber ebenso zu den Aufgaben des demokratischen Gesetzgebers, über die Amtsperioden hinauszusehen, Vorsorge für die dauerhafte Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen zu treffen und damit auch die Entscheidungsgrundlagen nachfolgender Amtsträger inhaltlich vorauszubestimmen (BVerfG, Urt. v. 18.4.1989, 2 BvF 1/82, BVerfGE 79, 311, juris Rn. 90) und durch eine vorausschauende Haushaltspolitik die Entscheidungsfreiheit für die Zukunft zu erhalten. Geschieht dies im Hinblick auf wesentliche verfassungsrechtliche Vorgaben für die Feststellung der Haushaltspläne, obliegt diese Aufgabe in der Freien und Hansestadt Hamburg allein der Bürgerschaft.

[91] Der Umstand, dass die Freie und Hansestadt Hamburg auch ohne Art. 72 Abs. 1 HV an das Verbot der strukturellen Nettokreditaufnahme in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG gebunden wäre, rechtfertigt es nicht,

die landesverfassungsrechtliche Regelung als im Hinblick auf die getroffenen Vorgaben für die Feststellung der Haushaltspläne nicht wesentlich einzuordnen. Die zusätzliche Verankerung des Verbots der strukturellen Nettokreditaufnahme in der Landesverfassung unterstreicht den besonderen Stellenwert, den die Bürgerschaft diesem beigemessen hat. Auch im Falle einer Änderung der grundgesetzlichen Bestimmung wäre die landesrechtliche Regelung zur Schuldenbremse nur unter den Voraussetzungen eines die Verfassung ändernden Gesetzes gemäß Art. 51 Abs. 2 HV änderbar. Diesen besonderen Stellenwert verlöre die Regelung zur Schuldenbremse durch das seitens der Volksinitiative vorgeschlagene „Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“. Genau dies bezieht die Volksinitiative nach eigenem Bekunden auch.

[92] Hinsichtlich der beiden von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG eröffneten Abweichungsmöglichkeiten von der Grundregel des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG kommt hinzu, dass es zu ihrer Inanspruchnahme landesgesetzlicher Regelungen bedarf (Reimer, in: Epping/Hillgruber, Grundgesetz, 3. Auflage 2020, Art. 109 Rn. 80; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Art. 109 Rn. 64; Stüber, in: David/Stüber, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2020, Art. 72 Rn. 4 und Fn. 21). Solche hat die Bürgerschaft in Art. 72 Abs. 2 und Abs. 3 HV sowie in der Haushaltssordnung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 17. Dezember 2013 (HmbGVBl. S. 503, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Oktober 2019, HmbGVBl. S. 408; LHO) getroffen. Nach dem vorgeschlagenen Gesetzentwurf soll die – im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie gegenwärtig in Anspruch genommene (s. nur Bü-Drs. 22/42 und 22/43) – Abweichungsmöglichkeit vom grundsätzlichen Verbot der Kreditaufnahme nach Art. 72 Abs. 3 Satz 1 HV bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle der Freien und Hansestadt Hamburg entziehen und deren Finanzlage erheblich beeinträchtigen, zukünftig entfallen. Dies hätte zur Folge, dass in derartigen Situationen eine Kreditaufnahme unter Rückgriff auf die Landeshaushaltssordnung in der geltenden Fassung nicht mehr möglich wäre. Denn § 28 Abs. 2 Nr. 4 LHO verlangt für die Veranschlagung von Einzahlungen aus der Aufnahme von Krediten wegen eines Bedarfs nach § 27 Abs. 3 Nr. 3 LHO, dass der Fehlbetrag auf Grund der Feststellung des Falls einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation nach Art. 72 Abs. 3 Satz 1 HV notwendig ist. Damit setzen die Regelungen der Landeshaushaltssordnung die Geltung von Art. 72 Abs. 3 Satz 1 HV und das Vorliegen eines Gesetzes nach dieser Norm für eine entsprechende Kreditaufnahme voraus. Soweit die Beteiligten zu 3. in der mündlichen Verhandlung geltend gemacht haben, dass die Bürgerschaft

zur Änderung der Landeshaushaltsordnung befugt wäre, ändert diese Möglichkeit zukünftigen gesetzgeberischen Handelns nichts an der Überschreitung der Grenzen von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV durch das seitens der Volksinitiative vorgeschlagene Gesetz.

[93] 3. Die Volksinitiative ist darüber hinaus mit sonstigem höherrangigem Recht nicht vereinbar. Zwar liegt kein Verstoß gegen den Grundsatz der Normenklarheit gesetzlicher Bestimmungen vor (hierzu a]) und wahrt der Gesetzentwurf die an die Begründung zu stellenden Anforderungen noch (hierzu b]). Das vorgeschlagene Gesetz ist jedoch mit den Vorgaben in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG unvereinbar (hierzu c]).

[94] a) Der Grundsatz der Normenklarheit gesetzlicher Bestimmungen steht dem Volksbegehren nicht entgegen.

[95] Es gehört zum Inhalt des Rechtsstaatsprinzips in Art. 3 Abs. 1 HV, dass bei der Ausgestaltung von Normen die Grundsätze der Normenklarheit und Justizierbarkeit zu beachten sind. Dies verpflichtet den Gesetzgeber zur Präzision, soweit dies praktisch möglich und mit dem Normzweck vereinbar ist. Gesetzliche Bestimmungen – und damit auch Bestimmungen der Verfassung – müssen so formuliert sein, dass die Betroffenen (sog. Normaddressaten, im Falle der Verfassung insbesondere die Organe des Staates) die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten daran ausrichten können. Die hieraus folgenden Anforderungen sind umso höher, je schwerwiegender die Folgen ein Gesetz hat (HVerfG, Urt. v. 13.10.2016, 2/16, LVerfGE 27, 267, juris Rn. 217, m.w.N.). Zur Normenklarheit gehört auch die Normenwahrheit. In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass eine der Sachlage zuwiderlaufende Gesetzesgestaltung, die die wahren Absichten des Gesetzgebers verschleiert, gegen das Rechtsstaatsprinzip verstößt (HVerfG, Urt. v. 27.4.2007, 4/06, LVerfGE 18, 232, juris Rn. 135, m.w.N.). Bei Anwendung dieses in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung anerkannten Maßstabs ist der Grundsatz der Normenklarheit durch den vorliegenden Gesetzentwurf nicht verletzt.

[96] Die nach dem Gesetzentwurf neben der Aufhebung von Art. 72a HV vorgeschlagenen Änderungen in Art. 72 HV richten sich an den Senat und die Bürgerschaft. Diese hätten unter Bestimmtheitgesichtspunkten voraussichtlich keine Schwierigkeiten, ihr Verhalten an der Neuregelung auszurichten, zumal diese identisch mit der Regelung ist, die bis zum 31. Dezember 2019 galt. Der Gesetzwurf verletzt auch nicht den Grundsatz der Nor-

menwahrheit. Insbesondere liegt keine der Sachlage zuwiderlaufende Gesetzesgestaltung vor, die die wahren damit verfolgten Absichten verschleiert.

[97] Auch der mit dem Volksbegehrten eigentlich verfolgte Zweck ist in der Begründung des Gesetzentwurfs als mittelbares Ziel eindeutig benannt. Die Begründung ist bei der Auslegung des Gesetzentwurfs insgesamt zu berücksichtigen und nicht beschränkt auf die auf der Rückseite der Unterschriftenlisten abgedruckten Auszüge. Dem kann nicht entgegengehalten werden, dass die Eintragungsberechtigten vor der Durchführung des Volksbegehrten keine Kenntnis von der vollständigen Begründung des Gesetzentwurfs erlangen könnten, weil nur die ersten vier Absätze der Gesetzesbegründung auf der Rückseite der Unterschriftenliste abgedruckt sind. Gesetzentwürfe von Volksinitiativen müssen nach § 2 Abs. 2 Satz 1 VAbstG eine Begründung enthalten. Kommt die Volksinitiative zustande (§ 5 VAbstG) und verabschiedet die Bürgerschaft das von der Volksinitiative beantragte Gesetz nicht (§ 6 Abs. 1 Satz 1 VAbstG), macht die Landesabstimmungsleitung nach der Beantragung der Durchführung des Volksbegehrten durch die Initiatoren das Volksbegehrten nach § 7 Satz 1 VAbstG spätestens einen Monat vor Beginn der Eintragungsfrist öffentlich bekannt. Die Bekanntmachung enthält gemäß § 7 Satz 2 Nr. 1 VAbstG neben dem Wortlaut des Gesetzentwurfs auch dessen Begründung.

[98] Ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs zum „Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“ soll die Ersetzung des Gebots in Art. 72 Abs. 1 HV, Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, dazu beitragen, dass die Regelung zur sog. Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG überprüft und im Ergebnis aufgehoben wird. Dies ergibt sich insbesondere aus den Formulierungen in der allgemeinen Begründung des Gesetzentwurfs, wonach die Verfassungsmäßigkeit der Schuldenbremse „bereits zu Zeiten ihrer Einführung von verschiedenen Akteuren, Kommunal- und Landesvertreter*innen bezweifelt“ worden sei. Die Entwicklung seither habe die begründeten Vorbehalte nachdrücklich bestätigt und lasse eine heutige verfassungsrechtliche Überprüfung des Art. 109 GG umso erfolgsversprechender erscheinen. Die Beseitigung der Schuldenbremse aus der Hamburgischen Landesverfassung könne erheblich zu einer solchen Überprüfung beitragen, z. B. durch die Initiative mehrerer Bundesländer (vollständiger Gesetzwurf und Begründung, S. 3, 4, Absatz). Zudem ist im Gesetzentwurf näher ausgeführt, dass und weshalb die Schulden-

bremse nach Auffassung der Verfasser des Gesetzentwurfs „als Bremse einer nachhaltigen gesellschaftlichen Entwicklung“ zu beseitigen sei (vollständiger Gesetzwurf und Begründung, S. 3, 3. Absatz).

[99] b) Die Anforderungen an die Begründung des Gesetzentwurfs sind noch gewahrt.

[100] aa) Die nach § 2 Abs. 2 Satz 1 VAbstG vorgeschriebene Begründung des Gesetzentwurfs unterliegt Anforderungen, die sich zum Schutz der Freiheit der Wahlberechtigten, sich für oder gegen eine Unterstützung des Gesetzentwurfs zu entscheiden, aus dem Demokratieprinzip in Art. 3 Abs. 1 HV ergeben.

[101] Für das direktdemokratische Abstimmungsverfahren gelten die das Demokratieprinzip konkretisierenden Wahlrechtsgrundsätze einschließlich des zentralen Grundsatzes der Abstimmungsfreiheit entsprechend. Bereits aus dem Umstand, dass durch einen Volksentscheid Parlamentsgesetzgebung geändert werden kann, d.h. demokratisch legitimierte Rechtsakte aufgehoben (und ersetzt) werden können, ist das Erfordernis abzuleiten, diese Änderungskompetenz ihrerseits demokratisch rückzubinden. Im Wahlrecht wird das Verfahren der demokratischen Legitimation durch die Wahlrechtsgrundsätze gesichert; Gleiches ist für das direktdemokratische Entscheidungsverfahren erforderlich (HVerfG, Urt. v. 14.12.2011, 3/10, LVerfGE 22, 161, juris Rn. 121).

[102] Die Abstimmungsgrundsätze selbst einschließlich des zentralen Grundsatzes der Abstimmungsfreiheit gelten nach der Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts allerdings nur für Volksentscheide, nicht jedoch für Volksinitiativen und Volksbegehren. Denn bei einer Volksinitiative und einem Volksbegehr handelt es sich im Unterschied zu einem Volksentscheid nicht um eine einer Wahl vergleichbare Abstimmung. Die Volksinitiative und das Volksbegehr dienen lediglich als Vorstufen zur Abstimmung im Volksentscheid, indem sie den Teilnehmern die Möglichkeit eröffnen, durch Listeneintragung ihre „Unterstützung“ für die jeweilige Vorlage zu bekunden. Dementsprechend ist in diesen Verfahrensstufen weder der zentrale Rechtsgrundsatz der freien Abstimmung – im Sinne der Möglichkeit mit „Ja“ oder „Nein“ zu stimmen – noch derjenige der geheimen Abstimmung zu wahren. Es stellt folglich keinen Systembruch dar, dass Unterstützungsunterschriften durch die Volksinitiative selbst außerhalb von Abstimmungslokalen gesammelt werden können (vgl. HVerfG, Urt. v. 14.12.2011, 3/10, LVerfGE 22, 161, juris Rn. 141).

[103] Auch in den dem Volksentscheid vorangehenden Stadien von Volksinitiative und Volksbegehren ist in Konkretisierung des Demokratieprinzips jedoch der Schutz der Entscheidungsfreiheit der Wahlberechtigten vor Zwang oder sonstiger unzulässiger Beeinflussung von außen geboten. In diesen Stadien des Volksgesetzgebungsverfahrens treffen Wahlberechtigte ebenfalls eine Entscheidung – im Sinne von „Ja“ oder „Nein“ – darüber, die Volksinitiative/das Volksbegehren zu unterstützen oder nicht. Wenngleich es sich bei dieser Entscheidung nicht um eine Abstimmung handelt, kommt ihr im Volksgesetzgebungsverfahren erhebliche Bedeutung zu, da die Durchführung eines Volksentscheids das vorherige Zustandekommen von Volksinitiative (Art. 50 Abs. 1 Satz 3 HV; § 5 Abs. 2 VAbstG) und Volksbegehren (Art. 50 Abs. 2 Satz 8 HV; § 16 Abs. 1 VAbstG) mit der vorgegebenen Zahl unterstützender Wahlberechtigter notwendig voraussetzt. Dieser Bedeutung der dem Volksentscheid vorangehenden Stadien des Volksgesetzgebungsverfahrens ist durch einen Schutz der Freiheit der Wahlberechtigten, über die Unterstützung der Volksinitiative/des Volksbegehens zu entscheiden, Rechnung zu tragen.

[104] Für die nach § 2 Abs. 2 Satz 1 VAbstG erforderliche Begründung des Gesetzentwurfs bedeutet dies, dass mit dieser nicht unzulässig auf die Meinungsbildung der Wahlberechtigten Einfluss genommen werden darf. Insbesondere ist eine in wesentlichen Punkten unzutreffende oder irreführende Begründung unzulässig. Jeder Wahlberechtigte soll seine Entscheidung über die Unterstützung einer Volksinitiative/eines Volksbegehrens auf der Grundlage eines freien, offenen Prozesses der Meinungsbildung ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung ausüben können. Maßgebende Grundlage dieses Meinungsbildungsprozesses ist die Begründung des Gesetzentwurfs. Dem trägt auch das Volksabstimmungsgesetz Rechnung, indem den Unterzeichnerinnen und Unterzeichnern bei der Eintragung in die Unterschriftslisten zur Unterstützung einer Volksinitiative Gelegenheit zur Kenntnisnahme des vollständigen Wortlauts des Gesetzentwurfs oder der anderen Vorlage zu geben ist (§ 4 Abs. 1 Satz 3 VAbstG) und die öffentliche Bekanntmachung des Volksbegehrens durch die Landesabstimmungsleitung den Wortlaut des Gesetzentwurfs mit Begründung enthält (§ 7 Satz 2 Nr. 1 VAbstG). Durch die Begründung des Gesetzentwurfs oder der anderen Vorlage treten die Vertreter einer Volksinitiative im Volksgesetzgebungsverfahren einem staatlichen Organ vergleichbar nach außen auf (vgl. zu dieser Voraussetzung für die Anwendbarkeit der Abstimmungsgrundsätze auf Vertreter einer Volksinitiative beim Volksentscheid: HVerfG, Urt. v. 14.12.2011, 3/10, LVerfGE 22, 161, juris Rn. 211).

[105] Die Ausführungen zum Gesetzentwurf dienen der sachbezogenen Unterrichtung der Bürger (VerfGH Thüringen, Urt. v. 10.4.2013, 22/11, LVerfGE 24, 539, juris Rn. 50). Diese müssen auf allen Stufen des Volksgesetzgebungsverfahrens aus dem Gesetzentwurf und dessen Begründung die Abstimmungsfrage und deren Begründung und Tragweite entnehmen können (VerfGH Bayern, Entscheidung v. 13.4.2000, Vf. 4-IX-00, VerfGHE BY 53, 81, juris Rn. 151; s. auch StGH Niedersachsen, Urt. v. 23.10.2001, 2/00, LVerfGE 12, 290, juris Rn. 42). Die Entscheidung der Bürger kann nur dann sachgerecht ausfallen, wenn der Gesetzentwurf so gestaltet ist, dass sie seinen Inhalt verstehen, seine Auswirkungen überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen können (VerfGH Baden-Württemberg, Urt. v. 18.5.2020, 1 GR 24/19, juris Rn. 56; VerfGH Bayern, a.a.O., Rn. 151). Der Regelungsgehalt des zur Abstimmung gestellten Textes muss für die Bürger eindeutig und zweifelsfrei erkennbar sein (HVerfG, Urt. v. 30.11.2005, 16/04, LVerfGE 16, 232, juris Rn. 79). Mit diesen Grundsätzen ist es nicht vereinbar, wenn im Gesetzentwurf und seiner Begründung in relevanter Weise unzutreffende Tatsachen behauptet werden oder die Rechtslage unzutreffend oder unvollständig erläutert wird; „gefärbte“ und auch plakative Wertungen sind indes hinnehmbar (VerfGH Bayern, a.a.O., Rn. 152; Möstl, in: Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 2. Auflage 2017, Art. 74 Rn. 10).

[106] bb) Bei Zugrundelegung dieser Maßgaben sind die sich aus dem Demokratieprinzip in Art. 3 Abs. 1 HV ergebenden Anforderungen an die Begründung des Gesetzentwurfs zum Schutz der Freiheit der Wahlberechtigten, sich für oder gegen eine Unterstützung des Gesetzentwurfs zu entscheiden, gewahrt.

[107] Soweit der Beteiligte zu 1. den Titel („Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“) und das Logo der Volksinitiative („Volksentscheid Schuldenbremse streichen! Soziale Wohlentwicklung, Jetzt: demokratisch, zivil, für Alle“) sowie Formulierungen in der Begründung des Gesetzentwurfs hinsichtlich der unmittelbaren Wirkungen der vorgeschlagenen Änderungen der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg rügt, ergibt sich daraus noch nicht, dass damit unzulässig durch unzutreffende oder irreführende Angaben auf die Meinungsbildung der Wahlberechtigten Einfluss genommen wird. Zwar fehlt im Auszug aus der Begründung des Gesetzentwurfs, der auf der Rückseite der Unterschriftenlisten abgedruckt ist, ein Hinweis darauf, dass die Freie und Hansestadt Hamburg im Falle der Ersetzung der derzeitigen Regelung in Art. 72 Abs. 1 HV mit dem grundsätzlichen Gebot, Einnahmen

und Ausgaben ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, weiterhin an die entsprechende Regelung in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG gebunden wäre. In der vollständigen Begründung des Gesetzentwurfs, auf den auf der Rückseite der Unterschriftenlisten hingewiesen wird – der abgedruckte Abschnitt wird ausdrücklich als „Auszug aus der Begründung“ bezeichnet –, findet sich jedoch die Formulierung, dass mit der Streichung der Schuldenbremsen-Regelung aus der Hamburger Verfassung „leider noch nicht direkt gegeben“ sei, „dass die Stadt Hamburg sofort die nötigen Investitionen auch gegebenenfalls kreditfinanziert tätigen könne, da dies weiterhin durch die Regelung zur Schuldenbremse im Grundgesetz (Art. 109) als höherrangiges und unmittelbar geltendes Recht auch für die Bundesländer verboten wäre“ (vollständiger Gesetzwurf und Begründung, S. 2, 5. Absatz). Damit bringt die Begründung des Gesetzentwurfs der Sache nach zutreffend zum Ausdruck, dass die Ersetzung der Regelung zum grundsätzlichen Gebot in Art. 72 Abs. 1 HV, Einnahmen und Ausgaben ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, aufgrund der fortbestehenden Vorgaben in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG keine unmittelbaren Rechtswirkungen zeitigen würde.

[108] Vor diesem Hintergrund ist auch die missverständliche Formulierung zur Einzelbegründung hinsichtlich der Ersetzung der bisherigen Regelung in Art. 72 Abs. 1 HV, damit werde „das für die Länder geltende grundsätzliche Nettokreditaufnahmeverbot des Artikels 109 Absatz 3 Satz 1 GG in Form eines zusätzlichen Landesverfassungsgrundsatzes aufgehoben“ (vollständiger Gesetzwurf und Begründung, S. 5, 3. Absatz), nicht geeignet, die Wahlberechtigten unzulässig in ihrer Meinungsbildung zu beeinflussen. Die Formulierung ist bei einem strengen Wortlautverständnis insofern unzutreffend, als durch den vorgeschlagenen Gesetzentwurf zwar Art. 72 Abs. 1 HV, nicht aber die zugrundeliegende Regelung des Grundgesetzes in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG geändert werden soll. Entsprechend lässt sich der Begründungsspassus insbesondere vor dem Hintergrund der zuvor zutreffend erfolgten Einordnung, dass die Vorgaben in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG fortbeständen (vollständiger Gesetzwurf und Begründung, S. 2, 5. Absatz), aber auch verstehen.

[109] Hinsichtlich der Abweichungsmöglichkeiten vom grundsätzlichen Verbot der Nettokreditaufnahme enthält die Begründung des Gesetzentwurfs Hinweise an vier Stellen. Bei der Einzelbegründung zu Art. 1 Nummer 1 Buchstabe b) heißt es, dass auch die Ausnahmeverordnungen zum Nettokreditaufnahmeverbot in Form zusätzlicher Landesverfassungsgrundsätze aufgehoben würden. Die in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG vorgesehene

Möglichkeit, in bestimmten Ausnahmesituationen eine Kreditaufnahme zu zulassen, bestehe durch das Grundgesetz weiterhin und könne unbenommen der Verfassungsänderung nötigenfalls im nachrangigen Landesrecht gesondert kodifiziert werden (vollständiger Gesetzwurf und Begründung, S. 5, 4. Absatz). Damit wird zutreffend darauf hingewiesen, dass die Freie und Hansestadt Hamburg auch im Falle der Ersetzung der Regelungen in Art. 72 Abs. 2, 3 und 4 HV die in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG vorgesehenen abweichenden Regelungen im einfachen Landesrecht treffen könnte, allerdings ohne dabei auf mögliche zeitliche Lücken durch das erforderliche Gesetzgebungsverfahren hinzuweisen oder eine entsprechende einfachgesetzliche Regelung zugleich mit vorzuschlagen.

[110] In diesem Sinne lassen sich auch die weiteren, teilweise unklaren Formulierungen zu den Abweichungsmöglichkeiten in der Begründung des Gesetzentwurfs verstehen. Soweit es im Allgemeinen Teil der Begründung heißt, jede mit in die Verfassung übernommene Ausnahmeregelung oder Ähnliches werde durch die Streichung aus der Hamburger Verfassung nicht berührt, da sie nach wie vor, solange der Art. 109 GG bestehen sollte, grundgesetzlich den Ländern ermöglicht bleibe und bei Bedarf auch in nachrangigem Landesrecht geregelt werden könne (vollständiger Gesetzwurf und Begründung, S. 4, 2. Absatz), ist dies zwar bei einem streng am Wortlaut orientierten Verständnis unzutreffend, da die Ausnahmeregelungen in Art. 72 Abs. 2, 3 und 4 HV ersetzt und damit sehr wohl berührt würden. Ersichtlich gemeint ist mit der Formulierung jedoch, dass die in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG vorgesehene Möglichkeit der Abweichung vom grundsätzlichen Verbot der Nettokreditaufnahme unberührt bliebe und entsprechende Regelungen im einfachen Landesrecht getroffen werden könnten. Zwei weitere Abschnitte in der Begründung des Gesetzentwurfs zu den Möglichkeiten der Abweichung sind ebenfalls auslegungsbedürftig. Zum einen wird als wesentlicher Inhalt des vorgeschlagenen Gesetzes angeführt, dass alle Haushaltsvorschriften, Berechnungsspielräume und Ausnahmeregelungen zur Schuldenbremse aus Art. 72 der Landesverfassung für die Dauer des Fortbestandes von Art. 109 GG entweder durch diesen unmittelbar garantiert oder durch die Möglichkeit zur Regelung in nachrangigem Landesrecht unberührt gelassen würden (vollständiger Gesetzwurf und Begründung, S. 4, 6. Absatz). Ähnlich ist im Rahmen der Einzelbegründung einleitend ausgeführt, die Ausnahmeregelungen gälten ungeachtet der Rückgängigmachung der Verfassungsänderung zur Einführung der Schuldenbremse fort, solange Art. 109 GG in bisheriger Form fortbestehe oder könnten bei Bedarf in nachrangigem Hamburger Landesrecht geregelt wer-

den (vollständiger Gesetzwurf und Begründung, S. 5, 1. Absatz). Diese beiden Passagen sind unklar, da sie durch die „oder“- Formulierung zwei alternative Begründungen dafür benennen, weshalb auch die abweichenden Regelungen in Art. 72 Abs. 2, 3 und 4 HV zum grundsätzlichen Verbot der Nettokreditaufnahme ersetzt werden könnten, und sich nicht auf eine der beiden genannten Alternativen festlegen. Auch diese Formulierungen lassen sich jedoch im Einklang mit den bereits genannten Ausführungen in dem Sinne verstehen, dass die in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG vorgesehene Möglichkeit der Abweichung vom grundsätzlichen Verbot der Nettokreditaufnahme unberührt bliebe und durch Regelungen im einfachen Landesrecht in Anspruch genommen werden könnte.

[111] Die sicherlich mit dem Ziel verfasste Begründung, Stimmen für die Initiative zu gewinnen, überschreitet damit nicht die Grenze einer irreführenden Beeinflussung.

[112] c) Die vorgeschlagene Änderung von Art. 72 Abs. 1 HV ist jedoch mit den Vorgaben in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG unvereinbar.

[113] aa) Die Vereinbarkeit des vorgeschlagenen Gesetzentwurfs mit Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG ist vom Hamburgischen Verfassungsgericht zu prüfen. Dies folgt aus § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG. Danach entscheidet das Hamburgische Verfassungsgericht auch darüber, ob eine zu stande gekommene Volksinitiative mit höherrangigem Recht vereinbar ist.

[114] (1) Zum höherrangigen Recht im Sinne von § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG gehören die für die Länder zwingenden und dort unmittelbar geltenden Vorgaben des Grundgesetzes (zur Prüfung der Gesetzgebungskompetenz s. HVerfG, Urt. v. 7.5.2019, 4/18, juris Rn. 71; s. auch *David*, in: *David/Stüber*, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2020, Art. 50 Rn. 36; zur Rechtslage in Berlin: VerfGH Berlin, Urt. v. 13.5.2013, 32/12, LVerfGE 24, 26, juris Rn. 55 ff.; Urt. v. 6.10.2009, 63/08, LVerfGE 20, 23, juris Rn. 67). Die Prüfung ist dabei nicht auf die Vereinbarkeit einer Volksinitiative mit den Kompetenzbestimmungen im Grundgesetz beschränkt. § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG enthält seinem Wortlaut nach eine solche Beschränkung des zu prüfenden höherrangigen Rechts nicht, sie ergibt sich auch weder aus der Entstehungsgeschichte der Norm noch aus ihrem Sinn und Zweck.

[115] Die Prüfung der Vereinbarkeit einer zu stande gekommenen Volksinitiative „mit sonstigem höherrangigem Recht“ durch das Hamburgische Verfassungsgericht ist mit dem Gesetz zur Änderung des Volksabstimmungsgesetzes und des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht vom

9. Oktober 2012 (HmbGVBl. S. 440) in § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG aufgenommen worden. Die Begründung des zugrundeliegenden Gesetzentwurfs beschränkt sich insoweit auf die Bemerkung, dass § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG um den Prüfungsmaßstab ergänzt werde, ohne diesen zu erläutern (Bü-Drs. 20/4525, S. 27). § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG in der zuvor geltenden Fassung vom 20. Juni 1996 (HmbGVBl. S. 136) bestimmte zwar, dass das Hamburgische Verfassungsgericht auf Antrag des Senats, der Bürgerschaft oder eines Fünftels der Abgeordneten der Bürgerschaft über die Durchführung des Volksbegehrens entscheidet, verhielt sich jedoch nicht zum dabei geltenden Prüfungsmaßstab. Lediglich in der Begründung des zugrundeliegenden Gesetzentwurfs heißt es, das Hamburgische Verfassungsgericht habe eine umfassende Prüfung vorzunehmen, z.B. ob die Grenzen von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV und § 1 VAbstG eingehalten seien oder ob der Vorschlag gegen höherrangiges Recht (Europarecht, Bundesrecht) verstöße und daher nicht der „Zuständigkeit der Bürgerschaft“ unterliege (Bü-Drs. 15/5400, S. A 100). Dieser Begründungspassus zur vorhergehenden Fassung des § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG gebietet es nicht, den Begriff des höherrangigen Rechts in § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG als auf Kompetenzbestimmungen im höherrangigen Recht beschränkt zu verstehen. Die Formulierung nimmt Bezug auf die seinerzeit geltende Formel zur Beschränkung der Volksgesetzgebung auf der „Zuständigkeit der Bürgerschaft“ unterliegende Gebiete in Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV und § 1 VAbstG, die durch das Elfte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 16. Dezember 2008 (HmbGVBl. S. 431) und das Gesetz zur Änderung des Volksabstimmungsgesetzes und des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht vom 9. Oktober 2012 (HmbGVBl. S. 440) aufgehoben wurde. Abgesehen davon, dass die Verknüpfung des Verstoßes gegen höherrangiges Recht mit der Zuständigkeit der Bürgerschaft („und daher nicht der „Zuständigkeit der Bürgerschaft“ unterliegt“) nicht Gesetz geworden ist, ging der zitierte damalige Begründungspassus ausdrücklich von einer umfassenden Prüfung durch das Hamburgische Verfassungsgericht aus. Die als Maßstab heranzuziehenden Vorschriften, von denen als Teil des höherrangigen Rechts das Bundesrecht ausdrücklich genannt wurde, sind darin nicht abschließend, sondern nur beispielhaft („z.B.“) aufgeführt.

[116] Teleologische Auslegungsgesichtspunkte gebieten es ebenfalls nicht, die Prüfung auf die Vereinbarkeit einer Volksinitiative mit Kompetenzbestimmungen im höherrangigen Recht zu beschränken. Die verfassungsgerichtliche Prüfung der Vereinbarkeit einer Volksinitiative mit höherrangigem Recht dient insbesondere der Vermeidung des erheblichen organisato-

rischen und finanziellen Aufwands für die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid, der entstände, wenn ein Verstoß gegen höherrangiges Recht erst nachträglich in einem gegen das zustande gekommene Gesetz gerichteten verfassungsgerichtlichen Verfahren festgestellt werden könnte. Zudem werden bei verfassungsgerichtlicher Kassation eines durch Volksentscheid erlassenen Gesetzes Belastungsproben für die Verfassungsordnung und eine Gefährdung der Akzeptanz richterlicher Entscheidungen befürchtet (zu diesen Erwägungen für eine Vorabkontrolle am Maßstab des höherrangigen Rechts:

[117] VerfGH Berlin, Urt. v. 13.5.2013, 32/12, LVerfGE 24, 26, juris Rn. 55). Diese Erwägungen gelten nicht nur bei der Unvereinbarkeit einer Volksinitiative mit geltenden Kompetenzbestimmungen, sondern auch bei der Unvereinbarkeit mit sonstigen zwingenden Vorgaben im höherrangigen Recht, die in den Ländern unmittelbar gelten.

[118] Die von den Beteiligten zu 3. angeführte Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts im Verfahren 2/16 steht hierzu nicht im Widerspruch. In diesem Verfahren ging es um einen Gesetzentwurf zur Änderung von Art. 50 Abs. 1 HV, also um einen Regelungsbereich, in dem die Länder weitgehende Verfassungsautonomie genießen und keinen zwingenden Vorgaben des Grundgesetzes unterliegen (vgl. hierzu etwa BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 31.3.2016, 2 BvR 1576/13, juris Rn. 41). Das Hamburgische Verfassungsgericht hat den Gesetzentwurf am Maßstab des auch den verfassungsändernden Gesetzgeber bindenden Kernbereichs der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg geprüft. Bei dessen Auslegung hat es das Homogenitätsgebot in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG, das „für die Länder, nicht in ihnen“ gilt (BVerfG, Urt. v. 5.4.1952, 2 BvH 1/52, BVerfGE 1, 208, juris Rn. 90; Urt. v. 23.1.1957, 2 BvF 3/56, BVerfGE 6, 104, juris Rn. 29; Nichtannahmebeschl. v. 31.3.2016, 2 BvR 1576/13, juris Rn. 49, m.w.N.), herangezogen, es hingegen nicht selbst als Prüfungsmaßstab zugrunde gelegt (HVerfG, Urt. v. 13.10.2016, 2/16, LVerfGE 27, 267, juris Rn. 210 und 223). Daraus folgt indes nicht, dass Vorgaben des Grundgesetzes, die in den Ländern unmittelbar und zwingend gelten, nicht zum zu prüfenden höherrangigen Recht im Sinne von § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG gehören.

[119] (2) Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG macht den Ländern trotz ihrer Verfassungsautonomie zwingende und dort unmittelbar geltende Vorgaben. Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG genießen die Länder Verfassungsautonomie. Soweit das Grundgesetz nicht besondere Anforderungen statuiert, können sie ihr Verfassungsrecht und ihre Verfassungsgerichtsbarkeit nach

eigenem Ermessen ordnen. Sie können in ihre Verfassung nicht nur Staatsfundamentalnormen aufnehmen, die das Grundgesetz nicht kennt, sondern auch Staatsfundamentalnormen, die mit den entsprechenden Staatsfundamentalnormen der Bundesverfassung nicht übereinstimmen. Sie sind auch weitgehend frei in der Entscheidung, ob sie Regelungen, die das Grundgesetz enthält, in ihre Landesverfassungen übernehmen oder nicht. Aufgrund ihrer Verfassungsautonomie sind sie nicht verpflichtet, in ihren Verfassungen bestimmte Regelungen vorzusehen. Sie sind nicht einmal verpflichtet, sich überhaupt eine formelle Verfassung zu geben (BVerfG, Urt. v. 21.11.2017, 2 BvR 2177/16, BVerfGE 147, 185, juris Rn. 46, m.w.N.). Grenzen der Verfassungsautonomie der Länder ergeben sich allerdings aus zwingenden Vorgaben des Grundgesetzes. Die Landesverfassungen müssen diese zwar nicht selbst repetitiv aufnehmen, dürfen ihnen aber auch nicht zuwider- oder sie unterlaufen (BVerfG, a.a.O., Rn. 48, m.w.N.). Art. 109 Abs. 3 GG enthält zwingende und unmittelbar in den Ländern geltenden Vorgaben in diesem Sinne (StGH Hessen, Urt. v. 9.3.2011, P.St. 2320 e.A., LVerfGE 22, 223, juris Rn. 94; StGH Bremen, Urt. v. 24.8.2011, St 1/11, LVerfGE 22, 133, juris Rn. 43; *Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 91. EL April 2020, Art. 109 Rn. 182; *Reimer*, in: Epping/Hillgruber, Grundgesetz, 3. Auflage 2020, Art. 109 Rn. 80a; *David*, in: David/Stüber, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2020, Art. 50 Rn. 38).

[120] bb) Nach Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. Für die Ausnahmeregelung ist nach Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Die nähere Ausgestaltung regelt nach Art. 109 Abs. 3 Satz 4 GG für den Haushalt des Bundes Art. 115 GG mit der Maßgabe, dass Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese nach Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.

[121] Die Vorgaben in Art. 109 Abs. 3 GG verletzen nicht den Wesensgehalt der durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Länderstaatlichkeit (hierzu: BT-Drs. 16/12410, S. 6; *Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 91. EL April 2020, Art. 109 Rn. 118; *Siekmann*, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Art. 109 Rn. 82; *Reimer*, in: Epping/Hillgruber, Grundgesetz, 3. Auflage 2020, Art. 109 Rn. 50; *Kienemund*, in: Hömmig/Wolff, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Auflage 2018, Art. 109 Rn. 13; das Bundesverfassungsgericht hat die Regelung in Art. 109 Abs. 3 GG berücksichtigt, ohne ihre Vereinbarkeit mit Art. 79 Abs. 3 GG zu thematisieren: BVerfG, Beschl. v. 16.10.2018, 2 BvL 2/17, BVerfGE 149, 382, juris Rn. 19; Beschl. v. 17.11.2015, 2 BvL 19/09, BVerfGE 140, 240, juris Rn. 109 f.; Urt. v. 5.5.2015, 2 BvL 17/09 u.a., BVerfGE 139, 64, juris Rn. 126 f.; weitere Nachweise zum Streitstand hinsichtlich der Vereinbarkeit von Art. 109 Abs. 3 GG mit Art. 79 Abs. 3 GG: *Stüber*, in: David/Stüber, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2020, Art. 66 Fn. 20). Art. 79 Abs. 3 GG verbietet eine Änderung des Grundgesetzes, durch die „die Gliederung des Bundes in Länder“ berührt wird. Die Länder sind, wie es dem Begriff und der Qualität des Bundesstaates entspricht, gegen eine Verfassungsänderung abgesichert, durch die sie die Qualität von Staaten oder ein Essentiale der Staatlichkeit einbüßen. Dem Land muss die freie Bestimmung über seine Organisation einschließlich der in der Landesverfassung enthaltenden organisatorischen Grundentscheidungen sowie die Garantie der verfassungskräftigen Zuweisung eines angemessenen Anteils am Gesamtsteueraufkommen im Bundesstaat verbleiben (BVerfG, Urt. v. 26.7.1972, 2 BvF 1/71, BVerfGE 34, 9, juris Rn. 41). Diese Anforderungen wahrt Art. 109 Abs. 3 GG. Die Länder haben durch das Verbot der strukturellen Nettokreditaufnahme in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG nicht die Qualität von Staaten oder ein Essentiale ihrer Staatlichkeit verloren. Zwar handelt es sich beim Verbot der strukturellen Nettokreditaufnahme um eine Entscheidung, die zu weitreichenden Bindungen der Länder bei der Aufstellung und der Feststellung ihrer Haushaltspläne führt. Die Befugnis, den Haushalt im Wege struktureller Nettokreditaufnahme auszugleichen, gehört jedoch nicht zu den Wesensmerkmalen der Staatlichkeit der Länder. Auch bei Geltung des Verbots struktureller Nettokreditaufnahme verbleibt ihnen ein hinreichendes Maß an Haushaltsautonomie.

[122] Da die Vorgaben in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG für die Länder unmittelbar gelten, ist eine Übernahme des in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG enthaltenen Verbots der strukturellen Nettokreditaufnahme

in Landesverfassungs- oder einfaches Recht nicht erforderlich. Überkommenes Landesrecht, das eine strukturelle Nettoneuverschuldung zulässt, wird durch Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG derogiert [sic]⁷ (*Kube*, in: *Maunz/Dürig*, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 91. EL April 2020, Art. 109 Rn. 154; *Heun*, in: *Dreier*, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 109 Rn. 51). Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG enthält die Ermächtigung für Bund und Länder, von der Grundregel des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG abzuweichen (*Siekmann*, in: *Sachs*, Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Art. 109 Rn. 72; *Kube*, a.a.O., Rn. 164), wobei die beiden in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG genannten Abweichungsmöglichkeiten abschließenden Charakter haben (BT-Drs. 16/12410, S. 11; *Siekmann*, a.a.O., Rn. 68; *Kube*, a.a.O., Rn. 126; *Reimer*, *Reimer*, in: *Epping/Hillgruber*, Grundgesetz, 3. Auflage 2020, Art. 109 Rn. 59; *Heun*, a.a.O., Rn. 39). Soll die Ermächtigung zur Abweichung in Anspruch genommen werden, ist eine landesgesetzliche Regelung erforderlich (*Reimer*, a.a.O., Rn. 80; *Siekmann*, a.a.O., Rn. 64; *Stüber*, in: *David/Stüber*, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2020, Art. 72 Rn. 4 und Fn. 21).

[123] cc) Der Vorschlag zur Änderung von Art. 72 Abs. 1 HV, mit der die Norm ihre bis zum 31. Dezember 2019 geltende Fassung erhalten soll, ist mit dem Verbot der strukturellen Nettokreditaufnahme in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG nicht zu vereinbaren.

[124] Nach Art. 72 Abs. 1 HV in der Fassung des vorgeschlagenen Gesetzentwurfs dürfen Geldmittel im Wege des Kredits nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken beschafft werden; hierzu bedarf es eines Beschlusses der Bürgerschaft. Der Vorschlag übernimmt die bis zum 31. Dezember 2019 geltende Regelung, die einen Vorgänger in Art. 64 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung von 1921 und Vorbilder in Art. 87 WRV und Art. 115 Satz 1 GG a.F. hatte (HVerfG, Urt. v. 30.5.1984, 1/84, HmbJVBl. 1984, 169, 175). Ähnliche Regelungen enthielten die jeweiligen Art. 73 der Verfassung des Norddeutschen Bundes von 1867 und der Reichsverfassung von 1871 (*David*, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Auflage 2004, Art. 72 Rn. 5). Wenngleich mit diesen überkommenen Regelungen eine Begrenzung der Staatsverschuldung bezweckt war, ließ ihre praktische Handhabung diesen Zweck in den Hintergrund treten, indem die Begriffe „außerordentlicher Bedarf“ und „werbende Zwecke“ weit ausgelegt wurden, so dass in der Pra-

⁷ Richtig wäre der Dativ: Art. 109 GG derogiert überkommenem Landesrecht.

xis zunehmend auch laufende Investitionsausgaben und solche Investitionen, die keinen eigenen finanziellen Ertrag erwarten ließen, kreditfinanziert werden konnten (BVerfG, Urt. v. 18.4.1989, 2 BvF 1/82, BVerfGE 79, 311, juris Rn. 116 ff.). Auf Bundesebene ließ die Haushaltsreform des Jahres 1969 diese ältere, durch die Praxis weithin ausgehöhlte Begrenzung der Kreditaufnahme im Übergang zur konjunkturorientierten staatlichen Finanzpolitik fallen (BVerfG, a.a.O., Rn. 118). Auf Landesebene hat die Bürgerschaft diese Reform in Art. 72 Abs. 1 HV nicht nachvollzogen. Einem entsprechenden Antrag des Senats (Bü-Drs. VII/981) ist die Bürgerschaft nicht gefolgt (HVerfG, Urt. v. 30.5.1984, HmbJVBl. 1984, S. 169, 170; David, a.a.O., Rn. 5). Infolgedessen behielt die Vorschrift ihre althergebrachte Fassung bis zum 31. Dezember 2019.

[125] Art. 72 Abs. 1 HV in der Fassung des vorgeschlagenen Gesetzentwurfs ließe sich nicht grundgesetzkonform auslegen. Es ist offenkundig, dass die Regelung mit der zwar auf Fälle eines außerordentlichen Bedarfs beschränkten, aber eine solche in diesen Fällen auch zulassenden Kreditaufnahme im Widerspruch zur Grundregel des Verbots struktureller Neuverschuldung in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG stände. Ebenso scheidet eine grundgesetzkonforme Auslegung als Inanspruchnahme einer der beiden in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG eröffneten Abweichungsmöglichkeiten aus.

[126] Art. 72 Abs. 1 HV in der Fassung des vorgeschlagenen Gesetzentwurfs kann nicht grundgesetzkonform als Abweichung aus konjunkturellen Gründen nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 1 GG ausgelegt werden, da es an einer Regelung zur Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung im Aufschwung fehlt, die Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 1 GG symmetrisch zur Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung im Abschwung konstitutiv voraussetzt (*Kube*, in: *Maunz/Dürig*, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 91. EL April 2020, Art. 109 Rn. 168; *Heun*, in: *Dreier*, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 109 Rn. 40). Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 1 GG gibt verbindlich vor, dass eine im Auf- und Abschwung symmetrische Berücksichtigung der Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung sichergestellt sein muss (BT-Drs. 16/12410, S. 11). Einer Zulassung zusätzlicher konjunkturbedingter Defizite im Abschwung muss eine entsprechende Verpflichtung zur Einbeziehung konjunkturbedingter Überschüsse im Aufschwung gegenüberstehen, so dass mittel- bis langfristig der Ausgleich der Kreditaufnahmen im Abschwung durch Überschüsse im Aufschwung gewährleistet sein sollte (BT-

Drs. 16/12410, S. 11). Dies wäre im Falle des Inkrafttretens der vorgeschlagenen Fassung von Art. 72 Abs. 1 HV nicht der Fall. Dem Symmetriegerbot kommt entscheidende Bedeutung zu, da der verfassungsändernde Gesetzgeber auf Bundesebene damit auf die als Kardinalproblem erkannte Entwicklung zu reagieren beabsichtigte, dass Kreditaufnahmen im Abschwung in der Vergangenheit keine Schuldentilgungen im Aufschwung gegenüberstanden (*Siekmann*, in: *Sachs*, Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Art. 109 Rn. 74; *Stüber*, in: *David/Stüber*, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2020, Art. 72 Rn. 33).

[127] Art. 72 Abs. 1 HV in der Fassung des vorgeschlagenen Gesetzentwurfs lässt sich auch nicht grundgesetzkonform als Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 GG auslegen. Abgesehen davon, dass dies keinen Widerhall im überkommenen Verständnis der Norm fände, stände eine solche Auslegung im offenen Widerspruch zu den in der Begründung des Gesetzentwurfs erklärten Zielen der Volksinitiative für ein „Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“. Danach soll durch die Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg ein Beitrag zur Beseitigung der Regelung zur sog. Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG geleistet werden, damit „massive staatliche Investitionen in Bildung, Kultur, Gesundheit, Mobilität, Wohnen, Energie und Infrastruktur“ vorgenommen werden könnten (vgl. vollständiger Gesetzwurf und Begründung, S. 2, 1. Absatz). Das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Ziel, massive staatliche Investitionen in den genannten Bereichen zu ermöglichen, ließe sich mit einer auf Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen begrenzten Ausnahmeregelung nicht verwirklichen. Deren Zweck beschränkt sich darauf, die staatliche Handlungsfähigkeit bei der Krisenbewältigung zu gewährleisten. Eine zusätzliche Verschuldung ist aufgrund einer solchen Ausnahmeregelung nur insoweit gerechtfertigt, als sie der Abwehr der Naturkatastrophe oder der außergewöhnlichen Notsituation und der Beseitigung der Folgen dient (*Kube*, in: *Maunz/Dürig*, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 91. EL April 2020, Art. 109 Rn. 217; *Stüber*, in: *David/Stüber*, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2020, Art. 72 Rn. 46). Diese Anforderungen wären bei den von der Volksinitiative erstrebten Investitionen nicht erfüllt.

[128] 4. Die festgestellten Verstöße der Volksinitiative gegen Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV und Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG haben zur Folge, dass das Volksbegehren für ein „Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“ insgesamt nicht

durchzuführen ist. Eine teilweise Durchführung des Volksbegehrens kommt nicht in Betracht. Dies gilt insbesondere hinsichtlich eines auf die Streichung der Übergangsregelung in Art. 72a HV beschränkten Volksbegehrens.

[129] Ist ein Teil eines Volksbegehrens unzulässig, ein anderer Teil jedoch zulässig, ist vor dem Hintergrund der grundsätzlichen Entscheidung des Verfassungsgebers für eine – gleichrangige – plebiszitäre Modifizierung der repräsentativen parlamentarischen Demokratie, die durch eine enge Begrenzung oder gar einen Ausschluss der Möglichkeit, ein teilweise unzulässiges Volksbegehren im Übrigen aufrechtzuerhalten und durchzuführen, entscheidend behindert würde, im Zweifel zugunsten der Zulässigkeit des verbleibenden Teils des Volksbegehrens zu entscheiden (HVerfG, Urt. v. 22.4.2005, 5/04, LVerfGE 16, 207, juris Rn. 122). Ungeachtet dieser Zweifelsregelung ist in Fällen teilweiser (Un-)Zulässigkeit zu klären, ob eine Abspaltung eines Teils des ursprünglich beabsichtigten Volksbegehrens dessen Kern unberührt ließe. Hierfür ist maßgebend, welche Bedeutung dem unzulässigen und dem zulässigen Teil jeweils zukommt, in welchem inhaltlichen und systematischen Zusammenhang die verschiedenen Teile stehen und ob der mutmaßliche Abstimmungswille der Wahlberechtigten, die die Volksinitiative unterstützt haben, dafürspricht, dass diese auch nur den verbleibenden Teil unterstützt hätten (HVerfG, Urt. v. 7.5.2019, 4/18, juris Rn. 124; Urt. v. 22.4.2005, 5/04, LVerfGE 16, 207, juris Rn. 125 ff.). Gemessen an diesen Vorgaben ist ein auf die Streichung der Übergangsregelung in Art. 72a HV beschränktes Volksbegehren nicht durchzuführen.

[130] Sofern die unzulässige Regelung zur Ersetzung der sog. Schuldenbremse in Art. 72 HV vom Volksbegehren abgetrennt und dieses sich auf die Streichung der Übergangsregelung für die Haushaltsjahre 2013 bis 2019 in Art. 72a HV beschränken würde, wäre der Kern des beantragten Volksbegehrens berührt. Aus dem Titel des Gesetzentwurfs und dessen Begründung geht klar hervor, dass das Ziel der Volksinitiative in der Änderung der geltenden Regelungen zur sog. Schuldenbremse besteht. Die Streichung der Übergangsregelung in Art. 72a HV, die seit dem Inkrafttreten der Neuregelung von Art. 72 HV am 1. Januar 2020 keinen Anwendungsbereich mehr hat (Stüber, in: David/Stüber, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2020, Art. 72a Rn. 19), hat demgegenüber eine zu vernachlässigende Bedeutung. Entsprechend wird die beabsichtigte Streichung von Art. 72a HV nur in drei Absätzen der fünfseitigen Begründung des Gesetzentwurfs thematisiert. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Wahlberechtigten, die die Volksinitiative unterstützt haben, dies auch getan hätten,

wenn die Volksinitiative auf eine solche Bereinigung der Verfassung von der mittlerweile überholten Übergangsregelung beschränkt gewesen wäre.

III.

[131] Im Verfahren vor dem Hamburgischen Verfassungsgericht werden Kosten nicht erhoben (§ 66 Abs. 1 HmbVerfGG). Anlass, eine Kostenerstattung gemäß § 67 Abs. 3 HmbVerfGG anzurordnen, besteht nicht.

IV.

[132] Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Anmerkung

Das Hamburgische Verfassungsgericht verhebt sich einmal mehr gewaltig – der Form wie dem Inhalt nach. Die Freie und Hansestadt Hamburg kann sich zunächst nicht selbst ermächtigen, Bundesrecht zum Prüfungsmaßstab ihrer Verfassungsgerichtsbarkeit zu machen – Art. 100 Abs. 1 GG weist den Weg. Die eingehenden Ausführungen zu Art. 109 GG sind daher schlicht als *ultra vires*-Akt einzustufen (das mag in wohlgeremkt rechtspolitischer Perspektive auch für das Volksbegehren gelten, das offenbar gar nicht oder zumindest eher schlecht beraten war). Was noch mehr frappiert, sind die mit Händen zu greifenden Schwierigkeiten (die bis in die Terminologie hinein reichen), den grundlegenden Unterschied von Verfassunggebung, Verfassungsänderung und einfacher Gesetzgebung kognitiv zu verarbeiten. Dem Verfassungsgericht lag ein Begehr zu Änderung der Landesverfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vor (was diese nun ausdrücklich erlaubt). Zugleich enthält sie gerade keine sog. Ewigkeitsklausel. Wer in dieser Konstellation einen Antrag auf Verfassungsänderung ohne nähere Begründung am geltenden Verfassungsrecht (hier Art. 50 der Landesverfassung) misst, hat – *sit venia verbo* – das Konzept der Normenhierarchie noch nicht vollständig verinnerlicht. Hart an der Grenze zur Absurdität sind sodann die Ausführungen angesiedelt, die aus der „Schuldenbremse“ (zu der man aus verfassungspolitischer Sicht aus guten Gründen unterschiedliche Auffassungen haben oder hegen kann) nun nachgerade ein *Palladium* des Budget- bzw. Haushaltsrechts der Bürgerschaft machen wollen. Das genaue Gegenteil ist doch der Fall! Selbst wenn man einmal annehmen wollte, dass das Budgetrecht gegen den Volksgesetzgeber abgeschirmt werden müsste (in der Sache ging es in historischer Perspektive stets um die Kon-

trolle der monarchischen Exekutive, nicht um die Kontrolle des demokratischen Souveräns), dann stellt doch die Schuldenbremse gerade eine Fessel des parlamentarischen Budgetrechts dar (deswegen heißt sie ja auch so). Der wohlgerne verfassungsändernde (parlamentarische) Gesetzgeber hat sich entschlossen, das parlamentarische Budgetrecht in Sachen Kreditaufnahme einzuschränken. Und nun soll es dem Schutz eben dieses Rechtes (vor dem Volk) dienen, wenn man verhindert, dass der verfassungsändernde Volksgesetzgeber hingehnt und diese fiskalische Fußfessel wieder entfernt? Das mag man wahlweise als Schelmenstreich oder groben Unfug einstufen – im Subsystem „Verfassungsrecht“ bewegen wir uns jedenfalls nicht mehr.

II. Verwaltungsgerichtsbarkeit

1. Oberverwaltungsgerichte

a) Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 21. Januar 2020 – 8 B 2370/19

Leitsätze

1. In Verfahren, die ein Bürgerbegehren zum Gegenstand haben, sind weder das „Bürgerbegehren“ als solches noch die Vertrauensleute antrags- bzw. klagebefugt, sondern jeder gültige Unterzeichner des Bürgerbegehrens.
2. Entscheiden sich mehrere Personen, das Rechtsschutzziel gemeinsam zu verfolgen, macht jeder eine eigene verfahrensrechtliche Rechtsposition geltend, mit der Folge, dass der Streitwert pro Antragsteller in Ansatz zu bringen ist.

Tenor

Die Beschwerde der Antragsteller gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Wiesbaden vom 27. September 2019 – 7 L 1651/19.WI – wird zurückgewiesen.

Die Antragsteller haben die Kosten des Beschwerdeverfahrens zu je $\frac{1}{2}$ zu tragen.

Der Streitwert wird unter Abänderung der erstinstanzlichen Streitwertfestsetzung für beide Instanzen auf jeweils 15.000,00 € festgesetzt.

Gründe

I.

[1] Die Beteiligten – die beiden Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens „über den Verzicht auf die hauptamtliche Erste Stadträtin/den hauptamtlichen Ersten Stadtrat in der Stadt P.“ und die Stadt P. – streiten über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens.

[2] Am 1. Oktober 2018 beantragte die SPD-Fraktion in der Stadtverordnetenversammlung der Antragsgegnerin zur Vermeidung von Kosten die Abschaffung der Stelle des hauptamtlichen Ersten Stadtrates. Der Magistrat sollte künftig nur noch aus dem Bürgermeister und sieben ehrenamtlichen Stadträten bestehen (Antrag Nr. 2018/159, Bl. 30 d. Gerichtsakte [GA]).

[3] In der Sitzung der Stadtverordnetenversammlung am 8. April 2019 wurde der Antrag mehrheitlich abgelehnt, ein Änderungsantrag von CDU und FDP, der sinngemäß die Beibehaltung der bisherigen Aufgabenverteilung beinhaltete, hingegen mehrheitlich angenommen. Die Antragsteller und eine mittlerweile verstorbene dritte Vertrauensperson begannen daraufhin mit der Sammlung von Unterschriften für ein Bürgerbegehren zu der Fragestellung:

„Sind Sie dafür, den ablehnenden Beschluss der Stadtverordnetenversammlung P. vom 8. April 2019 über die Abschaffung der Stelle der hauptamtlichen Ersten Stadträtin/des hauptamtlichen Ersten Stadtrates in P. aufzuheben, indem Sie als Bürgerinnen und Bürger der Stadt P. folgende Satzung zur Änderung der Hauptsatzung unserer Stadt beschließen:

,Satzung zur Änderung der Hauptsatzung der Stadt P.

Artikel I

§ 3 der Hauptsatzung der Stadt P. erhält folgende Fassung:

§ 3 Magistrat

(1) Der Magistrat besteht aus der hauptamtlichen Bürgermeisterin oder dem hauptamtlichen Bürgermeister und den ehrenamtlichen Stadträtinnen und Stadträten.

(2) Die Zahl der ehrenamtlichen Stadträtinnen und Stadträte beträgt sieben.

Artikel II

Diese Satzung tritt am Tage nach ihrer öffentlichen Bekanntmachung in Kraft.““

[4] Zur Begründung war angegeben:

„Die Hauptsatzung der Stadt P. sieht in ihrer jetzigen Fassung die Stelle einer hauptamtlichen Ersten Stadträtin/eines hauptamtlichen Ersten Stadtrates vor. Zur Streichung dieser Stelle ist die Änderung der Hauptsatzung durch Neufassung des § 3 erforderlich. Nachdem die Stadtverordnetenversammlung diese Änderung abgelehnt hat, sollen die Bürgerinnen und Bürger sie mittels eines Bürgerentscheids beschließen.“

P. ist die einzige Stadt im Rheingau-Taunus-Kreis, die sich einen hauptamtlichen Ersten Stadtrat leistet. Selbst wesentlich größere Städte, wie Taunusstein, Idstein und Eltville kommen ohne hauptamtlichen Ersten Stadtrat bzw. ohne hauptamtliche Erste Stadträtin aus. Dort ist es selbstverständlich, dass der Bürgermeister allein sämtliche Aufgabenbereiche (Dezernate) der Stadtverwaltung leitet.

Mit der Streichung der hauptamtlichen Stadtratsstelle würden allein für eine Wahlzeit von sechs Jahren finanzielle Belastungen von mehr als einer halben Million Euro vermieden (siehe Haushaltsplan 2018/2019 der Stadt P., Kostenträger 111108, 1. Stadtrat). Zudem drohen langjährige Verpflichtungen zur Zahlung von Pensionen und Beihilfen in Krankheitsfällen. Mit der Streichung der Stelle würde die Stadt dauerhaft zusätzlichen finanziellen Spielraum gewinnen, den sie etwa für Steuersenkungen, den Ausbau der Infrastruktur und zur Vereinsförderung nutzen könnte.“

[5] Zum Kostendeckungsvorschlag hieß es weiter:

„Ein Kostendeckungsvorschlag ist entbehrlich, denn die Streichung der Stelle einer hauptamtlichen Ersten Stadträtin bzw. eines hauptamtlichen Ersten Stadtrates verursacht keine zusätzlichen Kosten. Vielmehr vermindern sich die Personalkosten, weil Kosten für den Ersten Stadtrat wegfallen.“

[6] Wegen der weiteren Einzelheiten wird Bezug genommen auf die Unterschriftenliste (Bl. 38 d. GA).

[7] Am 28. Mai 2019 wurde das Bürgerbegehren mit ca. 1.030 Unterschriften bei der Antragsgegnerin eingereicht.

[8] In ihrer Sitzung vom 19. August 2019 entschied die Stadtverordnetenversammlung der Antragsgegnerin, das Bürgerbegehren sei unzulässig und verwies zur Begründung darauf, dass es keinen Kostendeckungsvorschlag enthalte und die Begründung in einem zentralen Punkt falsch sei. Im Übrigen wurde auf die eingeholten Stellungnahmen des Hessischen Städte- und Gemeindebundes und des Rechtsanwalts C. verwiesen (Bl. 39f. d. GA).

[9] Mit Bescheid vom 20. August 2019 – zugestellt am 26. August 2019 – wurden die Vertrauensleute des Bürgerbegehrens davon in Kenntnis gesetzt.

[10] Am 23. September 2019 haben sie dagegen Klage erhoben (7 K 1650/19.WI) und zugleich um einstweiligen Rechtsschutz nachgesucht. Sie machen im Wesentlichen geltend, ein Kostendeckungsvorschlag sei entbehrlich gewesen, da bei Abschaffung der Stelle des hauptamtlichen Ersten

Stadtrates dessen Aufgaben zwar durch einen ehrenamtlichen Ersten Stadtrat wahrgenommen werden müssten, die an ihn zu zahlende Aufwandsentschädigung jedoch nur einen Bruchteil der Kosten für den hauptamtlichen Beigeordneten betrügen. Wegen der Einzelheiten wird Bezug genommen auf Antragsschrift nebst Anlagen, Bl. 7f. d. GA).

[11] Mit Beschluss vom 27. September 2019 hat das Verwaltungsgericht den Eilantrag abgelehnt und ausgeführt, dem Bürgerbegehren fehle sowohl der Kostendeckungsvorschlag als auch eine inhaltlich zutreffende Begründung. Wegen der Einzelheiten wird Bezug genommen auf den angegriffenen Beschluss (Bl. 75ff. d. GA).

[12] Dieser Beschluss ist den Antragstellern am 27. September 2019 zugesellt worden und am 10. Oktober 2019 haben sie dagegen Beschwerde erhoben und diese am 28. Oktober 2019 (einem Montag) begründet. Sie machen im Wesentlichen geltend, der Kostendeckungsvorschlag sei entbehrlich gewesen und die Begründung des Bürgerbegehrens unter Berücksichtigung der anzulegenden Maßstäbe weder inhaltlich noch sonst zu beanstanden. Wegen der weiteren Einzelheiten wird Bezug genommen auf die Beschwerdebegründung (Bl. 97ff. d. GA).

[13] Die Antragsteller beantragen,

den Beschluss des Verwaltungsgerichts Wiesbaden vom 27. September 2019, Az.: 7 L 1651/19.WI aufzuheben,

der Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung gemäß § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO aufzugeben, es

1. bis zum rechtskräftigen Abschluss des beim Verwaltungsgericht Wiesbaden (Az.: 7 K 1650/19.WI) anhängigen Rechtsstreits der Antragsteller auf Durchführung eines Bürgerentscheids sowie

2. im Falle der rechtskräftigen Verurteilung der Antragsgegnerin in dem vorgenannten Verfahren zur Durchführung des Bürgerentscheids bis zum Wahltag für den Bürgerentscheid einschließlich der amtlichen Bekanntmachung des Wahlergebnisses

zu unterlassen, das Stellenbesetzungsverfahren für die Wahl eines Ersten hauptamtlichen Stadtrates der Stadt P. durch- bzw. fortzuführen und insbesondere eine Wahl für nach Ausscheiden des jetzigen Amtsinhabers des Amtes der Ersten Stadträtin/des Ersten Stadtrates durchzuführen.

[14] Die Antragsgegnerin beantragt,

die Beschwerde zurückzuweisen

und verteidigt die angegriffene Entscheidung. Wegen der Einzelheiten wird Bezug genommen auf den Schriftsatz vom 14. November 2019 (Bl. 120f. d. GA).

[15] Wegen der (weiteren) Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird Bezug genommen auf den Inhalt der Gerichtsakte, der Akte des Klageverfahrens (7 K 1650/19.WI) und der Verwaltungsvorgänge, die Gegenstand der Beratung gewesen sind.

II.

[16] Die Beschwerde der Antragsteller bleibt ohne Erfolg.

[17] 1. Die gemäß § 146 Abs. 1 VwGO statthafte und auch im Übrigen zulässige Beschwerde der Antragsteller gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Wiesbaden vom 27. September 2019 – 7 L 1651/19.WI – ist unbegründet. Die von den Antragstellern angeführten Gründe (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO) geben keinen Anlass, den Beschluss des Verwaltungsgerichts zu ändern.

[18] Die Antragsteller begehren den Erlass einer einstweiligen Anordnung gemäß § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO zur Sicherung eines kassatorischen Bürgerbegehrens, das sich gegen die Ausführung eines Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung der Antragsgegnerin richtet.

[19] a) Voraussetzung für den Erlass einer einstweiligen Anordnung, mit welcher der Gemeinde einem kassatorischen Bürgerbegehren zuwiderlaufende Maßnahmen untersagt werden, ist, dass das Bürgerbegehren nach dem Erkenntnisstand des entscheidenden Gerichts im Zeitpunkt der Einstweiligen Anordnung mit ganz überwiegender Wahrscheinlichkeit zulässig ist und die Erreichung seines Ziels ohne den Erlass der einstweiligen Anordnung voraussichtlich vereitelt würde. Das Erfordernis einer das im Anordnungsverfahren übliche Maß übersteigenden Wahrscheinlichkeit folgt daraus, dass auch der Beschluss der Gemeindevertretung demokratisch legitimiert ist (vgl. Hess. VGH, Beschluss vom 20. August 2015 – 8 B 2125/14 juris, Rdnr. 4).

[20] Unter Berücksichtigung dieses Maßstabes fehlt es vorliegend an einem Anordnungsanspruch. Die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens, deren Voraussetzungen sich aus § 8b der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) ergeben, ist nicht im erforderlichen Maße überwiegend wahrscheinlich. Denn es fehlt – wie das Verwaltungsgericht zutreffend festgestellt hat – an einer ordnungsgemäßen Begründung für das Bürgerbegehren. Gemäß § 8b Abs. 3

S. 2 HGO muss ein Bürgerbegehren unter anderem eine Begründung enthalten. Sie dient dazu, die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren des Bürgerbegehrens aufzuklären und darüber zu informieren, worüber abgestimmt werden soll. Die Begründung darf Wertungen, Schlussfolgerungen und Erwartungen enthalten, sie muss jedoch insbesondere die entscheidungserheblichen Tatsachen zutreffend darstellen. Die abstimmungsberechtigten Bürger müssen sich anhand der Darstellungen ein Urteil darüber bilden können, ob sie dem Bürgerbegehren zustimmen wollen oder nicht. Dabei muss gewährleistet sein, dass die angegebene Begründung nicht zur Verfälschung des Bürgerwillens führt. Sie darf deshalb nicht in wesentlichen Punkten falsch, unvollständig oder irreführend sein. Die Initiatoren eines kassatorischen Bürgerbegehrens haben die Gründe, die gegen den Beschluss der Gemeindevertretung (Stadtverordnetenversammlung) sprechen, zutreffend darzustellen (Hess. VGH, Beschluss vom 20. August 2015 – 8 B 2125/14 –, juris Rdnr. 6 f.).

[21] Davon ausgehend ist das Verwaltungsgericht zutreffend davon ausgegangen, dass die hier dem Bürgerbegehren beigegebene Begründung zumindest irreführend ist.

[22] Denn darin wird ausgeführt, größere Städte als P. kämen ohne hauptamtlichen Ersten Stadtrat aus; dort sei es selbstverständlich, dass der Bürgermeister allein sämtliche Aufgabenbereiche (Dezernate) der Stadtverwaltung leite. Dadurch gewönne die Stadt dauerhaft zusätzlichen finanziellen Spielraum, den sie für Steuersenkungen, den Ausbau der Infrastruktur oder zur Vereinsförderung nutzen könne. Dem nicht mit der HGO vertrauten Bürger wird damit suggeriert, dass die Stelle des Ersten Stadtrates entbehrlich sei und sämtliche dafür anfallenden Kosten eingespart werden könnten und zur anderweitigen Verwendung zur Verfügung stünden. Dieser Eindruck wird verstärkt bei einem Vergleich der bisher geltenden Fassung des § 3 der Hauptsatzung mit der geplanten Neufassung. Heißt es dort bislang:

„(1) Der Magistrat besteht aus der hauptamtlichen Bürgermeisterin oder dem hauptamtlichen Bürgermeister, der hauptamtlichen Ersten Stadträtin oder dem hauptamtlichen Ersten Stadtrat und den Stadträtinnen und Stadträten.“

(2) Die Zahl der ehrenamtlichen Stadträtinnen und Stadträte beträgt 7.“

wird durch die geplante Neufassung lediglich der zweite Halbsatz bezüglich der hauptamtlichen Stadträtin/des hauptamtlichen Stadtrats (§ 3 Absatz 1, 2. Halbsatz) gestrichen, während der Wortlaut ansonsten unverändert bleibt. Damit wird tatsächlich der Eindruck vermittelt, es werde zukünftig

auf den Ersten Stadtrat verzichtet und dessen Aufgaben vom (hauptamtlichen) Bürgermeister übernommen (vgl. Begründung: „Dort ist es selbstverständlich, dass der Bürgermeister allein sämtliche Aufgabenbereiche (Dezernate) der Stadtverwaltung leitet.“). Tatsächlich muss bei Wegfall der Stelle des hauptamtlichen Ersten Stadtrates ein ehrenamtlicher Erster Stadtrat bestellt werden (§ 55 Abs. 2 Satz 2 HGO), dem für seine Arbeit Entschädigungsleistungen nach § 27 HGO zustehen.

[23] b) Dem können die Antragsteller nicht mit Erfolg entgegenhalten, bei der Auslegung eines Bürgerbegehrens sei zwar auch auf dessen Wortlaut abzustellen, daneben seien jedoch auch die Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Aus der Presse und den Diskussionen in den gemeindlichen Gremien sei den Bürgern bekannt gewesen, dass bei Wegfall des „hauptamtlichen Ersten Stadtrates“ die gesetzlich vorgesehene ehrenamtliche Wahrnehmung umzusetzen sei.

[24] Bürgerbegehren sind zwar grundsätzlich auslegungsfähig. Denn im Interesse der Handhabbarkeit von Bürgerbegehren und angesichts des Umstands, dass auch juristische Laien in der Lage sein sollen, ein Bürgerbegehren mit Erfolg einzureichen, dürfen an die sprachliche Abfassung keine zu hohen Anforderungen gestellt werden. Andererseits ist jedoch zu berücksichtigen, dass ein erfolgreicher Bürgerentscheid die Wirkung eines Beschlusses der Gemeindevertretung hat, der für die Dauer von drei Jahren nicht geändert werden kann (§ 8b Abs. 7 Satz 2 HGO). Er muss daher eine klare Regelung zum Gegenstand haben und den Bürgern eine eindeutige Fragestellung vorlegen, deren Inhalt sich ohne besondere Vorkenntnisse aus dem Antrag und seiner Begründung selbst ergibt. Die Bürger müssen klar erkennen können, für oder gegen was sie ihre Stimme abgeben. Es muss ausgeschlossen sein, dass ein Bürgerbegehren nur wegen seiner inhaltlichen Vieldeutigkeit und nicht wegen der eigentlich verfolgten Zielsetzung die erforderliche Unterstützung findet. Für eine „wohlwollende“ Auslegung des Bürgerbegehrens ist daher kein Raum (vgl. dazu Hess. VGH, Beschluss vom 30. November 2015 – 8 A 889/13 –, juris, Rdnr. 58 m.w.N.).

[25] Nach der Formulierung der Begründung zielt das Bürgerbegehren der Antragsteller darauf ab, die Stelle des „hauptamtlichen Ersten Stadtrates“ abzuschaffen, ohne jedoch den Fokus auf die „Hauptamtlichkeit“ der Stelle zu legen, wie dies etwa durch Kursiv- oder Fettdruck des Wortes „hauptamtlich“ hätte erreicht werden können. Für den mit der Hessischen Gemeindeordnung nicht sonderlich vertrauten Bürger erschließt sich deshalb aus der Begründung nicht, dass bei Wegfall der Stelle des „hauptamtlichen“ Ersten Stadtrates ein „ehrenamtlicher“ Erster Stadtrat dessen Aufgaben

wahr zu nehmen hat, wodurch ebenfalls Kosten verursacht werden. Auch wenn diese wahrscheinlich unter denen liegen dürften, die für einen „hauptamtlichen“ Ersten Stadtrat anfallen, fällt die mit der beabsichtigten Änderung gewünschte Kostenersparnis jedenfalls nicht so hoch aus, wie es die Formulierung nahelegt.

[26] Soweit die Antragsteller weiter ausführen, es sei selbstverständlich, dass, wenn es keine hauptamtliche Vertretung des Bürgermeisters gebe, diese ehrenamtlich geleistet werden müsse, ist das zutreffend und möglicherweise für die Bürger auch ohne nähere Kenntnis der HGO ersichtlich. Die Begründung bleibt gleichwohl wegen des in den Raum gestellten Umfangs der Kostenersparnis irreführend.

[27] Auch der weitere Einwand, es sei allgemein bekannt, dass für ehrenamtliche Arbeit Entschädigungen zu zahlen seien, führt nicht zum Erfolg. Denn es bleibt auch insoweit dabei, dass diese Kosten in der Begründung des Bürgerbegehrens unberücksichtigt geblieben sind und dadurch der falsche Eindruck hinsichtlich der zu erwartenden Kostenersparnis – wie bereits oben beschrieben – erweckt wird.

[28] 2. Die Antragsteller haben die Kosten des Beschwerdeverfahrens zu je [sic] zu tragen (§ [sic] 154 Abs. 2, 159 VwGO i.V.m. § 100 ZPO).

[29] Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 47 Abs. 1 und 2, 52 Abs. 1 und 2, 53 Abs. 2 Nr. 1 GKG, wobei sich der Senat an Nr. 22.6 und 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Fassung der am 31. Mai/1. Juni 2012 und am 18. Juli 2013 beschlossenen Änderungen (abgedruckt in: *Kopp/Schenke*, VwGO, 22. Auflage 2016, Anhang zu § 164 Rdnr. 14) orientiert. Maßgeblich ist insoweit die Erwägung, dass weder das „Bürgerbegehren“ als solches noch die Vertrauensleute antrags- bzw. klagelobtigt sind, sondern jeder gültige Unterzeichner des Bürgerbegehrens (vgl. *Bennemann* in Rauber u.a., HGO, 3. Aufl. 2017, § 8b Nr. 4.6; BeckOK KommunalR Hessen *Dünchheim*, HGO, § 8b Rn. 18-21). In Verfahren wie dem vorliegenden ist es daher rechtlich nicht erforderlich, durch eine Mehrheit von Unterstützern eines Bürgerbegehrens um Rechtsschutz nachzusuchen. Vielmehr kann auch ein Einzelter das Rechtsschutzziel verfolgen. Entscheiden sich hingegen mehrere Personen das Rechtsschutzziel gemeinsam zu verfolgen, macht jeder eine eigene verfahrensrechtliche Rechtsposition geltend, ohne dass durch diesen Zusammenschluss eine Rechtsgemeinschaft im Sinne von Ziffer 1.3. des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit entsteht. In Anbetracht der Vorläufigkeit der Entscheidung setzt der Senat jedoch lediglich den hälftigen Wert an.

[30] Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, §§ 66 Abs. 3 Satz 3, 68 Abs. 1 Satz 5 GKG).

Anmerkung

Diesmal nun anders herum: Nach Leitsatz 1 sollen gerade nicht die Vertrauenspersonen, sondern die Unterzeichnenden antrags- bzw. klagebefugt sein. In der Sache dürfte die Begründung des Begehrens in der Tat anfechtbar gewesen sein.

b) *Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 5. März 2020 – 4 CE 20.278*

Leitsätze

1. Muss innerhalb kurzer Frist über die Einlegung eines Rechtsmittels entschieden werden, liegt in der Regel ein unaufschiebbares Geschäft vor, so dass der Bürgermeister anstelle des Gemeinderats handeln darf.
2. Die Vertreter eines von der Gemeinde abgelehnten, nach vorläufiger gerichtlicher Prüfung aber als zulässig anzusehenden Bürgerbegehrens können grundsätzlich verlangen, dass die Gemeinde den künftigen Bürgerentscheid nicht durch die Schaffung vollendeter Tatsachen leerlaufen lässt oder anderweitig vereitelt.
3. Für die Erfüllung dieses Sicherungsanspruchs reicht es aus, wenn der Gemeinde mittels einstweiliger Anordnung untersagt wird, eine im Gemeinderat beschlossene Satzung bekanntzumachen bzw. die für einen beabsichtigten Vertragsschluss erforderlichen Erklärungen gegenüber Dritten abzugeben.

Gründe

I.

[1] Die Antragsteller begehren im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes die Sicherung ihres Anspruchs auf Zulassung eines Bürgerbegehrens, das sich gegen eine Bauleitplanung der Antragsgegnerin, einer Gemeinde mit knapp 5.000 Einwohnern, richtet.

[2] Mit dem laut Aufstellungsbeschluss vom 17. Juli 2018 beabsichtigten Erlass des Bebauungsplans „M ... Straße“ will die Antragsgegnerin Erweiterungsmöglichkeiten für einen bestehenden Betrieb schaffen; zu diesem Zweck soll auch die M ... Straße verlegt werden.

[3] Die Antragsteller reichten am 3. Oktober 2018 als gemeinschaftliche Vertreter des Bürgerbegehrrens „Erhalt der M ... Str. in der jetzigen Verkehrsführung“ bei der Antragsgegnerin ein Bürgerbegehren samt Unterschriften mit der Fragestellung ein:

[4] „Sind Sie dafür, dass die Gemeinde A ... alle rechtlich zulässigen Maßnahmen ergreift, um die Gemeindeverbindungsstraße M ... Str. mit ihrer jetzigen Verkehrsführung zu erhalten?“.

[5] Nachdem der Gemeinderat der Antragsgegnerin das Bürgerbegehren zurückgewiesen hatte, erhoben die Antragsteller am 17. Dezember 2018 eine auf Zulassung gerichtete Klage, über die noch nicht entschieden worden ist.

[6] Im Anschluss an einen nichtöffentlichen Erörterungstermin teilte das Verwaltungsgericht den Beteiligten in einem Hinweisschreiben vom 27. Dezember 2019 mit, dass das Bürgerbegehren nach vorläufiger Einschätzung als zulässig angesehen werde; hierzu wurde eine Äußerungsfrist bis zum 31. Januar 2020 gesetzt.

[7] Am 24. Januar 2020 beantragten die Antragsteller gemäß § 123 VwGO:

[8] 1. Der Antragsgegnerin wird untersagt, bis zur Durchführung des Bürgerentscheids Beschlüsse zu fassen, die dem Bürgerbegehren „Erhalt der M ... Str. in der jetzigen Verkehrsführung zuwiderlaufen, insbesondere Beschlüsse zum Abschluss städtebaulicher Verträge im Zusammenhang mit Bauleitplanungen sowie Satzungsbeschlüsse der Bauleitplanungen selbst, die die Verlegung der M ... Straße beinhalten.“

[9] 2. Der Antragsgegnerin wird insbesondere untersagt, die Beschlüsse der Tagesordnungspunkte 7 – 11 der Gemeinderatssitzung am 28. Januar 2020 zu fassen.

[10] Zur Begründung wurde vorgetragen, trotz des eindeutigen rechtlichen Hinweises des Verwaltungsgerichts plane die Antragsgegnerin, in der Gemeinderatssitzung am 28. Januar 2020 Beschlüsse zu fassen über städtebauliche Verträge mit der Nachbargemeinde und dem Projektträger (TOP 7, 9), über eine Vereinbarung zu Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen (TOP 8) sowie über die Änderung des Flächennutzungsplans im Parallelverfahren (TOP 10) und über den Erlass des Bebauungsplans (TOP 11). Es bestehe daher die Gefahr, dass die Verwirklichung des Anspruchs auf Durchführung eines Bürgerentscheids zumindest wesentlich erschwert werden könnte. Der Inhalt der Verträge sei zwar bisher nicht bekannt; es sei aber

nicht auszuschließen, dass sich die Antragsgegnerin durch die Vertragsabschlüsse im Falle eines erfolgreichen Bürgerentscheids und der daraus resultierenden Kündigungsverpflichtung gegenüber den Vertragspartnern schadenersatzpflichtig mache. Es sei zu erwarten, dass diese eventuellen Ersatzansprüche als Argumentation gegen das Bürgerbegehren verwendet würden. Selbst wenn dies rechtlich keinen Einfluss haben sollte, könne die Notwendigkeit der Vertragskündigung der Antragsgegnerin als Werbung für ihre Position bei der Durchführung des Bürgerentscheids dienen.

[11] Die Antragsgegnerin beantragte, den Antrag abzulehnen, und erklärte, es werde ausdrücklich zugesichert, dass der Bebauungsplan bis zur rechtskräftigen Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nicht bekanntgemacht werde. Damit entfalle das Rechtsschutzbedürfnis für einen Sicherungsantrag.

[12] Mit Beschluss vom 28. Januar 2020 erließ das Verwaltungsgericht eine dem Antrag vom 24. Januar 2020 nahezu wörtlich entsprechende einstweilige Anordnung. Zur Begründung wurde ausgeführt, die Antragsteller hätten im Hinblick auf die für denselben Tag geplanten Gemeinderatsbeschlüsse einen Anordnungsgrund glaubhaft gemacht. Zwar sei der Beschluss über die Bebauungsplansatzung vorerst nur ein Internum, das erst mit der Bekanntmachung rechtsgültig und wirksam werde. Bei nachträglicher Zulassung des Bürgerbegehrens müsse aber die dann bereits beschlossene Satzung jedenfalls intern wieder aufgehoben bzw. geändert werden, da der erste Bürgermeister anderenfalls zum Vollzug des Beschlusses verpflichtet sei. Es liege ferner auf der Hand, dass ein späterer Bürgerentscheid jedenfalls unter erschwerten Bedingungen erfolgen würde, da die Bürger für eine Abstimmung zu einem im Gemeinderat bereits abschließend behandelten Thema mobilisiert werden müssten. Es könne offenbleiben, ob mögliche Schadenersatzansprüche der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entgegengehalten werden könnten. Denn selbst wenn dies rechtlich keinen Einfluss haben sollte, dürfte der Verweis auf die gegebenenfalls notwendigen Vertragskündigungen der Antragsgegnerin als Werbung für ihre Position dienen. Es sei auch ein aus Art. 18a Abs. 9 GO folgender Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht worden. Die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens könne mit solcher Wahrscheinlichkeit bejaht werden, dass eine gegenteilige Entscheidung im Hauptsacheverfahren praktisch ausgeschlossen sei; hierzu werde auf das gerichtliche Hinweisschreiben vom 27. Dezember 2019 Bezug genommen. Die einstweilige Anordnung sei auch in dem erkannten Umfang erforderlich. Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs sei zwar bei Bürgerbegehren, die sich gegen den Erlass

einer Rechtsnorm richteten, grundsätzlich eine auf Unterlassung der Bekanntmachung gerichtete Sicherungsanordnung ausreichend; dies sei aber als ein Regel-Ausnahme-Verhältnis zu verstehen. Hier sei zu beachten, dass es sich bei den in der Sitzung geplanten städtebaulichen Verträgen und der Vereinbarung zu Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht um Rechtsvorschriften handle, die erst mit Bekanntmachung gültig würden. Davon abgesehen gehe die Kammer davon aus, dass dem Sicherungsbedürfnis der Antragsteller mit der von der Antragsgegnerin abgegebenen Zusicherung, den Bebauungsplan nicht bekanntzumachen, nicht ausreichend Rechnung getragen werde. Die Bekanntmachung der Satzung und die Genehmigung des geänderten Flächennutzungsplans stellten nur formelle Angelegenheiten im Rahmen des Vollzugs dar, während die materielle Entscheidung, insbesondere die Abwägung, bereits in der Gemeinderatssitzung vorgenommen worden sei. In einer Zwischenentscheidung vom 14. Dezember 2018 (Az. 4 CE 18.2578) habe auch der Bayerische Verwaltungsgerichtshof einer Gemeinde einen Satzungsbeschluss über einen Bebauungsplan vorläufig untersagt.

[13] Gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts wendet sich die Antragsgegnerin mit der vorliegenden Beschwerde.

[14] Die Antragsteller treten der Beschwerde entgegen.

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

II.

[16] 1. Die Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 20. Januar 2020 ist zulässig. Sie wurde von den Bevollmächtigten der Antragsgegnerin in Ausübung der ihnen vom ersten Bürgermeister am 28. Januar 2020 erteilten Prozessvollmacht frist- und formgerecht eingelegt und begründet (§ 147 Abs. 1 Satz 1, § 146 Abs. 4 Satz 1 VwGO).

[17] Diese Prozesshandlungen waren entgegen dem Einwand der Antragsteller nicht deshalb – bis zu einer etwaigen Genehmigung durch den Gemeinderat (vgl. *Wernsmann/Neudenberger* in BeckOK Kommunalrecht Bayern, GO, Art. 38 Rn. 17; *Glaser* in Widtmann u.a., GO, Art. 29 Rn. 25 m.w.N.) – vorläufig unwirksam, weil der Beschwerdeeinlegung kein Gemeinderatsbeschluss zugrunde lag. Zwar ist die Entscheidung über die Einlegung eines Rechtsmittels bei einer so kleinen Gemeinde wie der Antragsgegnerin nicht als laufende Angelegenheit anzusehen, für die der erste Bürgermeister nach Art. 37 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GO originär zuständig gewesen

wäre (vgl. BayVGH, B. v. 20.10.2011 – 4 CS 11.2047 – BayVBl. 2012, 341 Rn. 8). Wenn innerhalb einer kurzen Frist über die Einlegung eines Rechtsmittels in einem Eilrechtsschutzverfahren entschieden werden muss, liegt aber in der Regel ein „unaufschiebbares Geschäft“ im Sinne des Art. 37 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 GO vor, so dass der Bürgermeister anstelle des Gemeinderats handeln darf (BayVGH, U. v. 27.1.1958 – 314 III 56 – VGH n.F. 11, 29/30 = BayVBl. 1958, 124; *Bauer/Böhle/Ecker*, Bayer. Kommunalgesetze, GO, Art. 37 Rn. 13; *Wernsmann/Neudenberger*, a.a.O., Art. 37 Rn. 35; vgl. auch *Glaser*, a.a.O., Art. 37 Rn. 14).

[18] Eine solche Eilzuständigkeit war auch unter den hier vorliegenden Umständen anzunehmen. Der dem Antrag stattgebende Beschluss ging den Bevollmächtigten der Antragsgegnerin laut Empfangsbekenntnis am 28. Januar 2020 zu, so dass die zweiwöchige Beschwerdefrist am 11. Februar 2020 um 24 Uhr ablief. Bis dahin konnte der Gemeinderat nicht mehr rechtzeitig im Rahmen des turnusmäßigen Sitzungsbetriebs über die Rechtsmitteleinlegung entscheiden. Zwar fand noch am Tag des Fristablaufs um 19.00 Uhr eine Gemeinderatssitzung statt, die laut dem im Ratsinformationssystem abrufbaren Protokoll um 22.15 Uhr endete. Es konnte aber nicht von vornherein davon ausgegangen werden, dass die mit der Vertretung im Eilverfahren beauftragte Kanzlei sich an diesem Abend außerhalb der üblichen Bürozeiten für einen ungewissen Zeitraum bereithalten würde, um eine mögliche Entscheidung des Gemeinderats abzuwarten und ggf. noch kurz vor Fristablauf die Beschwerde einzulegen.

[19] Die (zunächst fristwahrende) Einlegung des Rechtsbehelfs im Eilverfahren hatte für die Antragsgegnerin auch nicht eine so weitreichende Bedeutung, dass der erste Bürgermeister allein wegen dieser Angelegenheit eine Sondersitzung des Gemeinderats hätte einberufen oder die auf den 11. Februar 2020 geladene reguläre Sitzung hätte vorverlegen müssen. Sind nach einem festen Sitzungsplan in ausreichend engen Zeitabständen planmäßige Sitzungen vorgesehen, kann für die Inanspruchnahme der Eilkompetenz des ersten Bürgermeisters grundsätzlich nicht gefordert werden, dass auch eine Sondersitzung nicht mehr rechtzeitig einberufen werden könnte. Denn die Einrichtung eines festen Sitzungsplanes soll gerade Terminkollisionen ausschließen und den Gemeinderatsmitgliedern eine regelmäßige Teilnahme am Sitzungsbetrieb ermöglichen (vgl. zum Ganzen *Glaser*, a.a.O., Art. 37 Rn. 15 m.w.N.).

[20] 2. Die hiernach zulässige Beschwerde, die der Senat anhand der fristgerecht dargelegten Gründe prüft (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), hat in der

Sache Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat dem Antrag auf Erlass einer Sicherungsanordnung zu Unrecht stattgegeben.

[21] a) Soweit der Antragsgegnerin mit der „bis zur Durchführung des Bürgerentscheids“ geltenden Eilentscheidung eine Beschlussfassung auch für den Zeitraum nach einer möglichen Zulassung des Bürgerbegehrens untersagt worden ist, liegt darin ein Verstoß gegen die in § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 938 Abs. 1 ZPO enthaltene Vorgabe, wonach einstweilige Anordnungen zur Zweckerreichung „erforderlich“ sein müssen. Da Zweck des Verfahrens nach § 123 VwGO die Verhinderung vollendeter Tatsachen vor Abschluss des Hauptsacheverfahrens ist, kann eine einstweilige Anordnung in der Regel nur die Zwischenzeit bis zur rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache betreffen (*Puttler* in *Sodan/Ziekow*, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 123 Rn.114). Im vorliegenden Fall kam daher einstweiliger Rechtsschutz von vornherein nur in Betracht für den Zeitraum bis zu einer abschließenden Entscheidung über die Verpflichtungsklage auf Zulassung des Bürgerbegehrens. Sollten die Antragsteller mit dieser Klage Erfolg haben, bedürfte es danach einer gerichtlichen Sicherungsanordnung auch deshalb nicht mehr, weil mit der verbindlichen Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens die Sperrwirkung des Art. 18a Abs. 9 GO eintritt (vgl. BayVGH, B. v. 29.4.1999 – 4 ZE 99.1279/4 CE 99.1279 – juris Rn. 21).

[22] b) Eine einstweilige Anordnung konnte jedoch auch für den Zeitraum bis zum rechtskräftigen Abschluss des anhängigen Klageverfahrens nicht ergehen, da es insoweit, wie die Antragsgegnerin in ihrer Beschwerdebegrundung zutreffend dargelegt hat, ebenfalls an dem erforderlichen Sicherungsbedürfnis fehlte.

[23] aa) Die Vertreter eines (nach vorläufiger gerichtlicher Einschätzung) als zulässig anzusehenden Bürgerbegehrens haben nach der Einreichung der Unterschriftenlisten einen im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes durchsetzbaren grundsätzlichen Anspruch auf Sicherung der Durchführung des erstrebten Bürgerentscheids, also darauf, dass die betreffende Gemeinde – nach Abwägung mit deren Interessen – den Bürgerentscheid nicht durch die Schaffung vollendeter Tatsachen leer laufen lässt oder anderweitig vereitelt (vgl. BayVGH, B. v. 7.5.1998 – 4 ZE 98.1360 – BayVBl. 1998, 567, B. v. 25.6.2012 – 4 CE 12.1224 – BayVBl. 2013, 19 m.w.N.). Anders als bei der aufgrund der Zulassung eintretenden Sperrwirkung gemäß Art. 18a Abs. 9 GO verhindert dieser aus Art. 12 Abs. 3 BV folgende Sicherungsanspruch (vgl. BayVGH, B. v. 12.9.1997 – 4 ZE 97.2758 – BayVBl. 1998, 24) allerdings nicht jede dem Bürgerbegehrn entgegenstehende Entscheidung und jeden entsprechenden Vollzugsakt, sondern nur

solche gemeindlichen Maßnahmen, die irreparable Verhältnisse schaffen und damit die Ziele des Bürgerbegehrens unterlaufen (BayVGH, B. v. 7.5.1998, a.a.O.; *Suerbaum/Retzmann* in BeckOK Kommunalrecht Bayern, GO, Art. 18a Rn. 55; *Bauer/Böhle/Ecker*, a.a.O., Art. 18a Rn. 22). Die Gemeindeorgane dürfen nicht durch eine beschleunigte Durchsetzung ihrer Interessen und eine gleichzeitige Verfahrensverzögerung bei der Zulassung des Bürgerbegehrens Fakten schaffen, die eine objektive Zwangslage zu ihren Gunsten herbeiführen oder dem Bürgerbegehr die Grundlage entziehen (vgl. BayVGH, B. v. 7.10.1997 – 4 ZE 97.2965 – BayVBl. 1998, 85).

[24] bb) Daran gemessen steht den Antragstellern zumindest nach derzeitigem Stand kein Sicherungsanspruch zu, so dass die Erfolgsaussichten der anhängigen Klage auf Zulassung des Bürgerbegehrens nicht weiter zu prüfen sind. Weder die zu erwartenden Gemeinderatsbeschlüsse über die Änderung des Flächennutzungsplans und über die Aufstellung eines Bebauungsplans mit dem Ziel einer Verlegung der M ... Straße (dazu nachfolgend [1]) noch die beabsichtigte Beschlussfassung über den Abschluss zweier städtebaulicher Verträge und einer Vereinbarung zu Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen (dazu nachfolgend [2]) sind geeignet, vollendete Tatsachen zu Lasten des Bürgerbegehrens zu schaffen. In der Fortführung des Planungsverfahrens liegt für sich genommen auch noch keine unzulässige Beeinträchtigung von Rechtspositionen der Unterstützer des Bürgerbegehrens bzw. eines möglichen Bürgerentscheids (nachfolgend [3]).

[25] (1) Das Ziel des Bürgerbegehrens, alle dem Erhalt der jetzigen Verkehrsführung der M ... Straße dienenden zulässigen Maßnahmen zu ergreifen, ließe sich erreichen, wenn die Antragsgegnerin entweder im Rahmen des Parallelverfahrens zur Aufstellung eines Bebauungsplans und zur Änderung des Flächennutzungsplans auf die Verlegung der genannten Straße verzichten, also entsprechende Planänderungen vornehmen, oder von einer Bauleitplanung für das betreffende Gebiet gänzlich absehen, d.h. das Planaufstellungs- und -änderungsverfahren abbrechen würde. Beide Möglichkeiten stünden auch dann noch offen, wenn der Gemeinderat den Bebauungsplan „M ... Straße“ in der bislang vorgesehenen Fassung mit einer entsprechenden Änderung des Flächennutzungsplans beschließen würde. Aus einer solchen Beschlussfassung ergäben sich keine rechtlichen oder tatsächlichen Folgen, die im Falle eines späteren erfolgreichen Bürgerentscheids nicht mehr rückgängig gemacht werden könnten.

[26] Die von der Antragsgegnerin im Rahmen ihrer Straßenbaulast (Art. 9 Abs. 1 Satz 1, Art. 47 Abs. 1 BayStrWG) beabsichtigte Verlegung der Ge-

meindeverbindungsstraße soll gemäß den Festsetzungen eines Bebauungsplans (§ 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB) und somit auf der Grundlage einer gemeindlichen Satzung (§ 10 Abs. 1 BauGB) erfolgen. Diese örtliche Rechtsvorschrift tritt aber erst in Kraft, wenn sie von dem für den Vollzug der Gemeinderatsbeschlüsse zuständigen ersten Bürgermeister (Art. 36 GO) oder einem seiner Vertreter (Art. 39 GO) ausgefertigt und amtlich bekanntgemacht worden ist (Art. 26 Abs. 1 und 2 GO). Der in einer Gemeinderatsitzung gefasste Satzungsbeschluss allein bildet daher noch keine ausreichende Rechtsgrundlage für die von der Antragsgegnerin als Bestandteil einer Ortsplanung vorgesehene Straßenverlegung, die durch das Bürgerbegehr verhindert werden soll.

[27] Der auf die Vermeidung vollendeter Tatsachen gerichtete Sicherungsanspruch der Vertreter des Bürgerbegehrens kann unter diesen Umständen regelmäßig nur darauf gerichtet sein, die Bekanntmachung des Bebauungsplans bis zum Abschluss des Hauptsacheverfahrens zu unterlassen (vgl. BayVGH, B. v. 19.3.2007 – 4 CE 07.647 – BayVBl. 2007, 497 Rn. 22; B. v. 19.3.2007 – 4 CE 07.416 – juris Rn. 28; B. v. 25.6.2012 – 4 CE 12.1224 – BayVBl. 2013, 19 Rn. 34; B. v. 18.1.2019 – 4 CE 18.2578 – juris Rn. 17). Ein diesbezügliches Sicherungsbedürfnis besteht aber im vorliegenden Fall nicht, da die Antragsgegnerin ausdrücklich zugesichert hat, den in Aufstellung befindlichen Bebauungsplan bis zur rechtskräftigen Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nicht bekanntzumachen. Angesichts dieser Erklärung, die das Inkrafttreten der Satzung auf einen unbestimmten Zeitpunkt verschiebt, kann einstweilen auch nicht (mehr) von einer materiellen Planreife im Sinne des § 33 Abs. 1 Nr. 2 BauGB ausgegangen werden (vgl. BayVGH, B. v. 19.3.2007 – 4 CE 07.647 – a.a.O., Rn. 22 ff.), so dass offenbleiben kann, ob der spezielle Zulässigkeitstatbestand des § 33 BauGB außerhalb eines förmlichen Zulassungsverfahrens überhaupt anwendbar ist.

[28] Von dem Grundsatz, dass bei Bürgerbegehren, die sich gegen den Erlass einer Rechtsnorm wenden, eine auf Unterlassung der Bekanntmachung gerichtete Sicherungsanordnung ausreicht, ist der Senat auch in der vom Verwaltungsgericht zitierten Zwischenverfügung vom 14. Dezember 2018 (Az. 4 CE 18.2578 – juris) nicht abgerückt. Der damaligen Antragsgegnerin wurde zwar für den kurzen Zeitraum bis zur Entscheidung im Beschwerdeverfahren schon die angekündigte Beschlussfassung über einen Bebauungsplan untersagt. Dies geschah aber ausdrücklich ohne eine auch nur summarische Prüfung der Sach- und Rechtslage allein mit Blick auf die erhöhte Eilbedürftigkeit angesichts eines unmittelbar vor dem Abschluss stehenden

Baugenehmigungsverfahrens (BayVGH, a.a.O., Rn. 2). Wie aus der Begründung der nachfolgenden Beschwerdeentscheidung vom 14. Januar 2019 (Az. 4 CE 18.2578 – juris Rn. 17) hervorgeht, war damit keine Änderung der Rechtsprechung intendiert.

[29] Soweit das Verwaltungsgericht die Rechtfertigung für einen (ausnahmsweise) schon die Beschlussfassung im Gemeinderat umfassenden Sicherungsanspruch darin sieht, dass es sich bei der Bekanntmachung des Bebauungsplans bzw. der Genehmigung des Flächennutzungsplans nur um „formelle Angelegenheiten“ handle, während in der Gemeinderatssitzung die materielle (Abwägungs-)Entscheidung getroffen werde, vermag dies nicht zu überzeugen. Abgesehen davon, dass diese Überlegung nicht einen Ausnahmefall, sondern den Normalfall betrifft, liegt darin auch kein hinreichender Grund für eine so frühzeitig eingreifende gerichtliche Sicherungsanordnung. Der bloße Umstand, dass im Verfahren der Bauleitplanung die Sachentscheidung stets in einer Sitzung des Gemeinderats (Art. 29 GO) oder eines beschließenden Ausschusses (Art. 33 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 GO) getroffen wird, sagt noch nichts darüber aus, ab wann einem Bürgerbegehren durch den Fortgang des Bauleitplanverfahrens die Grundlage entzogen werden kann, so dass ein entsprechendes Sicherungsbedürfnis besteht. Solange ein von dem zuständigen Organ als Satzung beschlossener Bebauungsplan nicht bekanntgemacht worden ist und (wie hier) bis auf weiteres auch nicht bekannt gemacht werden soll, entfaltet er keinerlei Rechtswirkungen, die dem beantragten Bürgerentscheid entgegenstehen könnten. Der Beschluss über den Erlass des Bebauungsplans muss im Übrigen entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts auch im Falle der nachträglichen Zulassung des Bürgerbegehrens nicht etwa sogleich wieder aufgehoben bzw. geändert werden. Der erste Bürgermeister ist dann lediglich nach Art. 18a Abs. 9 GO bis zur Durchführung des Bürgerentscheids gehindert, das Rechtsetzungsverfahren durch öffentliche Bekanntmachung zum Abschluss zu bringen und dem Bebauungsplan damit zur Rechtswirksamkeit zu verhelfen.

[30] (2) Aus der Absicht der Antragsgegnerin, im Zusammenhang mit der Bauleitplanung über den Abschluss von zwei städtebaulichen Verträgen und über eine Vereinbarung zu Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen im Gemeinderat abstimmen zu lassen, können die Antragsteller ebenfalls keinen Sicherungsanspruch ableiten.

[31] Ein bloßer Gemeinderatsbeschluss stellt, auch wenn er nicht auf den Erlass einer Satzung, sondern auf den Abschluss eines zivil- oder öffentlich-rechtlichen Vertrags abzielt, nur ein jederzeit revidierbares Internum

dar, mit dem einem Bürgerbegehren noch nicht die Grundlage entzogen werden kann (vgl. *Thum*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stand 1.1.2020, Art. 18a Abs. 9 Anm. 2.c.(1)). Zwar hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in einer früheren Eilentscheidung einer Gemeinde bis zur rechtskräftigen Entscheidung über die Zulassung eines Bürgerbegehrens untersagt, bestimmte Verträge abzuschließen, falls diese nicht eine freie Rücktrittsmöglichkeit, insbesondere ohne Schadensersatzverpflichtung, für den Fall eines erfolgreichen Bürgerentscheids enthielten (BayVGH, B. v. 29.4.1999 – 4 ZE 99.1279 / 4 CE 99.1279 – juris). Auch diese Anordnung, mit der eine rechtliche bzw. finanzielle Zwangslage abgewendet werden sollte, betraf aber nicht die Beschlussfassung im Gemeinderat, sondern sollte nur den ersten Bürgermeister hindern, in Ausübung seiner Zuständigkeit nach Art. 36 und Art. 38 GO außenrechtswirksame Vertragserklärungen bestimmten Inhalts gegenüber Dritten abzugeben. Erst wenn solche Vollzugsmaßnahmen anstehen, die eine dem Bürgerbegehren massiv zuwiderlaufende rechtliche Bindung der Gemeinde bewirken, kann sich daraus ein im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes durchsetzbarer Sicherungsanspruch ergeben.

[32] Diese Voraussetzungen sind hier zumindest derzeit nicht gegeben. Ob und inwieweit die Antragsgegnerin an die Verträge, über die der Gemeinderat in nächster Zeit abstimmen soll, auch nach einem erfolgreichen Bürgerentscheid gebunden bzw. bei einer Kündigung schadensersatzpflichtig wäre, lässt sich gegenwärtig aus Sicht des Gerichts nicht beurteilen, da der Inhalt der Verträge bisher weder den Antragstellern bekannt noch von der Antragsgegnerin erläutert worden ist. Diese Ungewissheit reicht aber allein nicht aus, um gegenüber der Antragsgegnerin ein vorsorgliches Verbot des Vertragsabschlusses zu erlassen. Da über die abzuschließenden Vereinbarungen in öffentlicher Sitzung beraten werden soll, also keine Geheimhaltungsgründe vorliegen, ist davon auszugehen, dass die Antragsteller von den Vertragsinhalten rechtzeitig Kenntnis erhalten und damit Gelegenheit haben werden, einen daraus möglicherweise abzuleitenden Sicherungsanspruch in einem künftigen Eilverfahren zu substantiiieren und glaubhaft zu machen. Die Frage, ob die Antragsgegnerin nach einer Beschlussfassung im Gemeinderat von sich aus bereit wäre, auf den förmlichen Abschluss der Verträge ebenso wie schon auf die Bekanntmachung des Bebauungsplans bis zur rechtskräftigen Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu verzichten, bedarf hiernach keiner weiteren Prüfung.

[33] (3) Auch der vom Verwaltungsgericht ergänzend angeführten Erwähnung, dass ein späterer Bürgerentscheid unter unzumutbar erschweren Bedingungen stattfände, wenn der Gemeinderat zum selben Thema schon abschließend entschieden hätte oder wenn abgeschlossene Verträge eigens gekündigt werden müssten, kann nicht gefolgt werden. Im Unterschied zu der kraft Gesetzes eintretenden Sperrwirkung nach Art. 18a Abs. 9 GO, die im Regelfall höchstens drei Monate bis zur Durchführung des Bürgerentscheids fortdauert (Art. 18a Abs. 10 Satz 1 Halbs. 1 GO), gilt die – bei hinreichenden Erfolgsaussichten des Zulassungsbegehrens ergehende – gerichtliche Sicherungsanordnung für den meist deutlich längeren Zeitraum bis zur Rechtskraft der Hauptsacheentscheidung. Während dieser Zeit sind die gewählten Gemeindeorgane nicht wie im Vorfeld eines Bürgerentscheids an jeglicher dem Bürgerbegehren zuwiderlaufenden Entscheidung und deren Vollzug gehindert, sondern nur an der Schaffung vollendeter Tatsachen, durch die dem Bürgerbegehren rechtlich oder faktisch die Grundlage entzogen wird (s. oben, II.2.b.aa.). Dies ist noch nicht der Fall, wenn sich aus einem gemeindlichen Handeln lediglich politische Argumente ergeben, die gegen den plebisitären Entscheidungsvorschlag eingewandt werden können. Dass eine Gemeinde ein laufendes Bebauungsplanverfahren trotz eines anhängigen Rechtsstreits um die Zulassung eines Bürgerbegehrens weiterbetreibt und daher im Falle eines späteren Bürgerentscheids auf den dann schon weit fortgeschrittenen Verfahrensstand verweisen kann, ist daher nicht zu beanstanden, solange sie den beschlossenen Bebauungsplan nicht bekanntmacht und zur Verwirklichung ihres Planungsziels keine irreversiblen vertraglichen Bindungen eingeht. Die Vertreter des gegen eine Bauleitplanung gerichteten Bürgerbegehrens können demnach nicht verlangen, dass das Planaufstellungsverfahren für die Dauer des Hauptsacheverfahrens völlig zum Erliegen kommt (vgl. BayVGH, B. v. 25.6.2012 – 4 CE 12.1224 – BayVBl. 2013, 19 Rn. 34).

[34] 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1, § 159 Satz 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1 i.V. mit § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 1 GKG i.V. mit Nrn. 1.5, 22.6 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

[35] Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).

Anmerkung

Der Beschluss illustriert, dass zum „Regime“ der direkten Demokratie stets auch der verwaltungs- oder verfassungsgerichtliche Rechtsschutz hinzugezahlt werden muss (was häufig leider unterbleibt oder unterbelichtet bleibt). Vorliegend dürfte gegen die Einzelfallentscheidung nichts zu erinnern sein.

c) Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 25. September 2020 – 15 A 4306/19

Tenor

Die Berufung wird zurückgewiesen.

Die Kläger tragen die Kosten des Berufungsverfahrens als Gesamtschuldner.

Der Beschluss ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Kläger dürfen die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Beschlusses jeweils vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in entsprechender Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Der Streitwert wird für das Berufungsverfahren auf 15.000,- Euro festgesetzt.

Gründe

I.

[1] Die Beteiligten streiten um die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens „B. C.“.

[2] Am 19. September 2018 beriet der Planungsausschuss des Rats der Beklagten über einen Antrag auf Einleitung des vorhabenbezogenen Bebauungsplanverfahrens „VEP 141 B1.-Quartier“. Die Verwaltung wurde mit der Fortführung der inhaltlichen Vorabstimmungen mit dem Vorhabenträger zwecks Vorbereitung eines formellen Einleitungsbeschlusses gemäß § 12 BauGB für die kommende Ausschusssitzung beauftragt. In der Beschlussvorlage Nr. hieß es zur Erläuterung u. a., die in den 1980er Jahren erbaute B. als wichtiger Teil des C. Zentrums weise seit Jahren zunehmende

Leerstände auf. Seit dem Jahr 2010 führe die Beklagte Gespräche mit der bisherigen Eigentümerin, wie eine Reaktivierung der B. bewerkstelligt werden könne. Im Mai 2018 seien die betreffenden Grundstücke veräußert worden, so dass der Verwaltung nun ein Ansprechpartner für die Reaktivierung des Areals zur Verfügung stehe. Der Erwerber – eine Objektgesellschaft – habe einen Antrag auf Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans gestellt.

[3] In seiner Sitzung am 12. Dezember 2018 beschloss der Planungsausschuss die Aufstellung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans „Nr. 141 C. B1.-Quartier (Bereich heutige B.)“. Darüber hinaus beschloss er, die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit gemäß § 3 Abs. 1 BauGB und die Beteiligung der Behörden gemäß § 4 Abs. 1 BauGB durchzuführen. In der Beschlussvorlage Nr. wurde dazu ausgeführt, zwischenzeitlich sei nach intensiver Abstimmung zwischen Vorhabenträger, Verwaltung und weiteren Beteiligten ein konkretes Konzept entwickelt worden, auf dessen Basis der Aufstellungsbeschluss gefasst werden sowie die frühzeitige Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung erfolgen solle.

[4] Der Aufstellungsbeschluss vom 12. Dezember 2018 wurde im Amtsblatt des S.-Kreises vom 29. Januar 2019 öffentlich bekannt gemacht.

[5] Im Amtsblatt des S.-Kreises vom 19. März 2019 wurde der Beschluss vom 12. Dezember 2018 über die Durchführung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung öffentlich bekannt gemacht. Diese finde in der Zeit vom 27. März 2019 bis zum 18. April 2019 statt. Weiterhin wurde bekannt gemacht, dass die Beklagte am 28. März 2019 zu einer Bürgerinformationsveranstaltung in der Mensa des Schulzentrums C. einlade.

[6] Bereits mit Schreiben vom 19. Dezember 2018 hatten die Klägerinnen und der Kläger (im Folgenden: die Kläger) die Beklagte darüber in Kenntnis gesetzt, dass sie beabsichtigten, ein Bürgerbegehren gegen den Aufstellungsbeschluss zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan Nr. 141 durchzuführen.

[7] Am 12., 13. und 14. März 2019 legten die Kläger als Vertretungsberechtigte des Bürgerbegehrens der Beklagten insgesamt 410 Unterschriftenlisten vor. Das Bürgerbegehren war mit „Initiative Bürgerbegehren B. C.“ überschrieben. Es formuliert die Frage:

[8] „Soll der Aufstellungsbeschluss des Planungsausschusses der Stadt Q. vom 12.12.2018 zum Bebauungsplan Nr. 141 C. B1.-Quartier aufgehoben werden?“

[9] Zur Begründung des Bürgerbegehrens wurde ausgeführt:

[10] „Der Aufstellungsbeschluss des Planungsausschusses führt zur fast vollständigen Bebauung des Geländes der heutigen B. mit einem Supermarkt, einer 2-geschossigen Tiefgarage und ca. 75 Wohnungen. Mit dieser Einzelmaßnahme wird unserer Meinung nach der bisher funktionierende Einzelhandelsmix zerstört und für die Zukunft unmöglich gemacht. Weiterhin sind ein erhöhtes Verkehrsaufkommen, erhöhte Lärmbelästigung und verschlechterte Emissionswerte zu erwarten. Die Stadt Q. sieht die Grundversorgung durch einen Supermarkt mit Vollsortiment und die Schaffung von Wohnraum als wichtigste Motivation. Das Bürgerbegehren ist erforderlich, da nach unserer Meinung mögliche neue Konzepte unmöglich gemacht werden und erhebliche verkehrstechnische Probleme zu erwarten sind. Die ausgewiesenen Tiefgaragenstellplätze reichen unseres Erachtens bei Weitem nicht für das geplante Objekt selbst aus, so dass sich die Parkplatzsituation in C. noch erheblich verschlechtern dürfte.“

[11] In seiner Sitzung am 9. April 2019 stellte der Rat der Beklagten durch Beschluss fest, dass das Bürgerbegehren „Aufhebung Aufstellungsbeschluss Bebauungsplan Nr. 141 C. B1.-Quartier“ unzulässig sei. In der Beschlussvorlage Nr. wurde ausgeführt, dass der Ausschlusstatbestand des § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW in Frage kommen könne. Über den Aufstellungsbeschluss hinaus sei mit der frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit schon eine weitere Entscheidung im Verfahren der Bebauungsplanaufstellung getroffen und bekannt gemacht worden. Überdies fehle es an der Kongruenz von Fragestellung und Begründung. Mit dieser werde ein direkter Wirkzusammenhang zwischen dem Aufstellungsbeschluss, der aufgehoben werden solle, und der Baumaßnahme hergestellt. Damit werde die im Baugesetzbuch festgelegte schrittweise Entwicklung und Abwägung im Rahmen des förmlichen Bebauungsplanverfahrens einschließlich der dort vorgesehenen Beteiligungsschritte in Abrede gestellt.

[12] Mit Bescheid vom 15. April 2019 gab die Beklagte den Klägern den Ratsbeschluss vom 9. April 2019 bekannt.

[13] Die Kläger haben am 14. Mai 2019 Klage erhoben. Zugleich stellten sie beim Verwaltungsgericht einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung. Diesen lehnte das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 29. Mai 2019 – 4 L 1054/19 – ab. Die dagegen gerichtete Beschwerde der Kläger wies der Senat mit Beschluss vom 3. Juli 2019 – 15 B 822/19 – zurück.

[14] Zur Begründung ihrer Klage haben die Kläger im Wesentlichen vorgetragen: Das Bürgerbegehren sei zulässig. Ein Verstoß gegen § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW liege nicht vor. Das Bürgerbegehren betreffe eine „Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens“, die nach dieser Bestimmung ein zulässiger Gegenstand des Bürgerbegehrens sei.

Der Gesetzgeber habe ausweislich der Gesetzesbegründung unmissverständlich die grundsätzliche Entscheidung über die Frage, ob ein Bauleitplanverfahren eingeleitet werden solle, einem Bürgerbegehr zugänglich gemacht. Demgegenüber blieben nur die dem Aufstellungsbeschluss nachfolgenden Abwägungsentscheidungen dem Rat der Gemeinde vorbehalten und seien einem Bürgerbegehr nicht (mehr) zugänglich. Erst der im Baugesetzbuch geregelte formalisierte Verfahrensablauf mit ausdrücklicher Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung verlange eine umfassende rechtliche Prüfung und komplexe Abwägung aller betroffenen Belange. Dies sei mit dem Aufstellungsbeschluss und der frühzeitigen Bürger- und Behördenbeteiligung nach § 3 Abs. 1, § 4 Abs. 1 BauGB noch nicht der Fall. Die Begründung des Bürgerbegehrens sei zutreffend. Davon zu trennen sei die Frage, wie die entscheidungserheblichen Tatsachen zu bewerten seien.

[15] Die Kläger haben beantragt,

[16] den Rat der Beklagten unter Aufhebung der Bescheide vom 15. April 2019 zu verpflichten, das von ihnen eingereichte Bürgerbegehr „B. C.“ für zulässig zu erklären.

[17] Die Beklagte hat beantragt,

[18] die Klage abzuweisen.

[19] Zur Begründung hat sie im Wesentlichen vorgetragen: Es spreche Einiges dafür, dass das Bürgerbegehr gemäß § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW unzulässig sei. Mit dem Aufstellungsbeschluss trete eine zeitliche Zäsur ein, ab der ein Bürgerbegehr nicht mehr zulässig sei und stattdessen die Beteiligungsformen des Baugesetzbuchs Anwendung fänden. Jedenfalls sei das Bürgerbegehr unabhängig davon unzulässig, weil sich der Planungsausschuss am 12. Dezember 2018 nicht nur auf den Aufstellungsbeschluss beschränkt, sondern zugleich die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit beschlossen habe. Selbst wenn die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens isoliert gegen den Aufstellungsbeschluss unterstellt würde, werde es unzulässig, wenn weitere Schritte zur Umsetzung der Planung von dem zuständigen Gremium beschlossen worden seien. Nach dem Gesetzeswortlaut liege die Annahme fern, dass die Aufstellung eines Bebauungsplans zu einem beliebigen Zeitpunkt bis zum Abschluss des Verfahrens noch durch einen Bürgerentscheid verhindert werden könne. Des Weiteren sei das Bürgerbegehr unzulässig, weil in seiner Begründung – in Verbindung mit den ausgeteilten Flugblättern – entscheidungserhebliche Tatsachen unzutreffend dargestellt worden seien. Die Behauptung, der Aufstellungsbeschluss führe zu einer fast vollständigen Bebauung des Geländes, sei nicht

richtig. Diesen Inhalt habe der Aufstellungsbeschluss nicht. Er beinhalte lediglich die Einleitung eines Verfahrens mit einem bestimmten Planungsziel. Auch wenn dem Aufstellungsbeschluss eine bestimmte Planungsvorstellung zugrunde liege, werde damit noch kein bestimmtes Planungsergebnis antizipiert. Das Aufstellungsverfahren sei als ergebnisoffenes Verfahren ausgestaltet, bei dem sich die Planinhalte unter Berücksichtigung der im weiteren Verfahren geltend gemachten Anregungen der Bürger und der Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange jederzeit ändern könnten und bei dem auch jederzeit die Möglichkeit bestehe, dass die Planung eingestellt werde. Demgegenüber erwecke die auf den Unterschriftenlisten angebrachte Begründung bei den Adressaten den unzutreffenden Eindruck, die in der Begründung beschriebenen Planinhalte seien zwingende Folge des Aufstellungsbeschlusses, das Ergebnis des Aufstellungsverfahrens stehe bereits fest und das Bürgerbegehren sei die einzige und letzte Möglichkeit, das beschriebene Verfahren zu verhindern.

[20] Mit Urteil vom 24. Oktober 2019 hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt: Das Bürgerbegehren sei gemäß § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW unzulässig. Es handele sich dabei nicht um eine vom Befassungsverbot ausgenommene „Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens“. Das Verfahren befindet sich nicht mehr im Stadium der Einleitung, weil der Planungsausschuss bereits die Durchführung der frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit gemäß § 3 Abs. 1 BauGB und die Beteiligung der Behörden gemäß § 4 Abs. 1 BauGB beschlossen habe.

[21] In seiner Sitzung am 4. Dezember 2019 hat der Planungsausschuss aufgrund der Vorlage Nr. beschlossen, den Geltungsbereich für den vorhabenbezogenen Bebauungsplan Nr. 141 um Teile der Grundstücke Gemarkung C., Flur 28, Flurstücke 1860, 2447 und 1583 zu erweitern. Ferner hat er beschlossen, den Entwurf des vorhabenbezogenen Bebauungsplans Nr. 141 und den Entwurf der Begründung gemäß § 3 Abs. 2 BauGB öffentlich auszulegen.

[22] Der Beschluss vom 4. Dezember 2019 ist im Amtsblatt des S.-Kreises vom 4. Februar 2020 öffentlich bekannt gemacht worden. Die Auslegung sollte in der Zeit vom 11. Februar 2020 bis zum 16. März 2020 einschließlich erfolgen.

[23] Zur Begründung ihrer vom Verwaltungsgericht zugelassenen Berufung wiederholen und vertiefen die Kläger im Wesentlichen ihr bisheriges

Vorbringen. Ergänzend tragen sie vor: Die Beklagte habe den Aufstellungsbeschluss lediglich mit dem bezeichneten Planbereich öffentlich bekannt gemacht, jedoch noch keine inhaltlichen Aussagen über die Nutzung des Plangebiets getroffen. Die frühzeitige Bürgerbeteiligung nach § 3 Abs. 1, § 4 Abs. 1 BauGB umfasse nur eine öffentliche Unterrichtung, an die sich die Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung erst noch anschließe. Sie diene nur der Information der Bürgerinnen und Bürger und der Vorbereitung der nachfolgenden materiell-rechtlichen Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB. Eine Abwägungentscheidung sei noch nicht getroffen worden. Aus § 4a Abs. 1 BauGB ergebe sich nichts anderes. Maßgeblicher Zeitpunkt sei im Übrigen die Einreichung des Bürgerbegehrens am 12., 13. und 14. März 2019. Die frühzeitige Bürgerbeteiligung habe aber erst am 27. März 2019 begonnen.

[24] Auf die Anhörung nach § 130a Satz 2 i.V.m. § 125 Abs. 2 Satz 3 VwGO tragen die Kläger im Wesentlichen vor: Das Bürgerbegehren sei nicht deshalb unzulässig, weil seine Begründung in wesentlicher Hinsicht unrichtig sei. Nach der insoweit maßgebenden Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung könne nicht (mehr) davon gesprochen werden, dass die Begründung einen unzutreffenden Eindruck erweckt habe. Die Beklagte und der Vorhabenträger hätten nunmehr das Planungsszenario realisiert, das sie, die Kläger, mit dem Bürgerbegehren verhindern wollten. Das von ihnen vorgelegte Alternativkonzept habe keine Realisierungschance gehabt. Aufgrund der Eigentumsverhältnisse sei der Ausgang des Bebauungsplanverfahrens schon im Zeitpunkt des Aufstellungsbeschlusses nicht mehr offen und beeinflussbar gewesen.

[25] Die Kläger beantragen,

[26] das angefochtene Urteil zu ändern und den Rat der Beklagten unter Aufhebung der Bescheide vom 15. April 2019 zu verpflichten, das von ihnen eingereichte Bürgerbegehren „B. C.“ für zulässig zu erklären.

[27] Die Beklagte beantragt,

[28] die Berufung zurückzuweisen.

[29] Sie verteidigt das angefochtene Urteil. Ergänzend verweist sie auf den zwischenzeitlichen Offenlagebeschluss.

[30] Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakte – auch der des Eilverfahrens Verwaltungsgericht Köln – 4 L 1054/19 – (OVG NRW – 15 B 822/19) – sowie der Verwaltungsvorgänge der Beklagten Bezug genommen.

II.

[31] Der Senat entscheidet über die Berufung der Kläger nach Anhörung der Beteiligten durch Beschluss nach § 130a VwGO, weil er die Berufung einstimmig für unbegründet und eine mündliche Verhandlung nicht für erforderlich hält.

[32] Die Berufung der Kläger hat keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Recht abgewiesen. Die Klage ist zulässig, aber unbegründet. Die Bescheide der Beklagten vom 15. April 2019 sind rechtmäßig und verletzen die Kläger nicht in ihren Rechten. Die Kläger haben keinen Anspruch auf die begehrte Verpflichtung des Rates der Beklagten, ihr Bürgerbegehren „B. C.“ für zulässig zu erklären (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

[33] Das Bürgerbegehren „B. C.“ ist unzulässig. Es unterfällt zwar nicht dem Unzulässigkeitstatbestand des § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW (dazu 1.). Es ist allerdings unzulässig, weil seine Begründung in wesentlicher Hinsicht unrichtig ist (dazu 2.).

[34] 1. Das Bürgerbegehren „B. C.“ ist nicht gemäß § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW unzulässig.

[35] Nach dieser Vorschrift ist ein Bürgerbegehren unzulässig über die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen mit Ausnahme der Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens.

[36] Dieser Ausnahme ist das streitbefangene Bürgerbegehren zu subsumieren. Es hat eine „Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens“ im Sinne dieser Norm zum Gegenstand. Daran ändert es nichts, dass das Bauleitplanverfahren zur Aufstellung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans Nr. 141 „B. C.-Quartier (Bereich heutige B.)“ zwischenzeitlich nicht nur die Phase der frühzeitigen Bürgerbeteiligung nach § 3 Abs. 1 BauGB, sondern auch diejenige der öffentlichen Auslegung aufgrund von § 3 Abs. 2 BauGB ausweislich der Internetseite der Beklagten, derzufolge die öffentliche Auslegung in der Zeit vom 14. Mai 2020 bis zum 17. Juni 2020 einschließlich wiederholt wurde, durchlaufen hat. Denn die in § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW vorgesehene Öffnung der „Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens“ für Bürgerbegehren unterliegt als (Grund-)Entscheidung über das „Ob“ der Planung – bis zum letztendlichen Beschluss des Bebauungsplans als Satzung gemäß § 10 Abs. 1 BauGB – keiner zeitlichen Grenze.

[37] Diese Lesart ergibt sich durch eine Auslegung der Norm anhand des Wortlauts, der Entstehungsgeschichte, des Sinns und Zwecks sowie des systematischen Zusammenhangs.

[38] a) Der Wortlaut des § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW spricht von der „Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens“. Die Begrifflichkeit der „Einleitung“, die das Bürgerbegehren demnach zu seinem Gegenstand machen kann, umfasst ein weitreichendes Bedeutungsfeld. Sie lässt sich – positiv – als „Beginnen“, „Ingangsetzen“, „Initiieren“ oder „Starten“ verstehen und legt damit ein terminologisches Verständnis nahe, das alle Erscheinungsformen des so zu interpretierenden „Einleitens“ des Bauleitplanverfahrens einschließt, über die das Bürgerbegehren eine Entscheidung herbeiführen kann. Notwendigerweise mitgemeint sind dann – negativ – alle Kehrseitenentscheidungen, welche die „Einleitung“ des Bauleitplanverfahrens „abbrechen“, „anhalten“, in ihrem Lauf „stoppen“. Eine Entscheidung ist stets in eine anfänglich offene Ja-/Nein-Struktur eingebettet, was im vorliegenden Kontext bedeutet, dass sich ein Bürgerbegehren auch gegen die Einleitung eines Bauleitplanverfahrens aussprechen kann, weil andernfalls nicht von einer „Entscheidung über“ geredet werden könnte. Eine zeitliche Grenze für eine derartige Entscheidung in Bezug auf ein bestimmtes Stadium des Bauleitplanverfahrens zieht das Gesetz nicht. Es stellt der Ausnahme hinsichtlich der „Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens“ lediglich die dem Unzulässigkeitsverdikt unterfallenden Entscheidungsgegenstände „Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen“ gegenüber. Es verdeutlicht somit, dass ein Bürgerbegehren zwar nicht auf einen Bauleitplan als solchen bzw. dessen (potentiellen) Inhalt – in welcher Entscheidungsgestalt auch immer – zugreifen kann, wohl aber auf den Beginn oder Abbruch des Bauleitplanverfahrens als solches.

[39] b) Diese Wortlautexegese wird durch die Entstehungsgeschichte des § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW bestätigt.

[40] Die Ausnahme für die „Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens“ ist durch das Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung vom 13. Dezember 2011 (GV. NRW. S. 683) eingefügt worden.

[41] Nach der Gesetzesbegründung soll die Regelung im bisherigen Absatz 5 Nr. 6 in dem neuen Absatz 5 Nr. 5 ergänzt und auf diese Weise die grundsätzliche Entscheidung über die Frage, ob ein Bauleitplanverfahren eingeleitet werden soll, einem Bürgerbegehren zugänglich gemacht werden. Damit werde den Gemeindebürgern in einem wesentlichen Bereich

kommunaler Aufgabenerfüllung eine weitere Mitwirkungsmöglichkeit eröffnet. Demgegenüber blieben die dem Aufstellungsbeschluss nachfolgenden Abwägungsentscheidungen dem Rat der Gemeinde vorbehalten.

[42] Vgl. den Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung, Landtagsdrucksache 15/2151 vom 8. Juni 2011, S. 15.

[43] Die Gesetzesbegründung fährt fort, dass ein Bürgerbegehren nach der beabsichtigten Neuregelung auch auf die Aufhebung eines Aufstellungsbeschlusses zielen oder im Wege eines initiiierenden Bürgerbegehrens eine Entscheidung über das „Ob“ eines Bauleitplanverfahrens herbeiführen könne. Ein Bürgerbegehren sei daher nicht auf eine Entscheidung über die erstmalige Aufstellung eines Bauleitplans beschränkt, sondern könne sich auch auf die Entscheidung beziehen, im Bauleitplanverfahren einen Bauleitplan ändern, ergänzen oder aufheben zu wollen. Die dem Änderungs- oder Ergänzungsbeschluss nachfolgenden Abwägungsentscheidungen blieben aber auch in diesem Fall dem Rat der Gemeinde vorbehalten.

[44] Vgl. den Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung, Landtagsdrucksache 15/2151 vom 8. Juni 2011, S. 16.

[45] Der Gesetzgeber will also an dem Grundsatz festhalten, dass aus dem Charakter des Bürgerbegehrens als einem auf die Beantwortung einer Frage mit „Ja“ oder „Nein“ zugeschnittenem Verfahren folgt, dass Bürgerentscheide über Planungsentscheidungen, die das Ergebnis eines nach dem Baugesetzbuch vorgegebenen Abwägungsprozesses sind oder bindende Vorgaben für die zu treffende Entscheidung enthalten, nicht zulässig sind. Dies röhrt daher, dass der im Baugesetzbuch geregelte formalisierte Verfahrensablauf mit ausdrücklicher Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung eine umfassende rechtliche Prüfung und komplexe Abwägung aller durch die Planung betroffenen Belange verlangt. Gleichwohl kann aber auch vor diesem Hintergrund die Frage, ob ein Bauleitplanverfahren eingeleitet werden soll, im Wege einer mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantwortenden Frage entschieden werden.

[46] Vgl. den Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung, Landtagsdrucksache 15/2151 vom 8. Juni 2011, S. 15.

[47] Dies zeigt – in Übereinstimmung mit der obigen Wortlautinterpretation –, dass § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW zwischen dem „Bauleitplan“ und dem „Bauleitplanverfahren“ differenziert. Die „Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens“ kann auch innerhalb der einfachen Ja-/Nein-Struktur eines Bürgerbegehrens getroffen werden. Dies kann auch parallel zu einem bereits laufenden Bauleitplanverfahren geschehen, etwa

indem sich das Bürgerbegehren auf die Kassation des Aufstellungsbeschlusses nach § 2 Abs. 1 BauGB richtet.

[48] Im Grundsatz wie hier *Brunner*, in: Kleerbaum/Palmen, GO NRW, 3. Aufl. 2018, § 26 Erl. VI.5.a; *Smith*, in: Articus/Schneider, 5. Aufl. 2016, § 26 Erl. 2.2.3; anders allerdings *Wansleben*, in: Held/Winkel/Wansleben, Kommunalverfassungsrecht NRW, Band I, Loseblatt, Stand September 2013, § 26 GO Erl. 3.1.5; *Dietlein/Peters*, in: Dietlein/Heusch, BeckOK Kommunalrecht NRW, 13. Edition, Stand: 1. September 2020, § 26 Rn. 55, falls das Bürgerbegehren explizit auf die Einstellung einer begonnenen Bauleitplanung ziele.

[49] Zusätzlich gestützt wird diese Annahme dadurch, dass die Gesetzesbegründung auf die bayerische Rechtslage – Art. 18a BayGO – und die dazu ergangene Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, Urteil vom 27. Juli 2005 – 4 CE 05.1961 –, juris, verweist.

[50] Vgl. den Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung, Landtagsdrucksache 15/2151 vom 8. Juni 2011, S. 15.

[51] Art. 18a Abs. 3 BayGO unterscheidet sich von § 26 Abs. 5 Satz 1 GO NRW zwar dadurch, dass er keine dem Unzulässigkeitstatbestand der Nr. 5 entsprechende Regelung zur Bauleitplanung enthält. Eine Grenze markiert insofern aber Art. 18a Abs. 4 Satz 1 BayGO, wonach das Bürgerbegehren eine mit „Ja“ oder „Nein“ zu entscheidende Fragestellung enthalten muss. Bürgerbegehren zu Fragen der Bauleitplanung sind daher nach der bayerischen Gemeindeordnung zulässig, sofern sie nur Rahmenfestlegungen betreffen, die einen hinreichenden Planungsspielraum belassen und genügend Alternativen zur Abwägung der konkreten Belange offen halten.

[52] Vgl. Bay. VGH, Beschluss vom 18. Januar 2019 – 4 CE 18.2578 –, juris Rn. 19; *Suerbaum/Retzmann*, in: Dietlein/Suerbaum, BeckOK Kommunalrecht Bayern, 7. Edition, Stand 31. Juli 2020, Art. 18a Rn. 17.

[53] Eine solche „Rahmenfestlegung“ hat auch § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW im Blick, indem er mit der neu geschaffenen Ausnahme der Bürgerschaft die Gelegenheit gibt, von einem bestimmten Bauleitplanverfahren in Gänze Abstand zu nehmen oder aber es in Gang zu setzen.

[54] Dafür lässt sich des Weiteren anführen, dass die Frage der Ausgestaltung des neuen § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW auch bei der öffentlichen Sachverständigenanhörung im Ausschuss für Kommunalpolitik am 18. November 2011 zur Sprache kam.

[55] Vgl. zu dieser Anhörung im Einzelnen das Ausschussprotokoll, APr 15/331.

[56] Dabei gab etwa Herr Dr. X. für den Städtetag NRW zu bedenken, dass er mit Ausnahme der Frage, ob das Bauleitplanverfahren für das Bürgerbegehren und den Bürgerentscheid geöffnet werden solle, die Orientierung

der vorliegenden Lösungsvorschläge am bayerischen Modell für grundsätzlich tragfähig erachte. Ein Erfordernis, zusätzlich zur spezifischen Bürgerbeteiligung während des Planverfahrens nach dem Baugesetzbuch mit dem vorliegenden Gesetzentwurf überlagernde Regelungen in der Gemeindeordnung NRW zu treffen, könne er allerdings nicht erkennen. Frau X. (Städte- und Gemeindebund NRW/Landkreistag NRW) pflichtete dem bei. Auch Herr E. (Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker in NRW e.V.) sah es skeptisch, wenn die Bauleitplanung in die Bürgerbeteiligung eingehen. Man müsse auch sehen, dass gerade Bauträger und alle anderen Beteiligten ab einem gewissen Zeitpunkt Rechts- und Planungssicherheit brauchten. Die Reichweite des neuen § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW schnitt zudem Herr Rechtsanwalt B2. an. Er wies darauf hin, dass nicht die Bauleitplanung zum Gegenstand des Bürgerbegehrens werden solle, sondern nur der Beschluss über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens. Hier gehe es nur um die Regelung, ob ein Bauleitplanverfahren auf den Weg gebracht werde oder nicht. Diese Entscheidung könne jetzt durch einen Bürgerentscheid getroffen werden, nicht die endgültige Beschlussfassung. Diese verbleibe weiterhin beim Rat. Auch Herr M. (Architektenkammer NRW) ging darauf ein. Er warnte ausdrücklich vor der Möglichkeit, laufende Verfahren ex post durch ein Begehr in Frage zu stellen.

[57] Diese Einschätzungen der Sachverständigen demonstrieren zwar, dass Bedenken betreffend den Inhalt und die Reichweite der anvisierten Neufassung des § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW im Gesetzgebungsprozess erhoben wurden, der Gesetzgeber dies aber nicht zum Anlass nahm, auf die Ausnahme für die „Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens“ zu verzichten oder diese – zeitlich und/oder inhaltlich – zu beschränken.

[58] c) Diese Auslegung des § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW entspricht ferner dessen Sinn und Zweck.

[59] § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW entzieht durch Bebauungspläne und Flächennutzungspläne zu treffende und getroffene Regelungen dem Anwendungsbereich des Bürgerbegehrens umfassend.

[60] Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 19. November 2019 – 15 B 1338/19 –, juris Rn. 11, und vom 16. April 2018 – 15 A 1322/17 –, juris Rn. 11, Urteil vom 23. April 2002 – 15 A 5594/00 –, juris Rn. 25, zu § 26 Abs. 5 Nr. 6 GO NRW a. F.

[61] Grund dafür ist – wie bereits unter 1. b) angesprochen –, dass eine Bauleitplanentscheidung der Abwägung bedarf. Sie eignet sich nicht für ein

notwendigerweise auf eine Ja- oder Nein-Entscheidung angelegtes Bürgerbegehr, in dem systembedingt eine sorgfältige Abwägung unter Einbeziehung aller relevanten Gesichtspunkte nicht stattfinden kann.

[62] Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 19. November 2019 – 15 B 1338/19 –, juris Rn. 11, vom 16. April 2018 – 15 A 1322/17 –, juris Rn. 13, vom 11. März 2009 – 15 B 329/09 –, juris Rn. 8, vom 6. Dezember 2007 – 15 B 1744/07 –, juris Rn. 9, und vom 17. Juli 2007 – 15 B 874/07 –, juris Rn. 9, Urteil vom 23. April 2002 – 15 A 5594/00 –, juris Rn. 27.

[63] Aus dieser prinzipiellen Zwecksetzung des § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW folgt indessen nicht, dass (Grundsatz-)Entscheidungen über das – formale – „Ob“ der Einleitung bzw. Fortführung eines Bauleitplanverfahrens einem Bürgerbegehr entzogen bleiben müssen oder zumindest nur im Vorfeld eines Bauleitplanverfahrens stattfinden können. Denn – wie ausgeführt – beinhaltet die bloße Frage danach, ob eine bestimmte Planung in Angriff genommen werden soll oder nicht, für sich genommen noch keine originär abwägungsbezogene [sic] Elemente, die innerhalb der Ja-/Nein-Struktur des Bürgerbegehrrens nicht verarbeitungsfähig wären.

[64] d) Infolge dieser Sichtweise treten auch keine Friktionen gegenüber dem Bauplanungsrecht auf.

[65] Der Vorgang der Ermittlung der abwägungsrelevanten Belange im Sinne der Verfahrensgrundnorm des § 2 Abs. 3 BauGB schließt die gesamte Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung gemäß § 3 BauGB und § 4 BauGB ein.

[66] Vgl. *Uechtritz*, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, 50. Edition, Stand 1. Mai 2020, § 2 Rn. 62; *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 14. Aufl. 2019, § 2 Rn. 5.

[67] Auch die frühzeitige Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung nach § 3 Abs. 1, § 4 Abs. 1 BauGB ist ein Baustein der vollständigen Ermittlung und Bewertung der von der Planung betroffenen Belange.

[68] Vgl. *Schink*, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, 50. Edition, Stand 1. Mai 2020, § 3 Rn. 3; *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Oktober 2019, § 2 Rn. 143.

[69] Zwischen der Öffentlichkeitsbeteiligung und der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB besteht ein enger sachlicher Zusammenhang.

[70] Vgl. BVerwG, Beschluss vom 11. November 2002 – 4 BN 52.02 –, juris Rn. 4; *Schink*, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, 50. Edition, Stand 1. Mai 2020, § 3 Rn. 3.

[71] Erst recht einen Teil der Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials bildet das Beteiligungsverfahren in § 3 Abs. 2 BauGB, das im Mittelpunkt der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung steht.

[72] Vgl. *Schink*, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, 50. Edition, Stand 1. Mai 2020, § 3 Rn. 56.

[73] Es ist geeignet, einen wesentlichen Beitrag zur Ermittlung und zur Aufbereitung der hierfür benötigten Daten und Informationen zu leisten. Es trägt dem Umstand Rechnung, dass die Gemeinde bei der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials in nicht geringem Umfang auf die Mitwirkung der Betroffenen angewiesen ist. Es eröffnet die Möglichkeit, in die planerischen Erwägungen auch Belange einzubeziehen, die dem Planungsträger nicht bekannt waren und sich ihm auch nicht aufdrängen mussten.

[74] Vgl. BVerwG, Beschluss vom 11. November 2002 – 4 BN 52.02 –, juris Rn. 4.

[75] Dies stellt § 4a Abs. 1 BauGB klar, demzufolge die Vorschriften über die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung insbesondere der vollständigen Ermittlung und zutreffenden Bewertung der von der Planung berührten Belange und der Information der Öffentlichkeit dienen. Er knüpft an die Verfahrensgrundnorm des § 2 Abs. 3 BauGB an und konkretisiert diese für die Beteiligungsvorschriften. § 4a Abs. 1 BauGB verdeutlicht im Zusammenspiel mit § 2 Abs. 3 BauGB, dass die Anforderungen an die vollständige Ermittlung und zutreffende Bewertung der abwägungsrelevanten Belange – mithin Kernelemente des Abwägungsvorgangs – nunmehr dem Verfahrensrecht zuzuordnen sind.

[76] Vgl. *Spannowsky*, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, 50. Edition, Stand 1. August 2020, § 4a Rn. 2; *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 14. Aufl. 2019, § 4a Rn. 2.

[77] Danach dient das Bauleitplanverfahren beginnend mit der frühzeitigen Bürgerbeteiligung der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials, damit dieses ordnungsgemäß bewertet werden kann. Insofern ist es für die Gewährleistung der Fehlerfreiheit der abschließenden bauleitplanerischen Abwägungsentscheidung elementar. Das Bauleitplanverfahren ist aber nicht mit dieser Abwägungsentscheidung identisch, sondern es bereitet sie vor. Daher zwingt auch das Bauplanungsrecht nicht dazu, Entscheidungen über die grundsätzliche Einleitung/Fortführung eines Bauleitplanverfahrens ihrerseits als abwägungsbezogene zu qualifizieren. Es lässt vielmehr Raum für eine Auslegung des § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW dahingehend, dass eine „Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens“ im

Sinne dieser Vorschrift auch dann noch von einem Bürgerbegehren angestrebt werden kann, wenn – wie im vorliegenden Fall – die Verfahrensschritte der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 1 BauGB sowie der öffentlichen Auslegung des Planentwurfs gemäß § 3 Abs. 2 BauGB bereits gegangen worden sind bzw. gerade gegangen werden.

[78] Dem lässt sich schließlich nicht entgegenhalten, dass in diesem Stadium eines Bauleitplanverfahrens bereits Vertrauen etwa bei Investoren und Bauwilligen geweckt worden ist, dem durch eine Aufhebung des Einleitungsbeschlusses nicht der Boden entzogen werden darf. Denn abgesehen davon, dass vor Inkrafttreten eines Bebauungsplans grundsätzlich kein schutzwürdiges Vertrauen auf eine bestimmte bauliche Nutzung besteht, weil die Gemeinde – vorbehaltlich einer konkreten Planungspflicht – jederzeit beschließen kann, ein Planaufstellungsverfahren abzubrechen, ist dem Interesse eines Investors/Bauwilligen frühzeitig zu erfahren, ob das mit dem Bauleitplanverfahren angestrebte Projekt auf Widerstand in der Bürgerschaft stößt, dadurch Rechnung getragen, dass das Bürgerbegehren – unbeschadet einer möglichen Fristhemmung nach § 26 Abs. 3 Satz 3 GO NRW – innerhalb von sechs Wochen nach Bekanntmachung des Aufstellungsbeschlusses eingereicht werden muss (§ 26 Abs. 3 Satz 1 GO NRW).

[79] 2. Das Bürgerbegehren „B. C.“ ist allerdings deswegen unzulässig, weil seine Begründung in wesentlicher Hinsicht unrichtig ist.

[80] Gemäß § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW zählt eine Begründung zum zwingenden Inhalt eines Bürgerbegehrens. Die Begründung dient dazu, die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren aufzuklären. Diese Funktion erfüllt die Begründung nur, wenn die dargestellten Tatsachen, soweit sie für die Entscheidung wesentlich sind, zutreffen. Zwar dient die Begründung auch dazu, für das Bürgerbegehren zu werben; sie kann damit auch Wertungen, Schlussfolgerungen oder Erwartungen zum Ausdruck bringen, die einer Wahrheitskontrolle nicht ohne Weiteres zugänglich sind. Auch mag die Begründung eines Bürgerbegehrens im Einzelfall Überzeichnungen und Unrichtigkeiten in Details enthalten dürfen, die zu bewerten und zu gewichten Sache des Unterzeichners des Bürgerbegehrens bleibt. Diese aus dem Zweck des Bürgerbegehrens folgenden Grenzen der Überprüfbarkeit sind jedoch überschritten, wenn Tatsachen unrichtig wiedergegeben werden, die für die Begründung tragend sind. Hierbei kommt es nicht darauf an, ob dem eine Täuschungsabsicht der Initiatoren des Bürgerbegehrens zugrunde lag. Maßgebend für eine inhaltliche Kontrolle der Begründung ist allein das Ziel, Verfälschungen des Bürgerwillens

vorzubeugen. Auf den Grund der unrichtigen Sachdarstellung kommt es deshalb nicht an.

[81] Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 30. Mai 2014 – 15 B 522/14 –, juris Rn. 7, und vom 1. April 2009 – 15 B 429/09 –, juris Rn. 14, Urteil vom 23. April 2002 – 15 A 5594/00 –, juris Rn. 34 ff.

[82] Gemessen an diesen Maßstäben ist die Begründung des streitigen Bürgerbegehrens in wesentlichen Elementen unrichtig.

[83] Auf der von den Klägern für das Bürgerbegehren erstellten Unterschriftenliste heißt es zu dessen Begründung:

[84] „Der Aufstellungsbeschluss des Planungsausschusses führt zur fast vollständigen Bebauung des Geländes der heutigen B. mit einem Supermarkt, einer 2-geschossigen Tiefgarage und ca. 75 Wohnungen. Mit dieser Einzelmaßnahme wird unserer Meinung nach der bisher funktionierende Einzelhandelsmix zerstört und für die Zukunft unmöglich gemacht. Weiterhin sind ein erhöhtes Verkehrsaufkommen, erhöhte Lärmbelästigungen und verschlechterte Emissionswerte zu erwarten. Die Stadt Q. sieht die Grundversorgung durch einen Supermarkt mit Vollsortiment und die Schaffung von Wohnraum als wichtigste Motivation. Das Bürgerbegehren ist erforderlich, da nach unserer Meinung mögliche neue Konzepte unmöglich gemacht werden und erhebliche verkehrstechnische Probleme zu erwarten sind. Die ausgewiesenen Tiefgaragenstellplätze reichen unseres Erachtens bei Weitem nicht für das geplante Objekt selbst aus, so dass sich die Parkplatzsituation in C. noch erheblich verschlechtern dürfte ...“

[85] Mit der einleitenden – die Begründung tragenden – Formulierung „Der Aufstellungsbeschluss des Planungsausschusses führt zur fast vollständigen Bebauung des Geländes der heutigen B. mit einem Supermarkt, einer 2-geschossigen Tiefgarage und ca. 75 Wohnungen“ erweckt das Bürgerbegehren bei den Unterzeichnenden den unzutreffenden Eindruck, der Inhalt des vorhabenbezogenen Bebauungsplans Nr. 141 „C. B1.-Quartier (Bereich heutige B.)“ sei durch den angegriffenen Aufstellungsbeschluss des Planungsausschusses vom 12. Dezember 2018 bereits festgelegt, weshalb das Bürgerbegehren die letzte Gelegenheit darstelle, die Realisierung dieser Planung – d.h. die in der Begründung beschriebenen erwarteten negativen Planungsfolgen – zu verhindern.

[86] Auch wenn Grundlage des Aufstellungsbeschlusses ein bestimmtes Planungsszenario war (vgl. dazu die Beschlussvorlage Nr.), verstellt die Begründung des Bürgerbegehrens den Blick für die prinzipielle Ergebnisoffenheit des laufenden bzw. noch durchzuführenden Bauleitplanverfahrens, dessen Beteiligungsinstrumente gerade darauf ausgerichtet sind, dass mittels Stellungnahmen aus der Bürgerschaft auch Kritik an der Planung geübt und auf deren Abänderung (oder Unterlassung) hingewirkt werden kann.

Demgegenüber erzeugt die Begründung bei den Unterzeichnenden des Bürgerbegehrens den fehlgegenden Eindruck, effektive Einwirkungsmöglichkeiten auf die Planung, durch die etwa dessen verkehrliche Auswirkungen und Lärmimmissionen begrenzt werden könnten, bestünden innerhalb des Bauleitplanverfahrens nicht mehr.

[87] So trifft es auch nicht zu, dass schon aufgrund des Aufstellungsbeschlusses – der in der Begründung so genannten „Einzelmaßnahme“ – „... mögliche neue Konzepte unmöglich gemacht werden ...“. Verfügt die Bürgerschaft über planerische Alternativkonzepte für die B. und deren nähere Umgebung, kann sie diese zum Gegenstand des Bauleitplanverfahrens und sich dessen konzeptionelle Offenheit zunutze machen. Indem die Begründung des Bürgerbegehrens dies außer Acht gelassen und abweichend dargestellt hat, hat sie den Bereich der zulässigen (zuspitzenden) Wertungen, Schlussfolgerungen oder Erwartungen verlassen.

[88] Die Charakteristika eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans nach § 12 BauGB, wie er hier in Rede steht, führen nicht zu einem anderen Ergebnis.

[89] Richtig ist, dass ein vorhabenbezogener Bebauungsplan gemäß § 12 Abs. 1 Satz 1 BauGB dadurch gekennzeichnet ist, dass ein Vorhabenträger auf der Grundlage eines mit der Gemeinde abgestimmten Plans zur Durchführung der Vorhaben und der Erschließungsmaßnahmen (Vorhaben- und Erschließungsplan) bereit und in der Lage ist und sich zur Durchführung innerhalb einer bestimmten Frist und zur Tragung der Planungs- und Erschließungskosten ganz oder teilweise vor dem Beschluss nach § 10 Abs. 1 BauGB verpflichtet (Durchführungsvertrag). Zudem unterscheidet sich der vorhabenbezogene Bebauungsplan vom Angebotsbebauungsplan nach § 12 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 1 BauGB dadurch, dass die Gemeinde nicht an Festsetzungen auf der Grundlage von § 9 BauGB sowie der Baunutzungsverordnung gebunden ist, ihr sich also beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan größere, auf ein bestimmtes Projekt in Abstimmung mit einem Vorhabenträger zugeschnittene planerische Gestaltungsmöglichkeiten bieten.

[90] Trotzdem gelten für den vorhabenbezogenen Bebauungsplan gleichermaßen die materiellen Vorgaben des § 1 Abs. 3 bis Abs. 6 BauGB und das Entwicklungsgebot aus dem Flächennutzungsplan des § 8 Abs. 2 bis Abs. 4 BauGB.

[91] Vgl. *Busse*, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, 50. Edition, Stand: 1. November 2018, § 12 Rn. 2a; *Mitschang*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 14. Aufl. 2019, § 12 Rn. 1 und 62.

[92] Das Aufstellungsverfahren beinhaltet beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan gleichfalls die üblichen Verfahrensschritte der §§ 2 ff. BauGB bis hin zum Satzungsbeschluss nach § 10 Abs. 1 BauGB, der insbesondere auch den Anforderungen des § 1 Abs. 7 BauGB gerecht werden muss.

[93] Vgl. *Busse*, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, 50. Edition, Stand: 1. November 2018, § 12 Rn. 34; *Mitschang*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 14. Aufl. 2019, § 12 Rn. 79.

[94] Eine vorherige Bindung der Gemeinde an das seitens des Vorhabenträgers erarbeitete Plankonzept wäre damit unvereinbar,

[95] vgl. *Mitschang*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 14. Aufl. 2019, § 12 Rn. 33; *Busse*, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, 50. Edition, Stand: 1. November 2018, § 12 Rn. 22a,

[96] weswegen auch der Ausgang eines Bauleitplanverfahrens, das auf den Erlass eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans gerichtet ist, prinzipiell offen und im Wege des Beteiligungsverfahrens beeinflussbar ist.

[97] Die Einwände der Kläger gegen diese bereits in der Anhörungsverfügung vom 23. Juni 2020 zum Ausdruck gebrachte rechtliche Würdigung greifen nicht durch. Soweit sie vortragen, die Beklagte und der Vorhabenträger hätten im weiteren Lauf des Aufstellungsverfahrens „das Planungs-szenario realisiert, was die Kläger mit dem Bürgerbegehren und dessen Begründung verhindern wollen und wollten“, geht dieses Argument daran vorbei, dass für die Bewertung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens im Rahmen einer Verpflichtungsklage nicht nur der Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung, sondern wegen der Erforderlichkeit der Einhaltung des in § 26 Abs. 4 Satz 1 GO NRW geregelten Quorums aus materiell-rechtlichen Gründen auch der Zeitpunkt der Unterzeichnung des Bürgerbegehrens durch die Bürger maßgeblich ist.

[98] Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 16. Juni 2020 – 15 A 4343/19 –, juris Rn. 22, Urteil vom 13. Juni 2017 – 15 A 1561/15 –, juris Rn. 80, und Beschluss vom 30. Oktober 2008 – 15 A 2027/08 –, juris Rn. 11.

[99] Dies gilt wegen des Bezugs zum Quorum insbesondere im Hinblick darauf, ob die Begründung des Bürgerbegehrens in wesentlicher Hinsicht (un)richtig ist. Daher kommt es nicht darauf an, ob die Begründung eines Bürgerbegehrens, die – wie hier – im Zeitpunkt seiner Unterzeichnung in wesentlicher Hinsicht unrichtig war, durch nachträglich eingetretene Umstände „richtiger“ geworden ist. Aus einer im Zuge des Aufstellungsverfahrens eintretenden Verfestigung des Planungskonzepts ist auch nicht darauf zu schließen, dass es von vornherein an der notwendigen bauleitplaneri-

schen Offenheit fehlte. Offenheit der Planung schließt neben Veränderlichkeit des eingebrachten Planungskonzepts auch die Möglichkeit ein, dass es letztlich nach Durchführung des Beteiligungsverfahrens und der planerischen Abwägung der öffentlichen und privaten Belange (im Wesentlichen) bei diesem Konzept verbleibt. Im Übrigen tragen die Kläger selbst vor, dass das Vorhaben zwischenzeitlich gegenüber dem Stand im Zeitpunkt des Aufstellungsbeschlusses in Einzelheiten abgewandelt worden sei, wenn auch aus ihrer Sicht nicht zum Positiven. Ebenso wenig erheblich ist, ob ein von den Klägern vorgelegtes Alternativkonzept eine „Realisierungschance“ hatte. Der Hinweis der Kläger darauf, dass der Vorhabenträger Eigentümer aller von der hier streitigen Planung erfassten Grundstücke sei, gibt für eine Vorfestlegung der Beklagten gleichfalls nichts her. Nach § 12 Abs. 1 Satz 1 BauGB setzt ein vorhabenbezogener Bebauungsplan voraus, dass der Vorhabenträger zur Durchführung des Vorhabens und der Erschließungsmaßnahmen bereit und in der Lage ist. Dazu gehört, dass der Vorhabenträger Zugriff auf die zur Verwirklichung des Vorhabens erforderlichen Grundstücke haben muss.

[100] Vgl. BVerwG, Beschluss vom 6. März 2018 – 4 BN 13.17 –, juris Rn. 22.

[101] Eine solche Zugriffsmöglichkeit stellt die Beeinflussbarkeit der Planung, insbesondere aufgrund der Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens, nicht in Frage.

[102] Auf die Bewertung des Inhalts des von dem Bürgerbegehren darüber hinaus verteilten Flugblatts und dessen Verhältnis zur Begründung des Bürgerbegehrens kommt es danach nicht mehr an.

[103] Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

[104] Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO in Verbindung mit §§ 708 Nr. 10, 709 Satz 2, 711 ZPO.

[105] Die Revision ist nicht zuzulassen, weil keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Zulassungsgründe gegeben ist.

[106] Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 47 Abs. 1, 52 Abs. 1 GKG.

Anmerkung

Eine komplexe und über weite Strecken sehr abgewogene Entscheidung, die versucht, sachgerechte Anforderungen an Bürgerbegehren zu formulie-

ren. Für die weitere Entwicklung wichtig sind die Ausführungen zur notwendigen Begründung, die das Gericht hier als defizitär einstuft. Hier wird man überlegen müssen, welche angemessenen Hürden für Bürgerbegehren gelten dürfen oder müssen – eine Praxis, die letztlich einen Apparat vom Umfang einer Großstadtverwaltung voraussetzt, müsste das Instrumentarium der direkten Demokratie letztlich austrocknen.

d) Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 7. Oktober 2020 – 15 A 2927/18

Leitsätze

1. Bei der Feststellung über die (Un-)Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nach § 26 Abs. 6 Satz 1 GO NRW handelt es sich um einen Verwaltungsakt.
2. Die Einschätzung, ob und inwieweit mit der begehrten Maßnahme Einsparungen erzielt werden können, gehört jedenfalls dann nicht zur Kostenschätzung nach § 26 Abs. 2 Satz 5 GO NRW, wenn die Maßnahme unstreitig keine Kosten, d.h. keine Ausgaben oder andere haushaltsrelevante Aufwendungen verursacht.
3. Die Pflicht zur Angabe der Kostenschätzung bei der Sammlung der Unterschriften in § 26 Abs. 2 Satz 6 GO NRW bezieht sich nur auf Inhalte, die mit der Kostenfrage im Zusammenhang stehen. Bei ausschließlichen Einsparungen ist dies nicht der Fall.
4. Die Begründung eines Bürgerbegehrens dient dazu, die Unterzeichnenden über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren und Initiatorinnen aufzuklären. Diese Funktion erfüllt die Begründung nur, wenn die dargestellten Tatsachen, soweit sie für die Entscheidung wesentlich sind, zutreffen. Dieses Gebot der richtigen Tatsachendarstellung wird ergänzt durch das Gebot der vollständigen Darstellung der wesentlichen Entscheidungsgrundlagen.
5. Die zur Entscheidung zu bringende Frage und die Begründung des Bürgerbegehrens müssen thematisch deckungsgleich sein, sich also auf denselben Gegenstand beziehen. Bezieht sich die Begründung hingegen nicht nur auf den Gegenstand der zur Entscheidung zu bringenden Frage, wird für den Bürger unklar, worüber er abstimmen soll sowie ggf. worauf sich die von der Verwaltung abgebene Kostenschätzung bezieht.

Tenor

Die Berufung wird zurückgewiesen.

Die Kläger tragen die Kosten des Berufungsverfahrens als Gesamtschuldner.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Kläger dürfen die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110% des aufgrund des Urteils jeweils vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in jeweils entsprechender Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand und Gründe⁸

Anmerkung

Wie in der zuvor dokumentierten Entscheidung erweist sich hier die Begründung des Bürgerbegehrens als „Achillesferse“ des direktdemokratischen Instruments. In der Tat dürfte in der durchaus komplexen Konstellation der Versuch, ein Bundesvorhaben zu verhindern, auf lokaler Ebene denkbar schlecht verortet gewesen sein.

2. Verwaltungsgerichte

a) VG Karlsruhe, Urteil vom 10. Juli 2020 – 2 K 7650/19

Leitsätze

1. Ein Bürgerbegehren, dessen Frage ausdrücklich auf die Unterbindung des Abschlusses eines Mietvertrags über Verwaltungsflächen oberhalb eines bestimmten „Kostendeckels“ abzielt, ist im Sinne des § 21 Abs. 3 Satz 3 Halbsatz 2 GemO gleichwohl „gegen einen

⁸ Aus Platzgründen wird auf den Abdruck des Tatbestands und der Gründe verzichtet. Diese sind in im Urteil in der Rechtsprechungsdatenbank NRW abrufbar: http://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg_nrw/j2020/15_A_2927_18_Urteil_20201007.html (Zugriff 22.8.2021).

Beschluss des Gemeinderats“ zur Verwirklichung eines Gesamtprojekts zur Innenstadtentwicklung gerichtet, weil damit eine wesentliche Änderung der Modalitäten (vgl. hierzu VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 19.12.2016 – 1 S 1883/16 –, juris [Rn. 27 und 29] = VBIBW 2017, 295 [296]) der Realisierung des Gesamtprojekts verbunden ist, nachdem der Mietvertrag ein zentraler Teil des nach europaweiter Ausschreibung und Durchführung eines wettbewerblichen Dialogverfahrens – neben diversen anderen Leistungen und Gegenleistungen im Ganzen – verhandelten komplexen Vertragswerks mit einem Investor ist.

2. Für die erforderliche Anstoßfunktion eines Bürgerbegehrens bei Gemeinderatsbeschlüssen in nicht-öffentlicher Sitzung ist entscheidend, ob der einzelne Gemeindeeinwohner im konkreten Fall hinreichenden Anlass und die Möglichkeit hatte, sich über den – wesentlichen – Inhalt des in nicht-öffentlicher Sitzung gefassten Beschlusses zu unterrichten und eine eigene Entscheidung im Hinblick auf ein Bürgerbegehren hiergegen zu treffen, während es nicht darauf ankommt, ob die Bürger von der Beschlussfassung (oder gar von den Details der Beratung im Gemeinderat) tatsächlich Kenntnis erlangt haben (Anschluss an VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 25.02.2013 – 1 S 2155/12 –, juris [Rn. 7 und 10] = VBIBW 2013, 269 [270 f.]).
3. Richtet sich ein Bürgerbegehren der Sache nach gegen die Erteilung des Zuschlags auf ein Angebot eines Investors, das den Abschluss eines komplexen Vertragswerks mit diversen im Gegenseitigkeitsverhältnis stehenden Leistungen und Gegenleistungen der Beklagten wie auch des Investors erforderlich macht, muss das Bürgerbegehren auch die insoweit „notwendigen Folgekosten“ (vgl. hierzu VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 13.06.2018 – 1 S 1132/18 –, juris [Rn. 10-12] = VBIBW 2018, 469 [470]) für die weitere bzw. alternative Planung der Gemeinde im Falle eines erfolgreichen Bürgerentscheids zumindest im Rahmen einer überschlägigen Kostenschätzung in den Blick nehmen, auch wenn die zur Entscheidung gestellte Frage vordergründig lediglich eine isolierte „Begrenzung“ der Kosten auf der „Ausgabenseite“ des Gesamtvertrags zum Gegenstand der Frage macht. Fehlt ein danach gemäß § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO erforderlicher Kostendeckungs vorschlag, folgt aus dem punktuellen Herausgreifen lediglich eines Vertragselements in der Fragestellung ohne hinreichende Erläuterung von dessen Bedeutung für das Gesamtprojekt zugleich die –

im Ergebnis irreführende – Unvollständigkeit der Begründung des Bürgerbegehrens im Sinne des § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO (vgl. hierzu VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 22.08.2013 – 1 S 1047/13 –, juris [Rn. 19] = VBlBW 2014, 141 [142]).

Tenor

1. Die Klage wird abgewiesen.
2. Die Kläger tragen die Kosten des Verfahrens als Gesamtschuldner.

Tatbestand, Entscheidungsgründe und Beschluss⁹

Anmerkung

Die Entscheidung wirft durchaus Fragen auf. Die zentrale dürfte lauten, was die Initiatoren denn hätten tun können, um es „richtig“ zu machen. Hier schwingt ein Stück weit noch die vielzitierte „Flucht ins Privatrecht“ mit, die offenbar auch zur Immunisierung gegen direktdemokratischen Widerspruch aus der Bürgerschaft dienen kann.

b) Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht, Beschluss vom 19. November 2020 – 6 B 53/20

Tenor

Das Verfahren wird hinsichtlich des Antragsgegners zu 1. eingestellt.

Der Antrag wird abgelehnt.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Streitwert beträgt 5.000,- €.

⁹

Aus Platzgründen wird auf den Abdruck des Tatbestands, der Entscheidungsgründe und des Beschlusses verzichtet. Diese sind in im Urteil in der Landesrechtsprechungsdatenbank Baden-Württemberg abrufbar: http://lrbw.juris.de/cgi-bin/laender_rechtsprechung/document.py?Gericht=bw&nr=31935 (Zugriff 22.8.2021).

Gründe

[1] Der Antragsteller begehrte im Wege einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO die Aussetzung des für den 22.11.2020 angesetzten „Wahlgangs“ im Gemeindegebiet der Antragsgegnerin zu 2., bei welchem über die Abwahl des Antragstellers als Bürgermeister der Antragsgegnerin zu 2. entschieden werden soll, da im Vorfeld der Abstimmung durch die Gemeindevertretung der Antragsgegnerin zu 2. gegen das Sachlichkeitsgebot verstoßen worden sei.

[2] Soweit der Antragsteller den Antrag ursprünglich gegen den Antragsgegner zu 1. gerichtet hat und dann im Laufe des Verfahrens den Antrag anstelle des Antragsgegners zu 1. gegen die Antragsgegnerin zu 2. gerichtet hat, ist hierin eine Antragsrücknahme in Bezug auf den Antragsgegner zu 1. sowie eine Antragsänderung in subjektiver Hinsicht – Antragsgegnerin zu 2. anstatt Antragsgegner zu 1. – im Sinne des § 91 VwGO zu sehen, der im Rahmen des Verfahrens nach § 123 VwGO analog anwendbar ist. Dies folgt daraus, dass der Antrag auf einen völlig neuen Antragsgegner umgestellt worden ist, insbesondere liegt keine bloße nachträgliche Konkretisierung bzw. Berichtigung der Bezeichnung des eigentlich gemeinten Antragsgegners vor (vgl. zu diesen Grundsätzen der subjektiven Klagänderung [sic] und deren Folgen: *Rennert*, in: *Eyermann*, VwGO, 19. Aufl. 2019, § 91 Rn. 20, 22 f.; zur analogen Anwendbarkeit im Verfahren nach § 123 VwGO: vgl. *Kuhla*, in: *Posser/Wolff*, BeckOK VwGO, Stand 1.7.2020, § 123 Rn. 162a). Die Zulässigkeit der Antragsänderung richtet sich demnach nach § 91 Abs. 1 VwGO analog. Insoweit bestehen vorliegend aber keine Bedenken, weil diese sachdienlich ist. Die Entscheidung, ob Sachdienlichkeit in diesem Sinne anzunehmen ist, liegt im pflichtgemäßen Ermessen des erkennenden Gerichts im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung bzw. im Zeitpunkt der Entscheidungsfindung im schriftlichen Verfahren. Eine Klage- bzw. Antragsänderung ist in der Regel als sachdienlich anzusehen, wenn sie der endgültigen Beilegung des sachlichen Streits zwischen den Beteiligten im laufenden Verfahren dient und der Streitstoff im Wesentlichen derselbe bleibt (vgl. *Bamberger*, in: *Wysk*, VwGO, 3. Aufl. 2020, § 91 Rn. 22 f. m.w.N.). Diese Voraussetzungen liegen hier vor, da mangels Stellungnahme von irgendeinem Antragsgegner vor Antragsänderung der bis dahin bestehende Streitstoff vollständig derselbe geblieben ist und in der Sache auch nach Antragsänderung eine endgültige Beilegung des sachlichen Streits im Eilverfahren zwischen den nunmehr Beteiligten möglich ist. Im Weiteren ist die Antragsänderung entsprechend § 91 Abs. 1 und 2 VwGO zulässig, da die Antragsgegnerin zu 2. sich zur Sache eingelassen

hat [sic] ohne eine Unzulässigkeit des Wechsels auf Antragsgegnerseite zu rügen und somit eine Einwilligung zur Antragsänderung anzunehmen ist. Da nach dem Vorstehenden die Antragsänderung zudem auch dahingehend zu verstehen ist, dass der Antrag gegen den ursprünglichen Antragsgegner zurückgenommen wurde, ist das Verfahren insoweit – also gegen den Antragsgegner zu 1. – im Weiteren nach § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO analog einzustellen (vgl. zur analogen Anwendung von § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO im Verfahren nach § 123 VwGO: *Kuhla*, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, Stand 1.7.2020, § 123 Rn. 176c).

[3] Der zuletzt verfahrensgegenständliche Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO ist letztlich ohne Erfolg.

[4] Bedenken, dass sich der Antrag nunmehr gegen die richtige Antragsgegnerin richtet, bestehen indes nicht, da Ziel des Antrags die Aussetzung des von der Antragsgegnerin zu 2. angesetzten noch durchzuführenden Abstimmungsvorgangs ist. Dies gilt angesichts des konkreten Antragsbegehrens unabhängig davon, dass Vieles dafürspricht, dass für die Durchführung eines Wahlprüfungsverfahrens nicht die Antragsgegnerin zu 2., sondern die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde im Sinne des § 54 Nr. 2 GKWG zuständig sein dürfte (dazu sogleich), da die Festsetzung der Wahl bzw. deren Termins der Antragsgegnerin zu 2. obliegt (vgl. dazu: *Lütje/Husvogt*, in: Bracker u.a., KVR SH GO, Stand: 1/2020, § 57d Rn. 12).

[5] Der Antrag ist aber letztlich – unabhängig davon, gegen welchen Antragsgegner er sich richtet bzw. zu richten war – gleichwohl unzulässig.

[6] Im Wahlrecht herrscht der Grundsatz, dass Entscheidungen und Maßnahmen, die sich unmittelbar auf das Wahlverfahren beziehen, regelmäßig allein mit den in den Wahlvorschriften vorgesehenen Rechtsbehelfen im nachträglichen Wahlprüfungsverfahren angefochten werden können (vgl. etwa: BVerfG, Beschluss vom 15.12.1986 – 2 BvE 1/87 –, NJW 1987, 769 ff.; LVerfG SH, Beschluss vom 23.10.2009 – LVerfG 5/09 –, Juris Rn. 24 ff.). Dieser Grundsatz gilt auch im Schleswig-Holsteinischen Kommunalwahlrecht, da nach § 38 GKWG i.V.m. § 54 GKWG gegen die Gültigkeit einer Wahl Einspruch durch die Wahlberechtigte eingelegt werden kann [sic] über den zunächst die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde zu entscheiden hat (§§ 39, 54 Nr. 2 GKWG) (so auch zum Rheinland-Pfälzischen Kommunalwahlrecht im Grundsatz: OVG Koblenz, Beschluss vom 12.5.2014 – 10 B 10454/14.OVG –, KommJur 2014, 329 ff.). Diese Grundsätze sind auch im vorliegenden Fall zu berücksichtigen, da in diesem

Fall nach § 57d Abs. 2 Satz 2 GO i.V.m. § 10 Abs. 3 GKAVO die Vorschriften des GKWG sowie der GKWO entsprechend anzuwenden sind. Dies gilt jedenfalls im Hinblick auf ein Abwahlverfahren, welches – wie hier – nach § 57d Abs. 1 Nr. 2 GO durch die Wahlberechtigten eingeleitet worden ist (vgl. zu dieser Frage: *Lütje/Husvogt*, in: Bracker u.a., KVR SH GO, Stand: 1/2020, § 57d Rn. 20, die dies offenbar nicht unkritisch sehen). Mangels Durchführung der Abstimmung ist auch ein Wahlprüfungsverfahren im vorliegenden Fall bislang nicht erfolgt.

[7] Ob im Kommunalwahlrecht ausnahmsweise einstweiliger Rechtschutz im Vorfeld der Wahl zulässig ist, wenn bei summarischer Prüfung bereits vor der Wahl festgestellt werden kann, dass das Wahlverfahren an einem offensichtlichen Fehler leidet, der in einem Wahlprüfungsverfahren zur Erklärung der Ungültigkeit der Wahl führen wird (so OVG Koblenz, Beschluss vom 12.5.2014 – 10 B 10454/14.OVG –, KommJur 2014, 329 ff.), kann vorliegend dahinstehen bleiben, da ein offensichtlich [sic] Fehler im Rahmen der hier durchzuführenden Prüfung dem Vortrag nicht entnommen werden kann. Gegenstand der Prüfung ist entsprechend der wahlrechtlichen Grundsätze bezüglich des Einspruchs gegen eine Wahl allein der gerügte Wahlfehler.

[8] Auch bei der Durchführung eines Bürgerentscheids muss – nicht anderes als beim Grundsatz der Wahlfreiheit – der am Bürgerbegehren und Bürgerentscheid teilnehmende Bürger sein Unterschriften- und Abstimmungsrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben können. Er soll sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen können. Dabei unterliegen die gemeindlichen Organe im Zusammenhang mit der Durchführung eines Bürgerentscheids indessen im Grundsatz keiner Neutralitätspflicht wie bei Wahlen. Vielmehr können sie insbesondere bei einem kassatorischen Bürgerbegehren, mit dem die vollständige oder teilweise Beseitigung eines Ratsbeschlusses durch Aufhebung oder Änderung erstrebt wird, sogar gehalten sein, öffentlich zu dem Sachbegehren wertend Stellung zu nehmen. Einschränkungen ihrer Äußerungsbefugnis in amtlicher Funktion ergeben sich deshalb erst durch Kompetenznormen, den Grundsatz der Teilnahmefreiheit und das Sachlichkeitsgebot. Das aus dem Rechtsstaatsprinzip folgende Sachlichkeitsgebot bedeutet letztlich, dass mitgeteilte Tatsachen zutreffend wiedergegeben sind sowie Werturteile nicht auf sachfremden Erwägungen beruhen und die Grenzen des sachlich Gebotenen nicht überschreiten dürfen. Sie müssen zudem auf einen im Wesentlichen zutreffenden und zumindest sachgerecht und vertretbar gewürdigten Tatsachenkern zurückzuführen

sein. Außerdem dürfen die Äußerungen im Hinblick auf das mit ihnen verfolgte sachliche Ziel im Verhältnis zur Unterzeichnungsfreiheit der Bürger nicht unverhältnismäßig sein (so zu Recht: OVG Münster, Urteil vom 17.6.2019 – 15 A 2503/18 –, Juris Rn. 103 ff. m.w.N.). Nichts Anderes gilt bei der Durchführung einer Abwahl eines hauptamtlichen Bürgermeisters auf Antrag der Wahlberechtigten (§ 57d Abs. 1 Nr. 2 GO), da für die Durchführung des Abwahlverfahrens die Vorschriften über den Bürgerentscheid sinngemäß anzuwenden sind (§ 57d Abs. 2 Satz 2 GO) und insofern insbesondere die Gemeindevertretung auch Stellung zum Abwahlbegehren zu nehmen hat (vgl. dazu: *Lütje/Husvogt*, in: Bracker u.a., KVR SH GO, Stand: 1/2020, § 57d Rn. 12).

[9] Diese rechtlichen Grenzen hat die Gemeindevertretung bzw. die Bürgervorsteherin der Antragsgegnerin zu 2. jedoch nicht überschritten. Eine Verpflichtung zur Neutralität ist, da die Gemeindevertretung konkret zum Abwahlverlangen Stellung zu beziehen hatte, nicht anzunehmen. Die Positionierung der Gemeindevertretung der Antragsgegnerin zu 2., welche von der Bürgervorsteherin unterschrieben wurde, war zudem weder unsachlich noch anderweitig unverhältnismäßig. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die im vorliegenden Verfahren beanstandete Formulierung in der Begründung zur Durchführung des Bürgerbegehrens bezogen auf den Antragsteller „Er selbst bezeichnete seine Mitarbeiter als ‚Stallgäule‘.“.

[10] Hintergrund dieser Formulierung ist – soweit aus dem erfolgten Vortrag im Verfahren ersichtlich –, dass der Antragsteller im Rahmen des gegen ihn gerichteten Antrags der Gemeindevertretung mit dem Ziel der Einleitung eines Abwahlverfahrens im Sinne des § 57d Abs. 1 Nr. 1 GO sich dahingehend geäußert hat, dass er bei Amtsübernahme einen „Stallgaul“ übernommen habe und daraus ein „Rennpferd“ habe machen sollen, dafür aber das erforderliche „Kraftfutter“, die „Rennbahn“ und den „Trainer“ von der Selbstverwaltung nicht zur Verfügung gestellt worden sei.

[11] Die in der Begründung der Gemeindevertretung wiedergegebene Formulierung gibt die Äußerungen des Antragstellers zwar gekürzt und poiniert, inhaltlich aber nicht falsch wieder. Bei einer verständigen Auslegung dieser als Metapher bezeichneten Formulierung nach dem objektiven Empfängerhorizont, [sic] ist diese durchaus so zu verstehen, dass der Antragsteller damit jedenfalls auch die Mitarbeiter der Antragsgegnerin zu 2. als Stallgäule bezeichnet hat. Die Äußerung des Antragstellers bezog sich erkennbar auf die Institutionen der Antragsgegnerin zu 2.; ganz wesentlicher Teil einer jeden gemeindlichen Verwaltung ist aber die Mitarbeiterschaft. Wenn also die Gemeindevertretung als „Stallgaul“ bezeichnet [sic] wird,

werden auch deren Mitarbeiter als „Stallgäule“ bezeichnet. Dies wird vorliegend umso deutlicher, als dass der Antragsteller im Rahmen seiner Stellungnahme ausweislich des Protokolls der Gemeindesitzung vor der hier fraglichen Formulierung sich auch mit Problemen bzw. Schwierigkeiten mit Mitarbeitern bzw. der Stellenbesetzung und Strukturen innerhalb der Verwaltung geäußert hat.

[12] Auch der Umstand, dass die Formulierung des Antragstellers im Protokoll ausdrücklich als Metapher bezeichnet wurde, sowie die Kommunalaufsicht und Teile der Gemeindevertretung Bedenken hinsichtlich der entsprechenden Formulierung in der Begründung der Gemeindevertretung hatten, begründet nicht die Annahme einer Unsachlichkeit. Keiner dieser Aspekte stellt das dargestellte Auslegungsergebnis durchgreifend in Frage.

[13] Soweit der Antrag bezüglich des Antragsgegners zu 1. zurückgenommen wurde, richtet sich die Kostenentscheidung nach § 155 Abs. 2 VwGO (außergerichtlichen Kosten des Antragsgegners zu 1.). Im Übrigen richtet sich die Kostenentscheidung nach § 154 Abs. 1 VwGO.

[14] Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 2, § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 63 Abs. 2 GKG. Die Kammer hat den vollen Auffangstreitwert (5.000,- €) eines möglichen Hauptsacheverfahrens angesetzt. Eine Halbierung im einstweiligen Rechtsschutzverfahren kommt nach der Rechtsprechung des Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts mangels gesetzlichem Anhalt [sic] nicht in Betracht (Beschluss vom 13.1.2020 – 4 O 2/20 –).

Anmerkung

Der Beschluss ist zunächst ein Lehrstück dafür, dass verwaltungsgerichtliche Entscheidungen durch die Einhaltung der Regeln der deutschen Rechtschreibung und Zeichensetzung an Überzeugungskraft gewinnen (oder eben auch verlieren) können. In der Sache erinnern die Einlassungen des Bürgermeisters unangenehm an Äußerungen des deutschen Trainingspersonals bei den letzten Olympischen Spielen.

5.

Rezensionen

Sandrine Baume/Véronique Boillet/Vincent Martenet (Hrsg.):
Misinformation in Referenda,
London: Routledge (2021), 336 S., ISBN 978-0-367-22403-5

Informationen bilden eine unabdingbare Voraussetzung für die Meinungsbildung, die ihrerseits eine notwendige Bedingung für mannigfaltige demokratische Prozesse darstellt. Besondere Relevanz kommt Informationen im Kontext von direktdemokratischen Verfahren zu. Sowohl hinsichtlich der Qualität als auch bezüglich der Quantität dieser Informationen existieren gewisse Mindestanforderungen. Abstriche an oder Störungen dieser Mindestanforderungen können dazu führen, dass die Rechtmäßigkeit der direktdemokratischen Verfahren infrage gestellt wird.

Der hier besprochene, auf Englisch erschienene Sammelband befasst sich mit Fehlinformationen („misinformation“) im Zusammenhang mit Volksabstimmungen. Dabei umfasst der Begriff der Fehlinformationen mehr als nur falsche Informationen (vgl. die Einleitung von *Krista B. Nadakavukaren Schefer*, Vizedirektorin des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung, S. 1 ff.). Darunter werden vielmehr auch irreführende Informationen subsumiert; zu denken ist etwa an reisserische Schlagzeilen, die einen anderen Inhalt des Medientextes als den tatsächlichen Text erwarten lassen. Fehlinformationen umfassen des Weiteren Aussagen, die nicht in objektiver Weise als wahr oder unwahr eingestuft werden können. Dazu zählen etwa stark einseitig ausgerichtete Informationen, die nicht alle Aspekte eines Themas berücksichtigen. Schliesslich wird im Rahmen des Sammelbandes auch ein Überwiegen an zwar wahren, aber irrelevanten Informationen zu den Fehlinformationen gezählt.

Der Sammelband ist in drei Teile gegliedert, die jeweils mehrere Beiträge umfassen. Der erste, aus verschiedenen disziplinären Perspektiven zusammengesetzte Teil widmet sich den Informationsstörungen sowie dem Missbrauch von Statistiken und Faktenchecks („Misinformation disorder, misuse of statistics, and fact-checking“) und umfasst vier Kapitel. Im ersten Kapitel befasst sich *Sorin Baiasu*, Philosophieprofessor an der Keele University (UK), aus einer theoretischen Perspektive mit der Frage nach dem Grad der Aufrichtigkeit, den die Öffentlichkeit von der Politik verlangen kann (S. 15 ff.). Baiasu stützt sich dabei unter anderem auf den Vorschlag

von Glen Newey¹, die Anforderungen an Aufrichtigkeit in der Politik einzuschränken, und analysiert die Frage am Beispiel des Brexit-Referendums, bei dem die Wahrhaftigkeit politischer Informationen von beiden Seiten der Kampagne infrage gestellt worden war. Die entscheidende Frage sei, ob eine Falschinformation akzeptabel sei, um sicherzustellen, dass die beste – wenn auch gleichzeitig nicht die populärste – Politik angenommen und durchgesetzt werde. Für Newey sei dies insbesondere dann zulässig, wenn die Offenlegung der Kosten für notwendige öffentliche Massnahmen die Unterstützung durch die Bevölkerung und deren Umsetzung verhindern würde. Baiasu verneint allerdings ein solches Recht, belogen zu werden („right to be lied to“; siehe S. 33 ff.).

Im zweiten Kapitel befasst sich *Sandrine Baume*, Professorin für politische Theorie und politische Ideengeschichte an der Universität Lausanne (CH), mit den ambivalenten Beziehungen zwischen Wahrheit und Politik in einer Demokratie (S. 38 ff.). Die Autorin identifiziert zwei Paradoxien: Erstens werde in einer demokratischen politischen Kultur Wahrheit manchmal einerseits als grundlegende Anforderung in öffentlichen Angelegenheiten hochgehalten; andererseits werde Wahrheit manchmal als bedrohlich für die Möglichkeit des Pluralismus angesehen. Zweitens belegten verschiedene Studien zur demokratischen Entscheidungsfindung, dass es immer ein grosses Mass an politischer Unwissenheit der Stimmberchtigten gegeben habe, und trotzdem bestehe die feste Überzeugung, dass korrekte Informationen eine notwendige Voraussetzung für demokratische Entscheidungsfindung bilden. Hinzu komme, dass Bürgerinnen und Bürger nicht nur uninformati, sondern (auch) falsch oder fehlinformati seien. Die Autorin stellt daher die These auf, dass nicht nur (bewusste) Falsch-, sondern auch (nicht intendierte) Fehlinformationen erhebliche Auswirkungen auf den demokratischen Prozess haben können.

Ausgehend von der Annahme, dass direkte Demokratie faktenbasiert informierte Bürgerinnen und Bürger voraussetzt, untersuchen *Anke Tresch*, Professorin für Politikwissenschaft an der Universität Lausanne (CH), und *Lukas Lauener*, Forscher am Schweizer Kompetenzzentrum für Sozialwissenschaften (FORS), im dritten Kapitel, wie sich der Missbrauch von Statistiken in Abstimmungskampagnen auf die Ergebnisse auswirkt (S. 55 ff.). Die Autoren entwerfen eine Typologie des Missbrauchs von Statistiken im Kontext der schweizerischen Volksabstimmungen und heben vier Haupttypen des Missbrauchs hervor: fehlerhafte Statistiken (1), falsche Vorhersa-

1 G. Newey, Political lying: A defense, *Public Affairs Quarterly* 1997, S. 93–116.

gen (2), irreführende Beispiele, die nur die extremsten oder nicht repräsentativen Fälle zeigen (3), sowie manipulierte Zahlen (4). Der Beitrag zeigt auf, dass neben Falsch- auch Fehlinformationen in einer direkten Demokratie schädlich sein können sowie Zahlen und Statistiken weder vor Fehlern noch vor Manipulationen gefeit sind und deshalb bei Abstimmungskampagnen besonders geprüft werden sollten.

Der letzte Beitrag in diesem ersten Teil des Buches stammt aus der Feder von *Laurent Bernhard*, Postdoktorand am FORS, und befasst sich mit dem Thema des Faktenchecks in einer direkten Demokratie (S. 77 ff.). Der Autor analysiert unter anderem, wie Journalisten zu prüfende Behauptungen auswählen, und kommt zu dem Schluss, dass die Auswahl von Behauptungen durch Faktenchecker verbessert werden muss. Zudem untersucht er, wie politische Akteure je nach ihrer Parteizugehörigkeit falsche Behauptungen verwenden. Dabei stellt er fest, dass Mitglieder der Schweizerischen Volkspartei (SVP) beim Faktencheck ihrer Aussagen weniger gut als Mitglieder der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz (SP) abschneiden.

Der zweite Teil des Buches ist den Rechtsbehelfen („Judicial Remedies“) gewidmet und umfasst neben einer rechtsvergleichenden Perspektive drei Beiträge, in welchen die Rechtsbehelfe in den USA, in der Schweiz und in Deutschland untersucht werden. Den Auftakt macht *Andreas Glaser*, Professor für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht unter besonderer Berücksichtigung von Demokratiefragen an der Universität Zürich (CH), mit dem fünften Kapitel, in dem er rechtsvergleichend das Konzept der Rechtsbehelfe, die Rechtslage hinsichtlich der Information vor Volksabstimmungen und die Regulierungsansätze zur Kontrolle von Fehlinformation durch Private diskutiert (S. 93 ff.). Der Autor stellt fest, dass die meisten europäischen Rechtsordnungen strenge Regeln zur Informationstätigkeit in Referendumskampagnen für öffentliche Akteure, aber nur wenige oder gar keine Vorgaben für private Akteure vorsehen. In Bezug auf die zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe unterscheidet sich das Verfahrensrecht in den einzelnen Rechtsordnungen zum Teil erheblich. Glaser gibt ferner einen Überblick über die nationalen und europäischen Regelungen zu Fehlinformationen und weist auf den Unterschied zwischen der Beschränkung nur unrechtmässiger Informationen und derjenigen irreführender Informationen hin. Während er die Gefahr erkennt, die aus einer Fülle von Falsch- bzw. Fehlinformationen ausgeht, betont der Autor die Relevanz der Meinungsfreiheit. Angesichts des schmalen Grats zwischen Tatsache und Meinung sollten private Informationen, so irreführend sie auch sein mögen, seiner Meinung nach nicht durch den Staat eingeschränkt werden.

Im sechsten Kapitel untersucht *Amanda L. Tyler*, Shannon Cecil Turner Professorin für Rechtswissenschaft an der Berkeley School of Law der Universität Kalifornien (USA), die rechtlichen Aspekte von Fehlinformationen in den USA vor dem Hintergrund kalifornischer Volksabstimmungen (S. 114 ff.). Im US-amerikanischen Kontext ist dabei der starke Schutz des Rechts auf freie Meinungsäußerung, der grundsätzlich auch falsche Aussagen und Lügen umfasst, von zentraler Bedeutung. Da die politische Meinungsäußerung besonders stark geschützt sei, seien Klagen wegen Falschaussage bei Volksabstimmungen sehr schwer durchzusetzen. Dennoch seien die kalifornischen Gerichte bereit, Volksabstimmungen aufgrund verwirrender oder irreführender Formulierungen zu verhindern, und könnten die Umsetzung von Volksabstimmungsergebnissen bis zum gerichtlichen Entscheid aussetzen.

Vincent Martenet, Professor für Verfassungs- und Wettbewerbsrecht an der Universität Lausanne (CH), befasst sich im siebten Kapitel mit den Rechtsbehelfen bei Fehlinformationen im Kontext von Volksabstimmungen nach schweizerischem Recht (S. 132 ff.). Die rechtlichen Grundlagen finden sich in zwei Verfassungsnormen, die in Konflikt geraten können: in Art. 34 BV², der das Recht der Bürgerin bzw. des Bürgers auf politische Meinungsbildung schützt, und in Art. 16 BV, der die Meinungs- und Informationsfreiheit sichert. Während der Schutz der politischen Meinungsbildung das Bedürfnis nach Zugang zu Fakten und nach Schutz vor falschen, unvollständigen oder irreführenden Informationen umfasste, schütze die Meinungs- und Informationsfreiheit das Recht des Einzelnen, seine Ideen weitgehend unabhängig von der Richtigkeit ihres Inhalts zu kommunizieren. In dieser Konstellation komme der Kommunikation der öffentlichen Hand über Volksabstimmungen eine besondere Bedeutung zu. Sie müsse strikt wahrheitsgetreu und so vollständig wie möglich sein. Die Informationen von Privaten unterliegen dagegen einer weitaus geringeren Kontrolle. Dementsprechend gebe es gerichtliche Rechtsmittel: Bei nachweislicher behördlicher Fehlinformation könnten Abstimmungen verschoben oder sogar Abstimmungsresultate aufgehoben werden. Wo private Fehlinformationen vorliegen, müsse nachgewiesen werden, dass sie die Fähigkeit der Stimmberchtigten, sich eine klare politische Meinung zu bilden, grundlegend verletzt hätten. Die Hürde sei damit sehr hoch. Gemäss Martenet ist die Anfechtung privater Fehlinformation ausgeschlossen, solange mehrere Informationskanäle für die Meinungsäußerung zur Verfügung stehen. Eine

2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

Beschränkung privater Fehlinformationen würde nach Ansicht des Autors wahrscheinlich mehr Schaden anrichten als Hilfe leisten, um die politischen Rechte zu sichern.

Volksabstimmungen auf Landes- bzw. kommunaler Ebene in Deutschland und Fehlinformationen sind das Thema des achten Kapitels von *Bernd Holznagel*, Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster (DE), und *Maximilian Hemmert-Halswick*, Dr. iur., Gruppenleiter „Energiewenderecht“ am Institut für die Transformation des Energiesystems an der Fachhochschule Westküste Wirtschaft und Technik (DE), (S. 150 ff.). Zu betonen sei, dass in Deutschland – anders als in den USA oder in der Schweiz – die falsche Rede nicht geschützt sei. Mithin komme der Frage der Rechtsbehelfe bei Fehlinformationen im Kontext von Volksabstimmungen ein anderer Stellenwert zu. Die Volksabstimmungsgesetze der verschiedenen Bundesländer seien darauf ausgerichtet, sicherzustellen, dass die Stimmberechtigten so objektiv wie möglich informiert werden. So seien Initiatorinnen und Initiatoren von Volksbegehren gehalten, den Stimmberechtigten genaue Informationen zu vermitteln. Das Niveau von ausgewogener Information werde damit allerdings nicht erreicht. Bei schwerwiegenden Verstößen könnten Gerichte Volksabstimmungen aufheben oder annullieren. Die Autoren gehen abschliessend auf das Netzwerkdurchsetzungsgesetz³ aus dem Jahr 2017 ein. Dieses Gesetz solle sicherstellen, Hassreden und Fake News von Social-Media-Seiten zu entfernen, indem Beschwerden direkt gegen die entsprechenden Unternehmen eingereicht werden können. Ob dieses Gesetz das Ziel eines rationalen Diskurses im Kontext von Volksabstimmungen wesentlich fördern könne, sei allerdings noch offen, insbesondere, da dieses die zunehmend verbreiteten Formen von Fehlinformationen nicht umfasse, solange diese nicht als Desinformationen einzustufen seien.

Der dritte Teil befasst sich mit künftigen Entwicklungen der Regulierung („Evolution of regulation“) und umfasst sechs Kapitel. Das neunte Kapitel, verfasst von *Oreste Pollicino*, Professor für Verfassungsrecht an der Università Commerciale Luigi Bocconi (ITA), und *Laura Somaini*, ehemalige Assistentin an der Università Commerciale Luigi Bocconi und inzwischen Partnerin bei Pierstone Brüssel (BEL), geht von einer rechtsvergleichenden Analyse aus (S. 171 ff.). Die Autoren hinterfragen insbesondere die Angemessenheit der US-amerikanischen Haltung „marketplace of ideas“ gegen-

3 Netzwerkdurchsetzungsgesetz vom 1. September 2017 (BGBl. I S. 3352), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 3. Juni 2021 (BGBl. I S. 1436).

über digitalen Desinformationskampagnen. Angesichts der Geschwindigkeit, des Umfangs und der Tiefe der Internet-Desinformation sei die Möglichkeit der Gegenrede nur eine unzureichende Antwort. Stattdessen halten Pollicino und Somaini verbindliche Regelungen zum Schutz von Volksabstimmungen für notwendig. Anschliessend berichten sie von den Erfahrungen in Italien, wo nicht nur alle Medien sowie Plattformen auf Desinformation überwacht, sondern auch Richtlinien erlassen werden, um zu versuchen, Desinformation in den Griff zu bekommen. Ausserdem werde in Italien angestrebt, Verbraucherinnen und Verbraucher sowie Journalistinnen und Journalisten über das Thema aufzuklären.

Alan Renwick, Professor für Britische Politik am University College London (UK), und *Michela Palese*, Referentin für Forschung und Politik bei der Electoral Reform Society (UK), befassen sich im zehnten Kapitel mit dem Umgang mit Desinformationen in englischsprachigen Demokratien (S. 194 ff.). Anhand der Erfahrungen in Kanada, den USA, Australien, Neuseeland und Grossbritannien zeigen die Autoren die Probleme, die demokratische Regierungen im Umgang mit Fehlinformationen berücksichtigen müssen, sowie den Erfolg verschiedener eingesetzter Methoden auf. Sie halten es für wichtig, sicherzustellen, dass die Stimmberchtigten Zugang zu qualitativ hochwertigen Informationen haben. Dazu sei aber mehr erforderlich, als den Fokus allein darauf zu legen, zu verhindern, dass zu viele Fehlinformationen die Volksabstimmungsprozesse verderben. Stattdessen müssten die Regierungen ein Informationsumfeld schaffen, in dem sich die Stimmberchtigten darauf verlassen können, jeden Tag genaue und vollständige Informationen zu erhalten. Anhand von Beispielen aus dem Brexit-Referendum demonstrieren die Autoren die Bandbreite problematischer Kommunikationen, bei denen viele die Fakten stark verzerrten, aber nicht unbedingt unwahr waren. Anschliessend untersuchen sie drei grundsätzliche Ansätze, mit denen englischsprachige Regierungen gegen solche Kommunikationen vorgehen: Verbot, Faktenüberprüfung und Verbesserung der Transparenz. Alle Ansätze sei aber unzureichend, da sie lediglich Reaktionen auf einzelne problematische Aussagen darstellten und wenig dazu beitragen, dass alle relevanten Aspekte einer Kampagne öffentliche Aufmerksamkeit erhalten. Die bessere Antwort für Regierungen liegt nach Ansicht von Renwick und Palese darin, Fehlinformationen mit zuverlässigen und umfassenden Informationen zu verdrängen. Sie geben Beispiele für den Einsatz von Top-down- und Bottom-up-Mechanismen zur Generierung und Verbreitung korrekter Informationen in verschiedenen Ländern und kommen zu dem Schluss, dass die Entwicklung einer Vorliebe der Bürgerinnen

und Bürger für vertrauenswürdige, hochwertige Informationen der beste Schutz gegen Fehlinformationen sei.

Im elften Kapitel befasst sich *Thomas Hochmann*, Professor für Öffentliches Recht an der Université de Reims Champagne-Ardenne (FR), mit Frankreichs Gesetz vom Dezember 2018 zur Einschränkung von Fehlinformationen (S. 220 ff.). Dieses Gesetz erlaube es einem Gericht, die Veröffentlichung von Fehlinformationen zu stoppen, die innerhalb von drei Monaten vor einer Abstimmung (Wahl oder Abstimmung) erscheinen. In den Anwendungsbereich des Gesetzes fielen nur Aussagen, die offensichtlich unrichtig oder irreführend seien, wahrscheinlich eine Auswirkung auf die Wähler hätten und künstlich oder massenhaft verbreitet würden. Der Autor kommt in seiner Analyse zu dem Schluss, dass der Begriff der ungenauen oder irreführenden Informationen zwar weit gefasst zu sein scheine, aber die restriktive Auslegung durch die Gerichte, wonach falsche Aussagen erforderlich seien, den Anwendungsbereich des Gesetzes einschränke. Ferner stellt Hochmann die qualifizierte Anforderung der Offensichtlichkeit infrage, da dadurch die Art der anfechtbaren Fehlinformationen zu sehr eingeschränkt werde. Zudem belaste das Offensichtlichkeitselement entweder den Kläger, der die Offensichtlichkeit der Fehlinformationen beweisen müsse, zu sehr oder es sei so offensichtlich, dass die Auswirkung der Fehlinformationen auf das Ergebnis der Volksabstimmung infrage gestellt werden könne. Der Autor sieht dagegen keine Schwierigkeiten darin, dem Gericht die Bestimmung zu überlassen, ob die Fehlinformationen wahrscheinlich einen Einfluss auf das Ergebnis hatten.

Michel Besson, Leiter des Fachbereichs Rechtsetzungsprojekte II, Bundesamt für Justiz (CH), und *Véronique Boillet*, Professorin für Staatsrecht an der Universität Lausanne (CH), setzen sich im zwölften Kapitel mit der Notwendigkeit einer Anpassung des Schweizer Rechts im Hinblick auf Fehlinformationen vor Volksabstimmungen auseinander (S. 235 ff.). Die Autoren analysieren die Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts in Bezug auf Fehlinformationen durch Behörden und halten fest, dass das Bundesgericht die Bereitstellung korrekter, vollständiger und ausgewogener Informationen durch die Behörden als notwendig erachtet. Dennoch sei die gerichtliche Überprüfung von allfälligen Fehlern immer noch unzureichend. Bei Fehlinformationen durch private Akteure sehen die Autoren ebenfalls Handlungsbedarf für die Schweizer Behörden. So sollten diese sich ihrer Ansicht nach zum Beispiel aktiver engagieren, indem sie beispielsweise offizielle Informationen aktualisieren, wenn irreführende Behauptungen in den sozialen Medien kursieren.

Im 13. Kapitel befasst sich *Patrick Taillon*, Rechtsprofessor an der Laval University in Quebec (CAN), mit den neuen rechtlichen Bestimmungen für Volksabstimmungen in Kanada (S. 257 ff.). Das eigentliche Problem bei Referendumsverfahren sei nicht, ob die verfügbaren Informationen „wahr“ seien, sondern vielmehr, ob die Stimmberechtigten ihre Quelle kennen könnten. Die Nachvollziehbarkeit seit mithin wichtiger als die Wahrhaftigkeit. Taillon bekräftigt seine Aussage, indem er auf die Schwierigkeit hinweist, zu bestimmen, was in einem Referendum wahr/faktisch sei. Er betont ferner, die Freiheit, politische Ideen zu debattieren, bedeute, dass die Verwendung von Meinungen oder Behauptungen, die möglicherweise nicht korrekt seien, nicht verboten oder bestraft werden dürfe. Dennoch hält Taillon fest, dass die US-amerikanische Auffassung von Meinungsfreiheit für die meisten anderen Staaten viel zu weit gehe. Er schlägt daher vier Schritte vor, um die Auswirkungen von Fehlinformationen anzugehen. Erstens bedürfe es der Herstellung von Transparenz, damit die Stimmberechtigten wüssten, von wem die Kommunikation stamme, und diese auf der Grundlage der Vertrauenswürdigkeit der Quelle bewerten könnten. Zweitens müsse der Staat die grossen Medienakteure regulieren und dürfe das nicht den sozialen Plattformen selbst überlassen. Drittens müssten unlautere Praktiken im Zusammenhang mit Abstimmungskampagnen hart sanktioniert werden. Viertens müssten gerichtliche Verfahren auf einer beschleunigten Basis zur Verfügung stehen, um effektive Reaktionen innerhalb der kurzen Fristen von Referendumsverfahren zu gewährleisten. Schliesslich erörtert Taillon die Stärken und Schwächen des im Dezember 2018 verabschiedeten kanadischen Wahlmodernisierungsgesetzes. Eine Schwäche verortet er insbesondere darin, dass sich das Gesetz weiterhin auf die Selbstregulierung der Plattformen verlasse.

Oscar Barberà, Professor an der Universitat da València (ESP), setzt sich im 14. Kapitel mit den direkten und indirekten Auswirkungen der Fehlinformationen auf Spanien und die katalanische Unabhängigkeitsbewegung anlässlich des katalanischen Referendums auseinander (S. 281 ff.). Barberà erinnert an die lange Geschichte der Spannungen sowie die involvierten sozialen und wirtschaftlichen Faktoren in Katalonien und Spanien. Der binäre Ansatz des Referendums hätte dieses zu einem besonders spaltenden Thema für die Gesellschaft gemacht. Interessanterweise sei es die hochsensible Natur der Abstimmung gewesen, die die Auswirkungen der Falschinformationskampagnen von beiden Seiten und ausländischen Quellen zerstreut habe. Die Stimmberechtigten seien vor dem Referendum so stark auf

ihre Meinung über die Unabhängigkeit festgelegt gewesen, dass jede Fehlinformation nur eine unbedeutende Zahl an Unentschlossenen hätte beeinflussen können.

Die Schlussfolgerungen des Bandes werden im Kapitel von *Sandrine Baume*, *Véronique Boillet* und *Vincent Martenet* zusammengefasst (S. 299 ff.). Dazu zählt unter anderem die Erkenntnis, dass die Unterscheidung zwischen Fehlinformation und Falschinformationen, die Möglichkeiten zur Überprüfung von Fakten sowie die rechtlichen Mittel zur Bekämpfung von Fehlinformationen von zentraler Bedeutung sind.

Der Sammelband geht in ebenso fundierten wie relevanten Beiträgen auf ein Thema ein, das im Kontext direktdemokratischer Verfahren in Zeiten der Digitalisierung hoch relevant ist. Die Herausforderung wird darin bestehen, adäquat mit dem Spannungsfeld zwischen der freien Meinungsäußerung und der Sicherstellung unverfälschter Referendumsprozesse umzugehen. Gerade vor diesem Hintergrund bietet der Band erheblichen Mehrwert, sei es durch die terminologischen Klärungen hinsichtlich möglicher Arten von Fehl- und Falschinformationen oder durch die zahlreichen Beispiele von bestehenden oder für die Zukunft postulierten Regulierungsansätzen. Die Lektüre der Beiträge empfiehlt sich sowohl für Personen, die sich in der Praxis mit Regulierungsfragen befassen, als auch für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die sich mit Fragen rund um die direkte Demokratie beschäftigen.

Nadja Braun Binder

6.

Neue Literatur

Neue Literatur (2020)

Nadja Braun Binder/Eliane Kunz/Liliane Obrecht

Aguiar-Conraria, Luís/Magalhães, Pedro C./Vanberg, Christoph A.: What are the best quorum rules? A laboratory investigation, in: *Public choice* 185/2020, Nr. 1–2, S. 215–231.

Ahlfeldt, Gabriel M./Maennig, Wolfgang/Steenbeck, Malte: Direct democracy and intergenerational conflicts in ageing societies, in: *Journal of regional science* 60/2020, Nr. 1, S. 129–155.

Alman, Tomáš/Volochová, Jana: Transparent local self-government – Right of public to information as a form of direct democracy, in: *Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration* 28/2020, Nr. 1.

Anibal, Pérez-Liñán: Narratives of Executive Downfall: Recall, Impeachment, or Coup?, in: Welp, Yanina/Whitehead, Laurence (Hrsg.), *The Politics of Recall Elections*, Cham 2020, S. 201–228.

Aqui, Lindsay: ‘No’ Vote Contingency Planning for the UK’s 1975 Referendum, in: *JEIH Journal of European Integration History* 26/2020, Nr. 1, S. 107–126.

Aqui, Lindsay: Government policy and propaganda in the 1975 referendum on European Community membership, in: *Contemporary British history* 34 /2020, Nr. 1, S. 1–21.

Aqui, Lindsay: The first referendum: reassessing Britain’s entry to Europe, 1973–75, Manchester 2020.

Asimakopoulos, John: The Ragged Edge of Anarchy: Direct Democracy, in: *Theory in action*, 13/2020, Nr. 1, S. 161–188.

Atikcan, Ece Özlem/Nadeau, Richard/Bélanger, Éric: Framing risky choices: Brexit and the dynamics of high-stakes referendums, Montreal 2020.

Atkinson, Lucy: The referendum in Britain: a history, Oxford 2020.

Auer, Christoph: Zur Behördenkommunikation im Vorfeld von Abstimmungen, in: *ZBI. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 121/2020, Nr. 4, S. 177 f.

Baccini, Leonardo/Leemann, Lucas: Do natural disasters help the environment? How voters respond and what that means, in: *Political Science Research and Methods* 2020, S. 1–17.

Backer, Larry Cata/Sapiro, Flora/Korman, James: Popular Participation in the Constitution of the Illiberal State - An Empirical Study of Popular Engagement and Constitutional Reform in Cuba and the Contours of Cuban Socialist Democracy 2.0, in: *Emory International Law Review* 34/2020, Nr. 1, S. 183–276.

Bakalar, Elizabeth M.: Alaska’s Ballot Initiative Today: History, Practice, and Process, in: *Alaska Law Review* 37/2020, Nr. 2, S. 153–190.

Barclay, Alexander: Reimagining Citizen Participation in the Digital Era: Considerations for a Swiss Canton, in: Brändli, Adrian/Vale, Giangiacomo (Hrsg.): *Going digital? citizen participation and the future of direct democracy*, Basel 2020, S. 251–274.

- Barrett, Gavin:* Modalidades y Prácticas Políticas Relacionadas con los Referéndums en Irlanda, in: Sáenz Royo, Eva/Garrido López, Carlos (Hrsg.): *El Referéndum y Su Iniciativa en El Derecho Comparado*, Valencia 2020, S. 55–80.
- Barth, Jay/Burnett, Craig G./Parry, Janine:* Direct Democracy, Educative Effects, and the (Mis)Measurement of Ballot Measure Awareness, in: *Political Behavior*, 42/2020, Nr. 4, S. 1015–1034.
- Bellini, Paolo:* Mito, ideologia e prassi della democrazia diretta. Un'indagine esplorativa, in: Brändli, Adrian/Vale, Giangiacomo (Hrsg.): *Going digital? citizen participation and the future of direct democracy*, Basel 2020, S. 81–90.
- Bernhard Laurent/ Kaufmann David:* Die Rolle des Missbrauchsarguments im Rahmen von Abstimmungskampagnen: eine empirische Analyse zu drei Referenden gegen Änderungen des Asylgesetzes, in: Leyvraz, Anne Cécilie/Rey, Raphaël/Rosset, Damian/Stünzi Robin (Hrsg.): *Asile et abus - Asyl und Missbrauch*, Zürich/Genf 2020, S. 67–86.
- Bessen, Brett R.:* Rejecting representation? Party systems and popular support for referendums in Europe, in: *Electoral studies*, 68/2020: 102219.
- Biagianni, Giovanni:* Der coronavirusbedingte Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren – eine Fallstudie zur Tragfähigkeit von Art. 185 Abs. 3 BV, in: *ZBL. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 5/2020, S. 277–287.
- Bisaz, Corsin:* Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk»: Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zürich/St. Gallen 2020.
- Blake, William D./Anson, Ian G.:* Risk and Reform: Explaining Support for Constitutional Convention Referendums, in: *State politics & policy quarterly* 20/2020, Nr. 3, S. 330–355.
- Blick, Andrew/Salter, Brian:* Divided Culture and Constitutional Tensions: Brexit and the Collision of Direct and Representative Democracy, in: *Parliamentary affairs* 2020.
- Bradley, Quintin:* The use of direct democracy to decide housing site allocations in English neighbourhoods, in: *Housing studies* 35/2020, Nr. 2, S. 333–352.
- Braun Binder, Nadja/Driza Maurer, Ardit:* The impact of the pan-European general principles of good administration on Swiss law: between exemplary reception of the ECHR and frictions due to direct democracy, in: Stelkens, Ulrich/Andrijauskaité, Agnė (Hrsg.): *Good administration and the Council of Europe: law, principles, and effectiveness*, Oxford 2020, S. 353–374.
- Braun Binder, Nadja/Milic, Thomas/Rochat, Philippe E.:* Die Volksinitiative als (ausser-)parlamentarisches Instrument? Eine Untersuchung der Parlamentsmitglieder in Initiativkomitees und der Trägerschaft von Volksinitiativen, Zürich 2020.
- Brühlmeier, Daniel/Vatter, Adrian:* Demokratiekonzeption der Bundesverfassung, in: Diggelmann, Oliver/Hertig Randall, Maya/Schindler, Benjamin (Hrsg.): *Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse*, Zürich 2020, S. 373–398.
- Brühlmeier, Daniel:* Demokratiekonzeptionen in den Kantonen, in: Diggelmann, Oliver/Hertig Randall, Maya/Schindler, Benjamin (Hrsg.): *Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse*, Zürich 2020, S. 399–422.
- Brummel, Lars:* ‘You Can't Always Get What You Want’: The effects of winning and losing in a referendum on citizens' referendum support, in: *Electoral Studies* 65/2020: 102155.
- Bühlmann, Marc:* Innovations of Direct Democracy, in: Carayannis, Elias G. (Hrsg.): *Encyclopedia of Creativity, Invention, Innovation and Entrepreneurship*, Cham 2020.

- Bühlmann, Marc*: Verständnisse und Missverständnisse – die direkte Demokratie der Schweiz als Chance, in: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.): *Direkte Demokratie: Chancen, Risiken, Herausforderungen*, Bonn 2020, S. 4–23.
- Cagé, Julia*: *Libres et égaux en voix*, Paris 2020.
- Caluwaerts, Didier/Reuchamps, Min*: The legitimacy of citizen-led deliberative democracy: the G1000 in Belgium, London 2020.
- Cartledge, Paul*: Digital Democracy: Ancient and Modern - or Ancient versus Modern?, in: Brändli, Adrian/Vale, Giangiacomo (Hrsg.): *Going digital? citizen participation and the future of direct democracy*, Basel 2020, S. 27–34.
- Cesaro, Antimo*: Capacità ermeneutica e processi decisionali della democrazia diretta, in: Brändli, Adrian/Vale, Giangiacomo (Hrsg.): *Going digital? citizen participation and the future of direct democracy*, Basel 2020, S. 91–108.
- Chacón, Mario/Jensen, Jeffrey*: Direct Democracy, Constitutional Reform, and Political Inequality in Post-Colonial America, in: *Studies in American political development*, 34/2020, Nr. 1, S. 148–169.
- Cheneval, Francis*: An Essay Concerning Direct Voting by Citizens in the Aftermath of the Brexit Plebiscite, in: Brändli, Adrian/Vale, Giangiacomo (Hrsg.): *Going digital? citizen participation and the future of direct democracy*, Basel 2020, S. 121–132.
- Cheneval, Francis*: Demokratie und Internationalisierung, in: Diggelmann, Oliver/Hertig Randall, Maya/Schindler, Benjamin (Hrsg.): *Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse*, Zürich 2020, S. 357–372.
- Chiariello, Elisabeth*: Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen, in: *LeGes* 31/2020, Nr. 2.
- Ciceo, Georgiana*: The Europeanization of Moldova's direct democracy: assessing the new tools for citizen engagement in policymaking, in: *Eastern European Journal of Regional Studies* 6/2020, Nr. 1, S. 4–23.
- Clark, Alistair*: More Than IndyRef2? The Referendums (Scotland) Act 2020, in: *The Political quarterly* 91/3030, Nr. 2, S. 467–472.
- Collin, Katherine*: Peacemaking referendums: the use of direct democracy in peace processes, in: *Democratization*, 27/2020, Nr. 5, S. 717–736.
- Cortés, Juve J.*: Endogenous Direct Democracy: The Case of Mexico, in: *Journal of polities in Latin America*, 12/2020, Nr. 2, S. 200–218.
- de Lara, Felipe Burbano/de la Torre, Carlos*: The Pushback Against Populism: Why Ecuador's Referendums Backfired, in: *Journal of democracy* 31/2020, Nr. 2, S. 69–80.
- Decker, Frank*: Destabilisierung durch direkte Demokratie, in: Hausteiner, Eva Marlene/Strassenberger, Grit/Wassermann, Felix (Hrsg.): *Politische Stabilität*, Baden-Baden 2020, S. 164–180.
- Decker, Frank*: Direkte Demokratie in Deutschland auf Landes- und Bundesebene. Welche Verfahren sind geeignet?, in: Münch, Ursula/Kalina, Andreas (Hrsg.): *Demokratie im 21. Jahrhundert, Theorien, Befunde, Perspektiven*, Baden-Baden 2020, S. 253–274.
- Decker, Frank*: Wer ist das Volk? Anmerkungen zum Verhältnis von direkter Demokratie und Populismus, in: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.): *Direkte Demokratie: Chancen, Risiken, Herausforderungen*, Bonn 2020, S. 50–64.
- Dennison, James/Davidov, Eldad/Seddig, Daniel*: Explaining voting in the UK's 2016 EU referendum: Values, attitudes to immigration, European identity and political trust, in: *Social Science Research* 92/2020.

- Dienel, Hans-Liudger*: Gemeinsam stark? Zur Kopplung von direkter, partizipativer und parlamentarischer Demokratie, in: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.): *Direkte Demokratie: Chancen, Risiken, Herausforderungen*, Bonn 2020, S. 108–120.
- Diggelmann, Oliver*: Verfassung und Völkerrecht, in: Diggelmann, Oliver/Hertig Randall, Maya/Schindler, Benjamin (Hrsg.): *Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse*, Zürich 2020, S. 265–284.
- Driza Maurer, Arditia*: European Legal Standards on E-voting, in: Brändli, Adrian/Vale, Giangiacomo (Hrsg.): *Going digital? citizen participation and the future of direct democracy*, Basel 2020, S. 233–244.
- Egger, Clara/Magni-Bertoni, Raul*: The Recall in France: A long standing and unresolved debate, in: Welp, Yanina/Whitehead, Laurence (Hrsg.): *The Politics of Recall Elections*, Cham 2020, S. 49–72.
- Egger, Jean-Luc*: «Ah, titolo infedele, tu quoque?», in: *LeGes* 31/2020, Nr. 3.
- Egli, Patricia*: Kantone als Verfassungsorgane, in: Diggelmann, Oliver/Hertig Randall, Maya/Schindler, Benjamin (Hrsg.): *Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse*, Zürich 2020, S. 1677–1698.
- Ehrenzeller, Kaspar*: Koordination von Verfassungsrecht im Widerspruch: legislative Gestaltungskompetenzen bei angenommenen Volksinitiativen, Zürich/St. Gallen/Baden-Baden 2020.
- el-Wakil, Alice/McKay, Spencer*: Disentangling Referendums and Direct Democracy: A Defence of the Systemic Approach to Popular Vote Processes, in: *Representation* 56/2020, Nr. 4, S. 449–466.
- el-Wakil, Alice/McKay, Spencer*: Introduction to the Special Issue ‘Beyond ‘Direct Democracy’: Popular Vote Processes in Democratic Systems’, in: *Representation* 56/2020, Nr. 4, S. 435–447.
- el-Wakil, Alice*: Dissocier référendums et «démocratie directe», in: *DeFacto* 2020.
- el-Wakil, Alice*: Government with the people: the value of facultative referendums in democratic systems, Zürich 2020.
- el-Wakil, Alice*: Supporting Deliberative Systems with Referendums and Initiatives, in: *Journal of Deliberative Democracy* 16/2020, Nr. 1, S. 37–45.
- Erturk, Ahmet, Cemal*: Direct Democracy in the EU: The Myth of a Citizens’ Union, in: *Journal of Common Market Studies* 58/2020, Nr. 5, S. 1355–1356.
- Fassbender, Bardo*: Verfassung als plurales Gefüge, in: Diggelmann, Oliver/Hertig Randall, Maya/Schindler, Benjamin (Hrsg.): *Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse*, Zürich 2020, S. 187–210.
- Flader, Robert*: Die öffentliche Akzeptanz der Europäischen Union in Großbritannien: britische Printmedien und ihr Einfluss auf das Wahlverhalten ihrer Leser am Beispiel des EU-Referendums 2016, Berlin 2020.
- Fleckenstein, Jürgen*: Die Stellung der Vertrauenspersonen bei Bürgerbegehren, Einwohneranträgen und Anträgen auf Abhaltung einer Einwohnerversammlung, in: Hartleb, Torsten/Fischer, Jürgen (Hrsg.): *Innovative Verwaltung in Forschung und Lehre*, Baden-Baden 2020, S. 163–174.
- Fraenkel-Haeberle, Cristina*: Zur Verschränkung von direkter und repräsentativer Demokratie in Italien: das abrogative Referendum über Wahlgesetze, in: Braun Binder, Nadja/Feld, Lars P./Huber, Peter M./Poier, Klaus/Wittreck, Fabian (Hrsg.): *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2019, Baden-Baden 2020, S. 83–110.

- Galletta, Sergio*: Direct democracy, partial decentralization and voter information: evidence from Swiss municipalities, in: International tax and public finance, 27/2020, Nr. 5, S. 1174–1197.
- Geißel, Brigitte/Jung, Stefan*: Explaining Institutional Change Toward Recall in Germany, in: Welp, Yanina/Whitehead, Laurence (Hrsg.): The Politics of Recall Elections, Cham 2020, S. 117–141.
- Geißel, Brigitte/Krämling, Anna/Paulus, Lars*: Direkte Demokratie und Volksabstimmungen in Europa - Herausforderungen und Chancen mit Blick auf Minderheiten, in: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.): Direkte Demokratie: Chancen, Risiken, Herausforderungen, Bonn 2020, S. 172–187.
- Gherghina, Sergiu/Geißel, Brigitte*: Support for direct and deliberative models of democracy in the UK: understanding the difference, in: Political Research Exchange, 2/2020, Nr. 1.
- Gherghina, Sergiu/Silagadze, Nanuli*: Populists and Referendums in Europe: Dispelling the Myth, in: The Political quarterly 91/2020, Nr. 4, S. 795–805.
- Giegerich, Thomas*: Ergänzung der repräsentativen durch die partizipative Demokratie: Europäische Bürgerinitiative, § 9 Unionsbürgerschaft, in: Schulze, Reiner/Janssen, André/Kadelbach, Stefan (Hrsg.): Europarecht, Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, 4. Aufl., Baden-Baden 2020, Rn. 1–127.
- Gilardi, Fabrizio/Dermont, Clau/Kubli, Maël*: Die digitale Transformation der Demokratie, in: Braun Binder, Nadja/Feld, Lars P./Huber, Peter M./Poier, Klaus/Wittreck, Fabian (Hrsg.): Jahrbuch für direkte Demokratie 2019, Baden-Baden 2020, S. 11–37.
- Girault, Quentin*: Le référendum d'initiative populaire: proposition d'un modèle dans l'ordonnancement constitutionnel de la Ve République en France, Bruxelles 2020.
- Glaser, Andreas/Dörig, Heidi*: Wahlrecht und direkte Demokratie unter der Kantonsverfassung von 1980 - Entwicklungen und Reformbedarf, in: Ziegler, Béatrice/Glaser, Andreas (Hrsg.): Direkte Demokratie im Kanton Aargau in Geschichte und Gegenwart, Zürich 2020, S. 139–161.
- Glaser, Andreas*: Das Institutionelle Abkommen Schweiz-EU – ein Fall für das obligatorische Staatsvertragsreferendum?, in: sui generis 2020, S. 210–225.
- Glaser, Andreas*: Wandel der Volksrechte, in: Diggelmann, Oliver/Hertig Randall, Maya/Schindler, Benjamin (Hrsg.): Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse, Zürich 2020, S. 461–486.
- González Cadenas, Diego*: Facing Democratic Crisis in the EU: the New European Citizens' Initiative Regulation, in: Global Journal of Comparative Law 9/2020, Nr. 1, S. 117–147.
- Gordner, Cole*: Don't Change the Subject: How State Election Laws Can Nullify Ballot Questions, in: PennState Dickinson Law Review, 125/2020, Nr. 1, S. 529–554.
- Gordon, Michael*: Referendums in the UK constitution: Authority, sovereignty and democracy after brexit, in: European constitutional law review 16/2020, Nr. 2, S. 1–36.
- Graber, Rolf*: Die Entstehung der direkten Demokratie im Aargau im Kontext der Demokratiebewegungen in anderen Mediationskantonen, in: Ziegler, Béatrice/Glaser, Andreas (Hrsg.): Direkte Demokratie im Kanton Aargau in Geschichte und Gegenwart, Zürich 2020, S. 21–34.
- Grenade, Wendy C.*: Direct democracy and party politics in the Commonwealth Caribbean: an analysis of the 2016 referendum on constitutional reform in Grenada, in: Commonwealth & comparative politics 58/2020, Nr. 4, S. 495–517.

- Grotz, Florian/Lewandowsky, Marcel:* Promoting or Controlling Political Decisions? Citizen Preferences for Direct-Democratic Institutions in Germany, in: *German politics* 29/2020, Nr. 2, S. 180–200.
- Gunjic, Ivan:* Die schweizerische Demokratie und "Fake News": eine Beurteilung der bунdesrechtlichen Rahmenbedingungen zum Schutz eidgenössischer Urnengänge vor Falschnachrichten durch private Akteure, in: Meier, Julia/Zurkinden, Nadine/Staffler, Lukas (Hrsg.): *Recht und Innovation*, Zürich/St. Gallen 2020, S. 179–193.
- Hansson, Sten/Kröger, Sandra:* How a lack of truthfulness can undermine democratic representation: The case of post-referendum Brexit discourses, in: *The British Journal of Politics and International Relations* 2020, S. 1–18.
- Harms, Philipp/Landwehr, Claudia:* Is money where the fun ends? Material interests and individuals' preference for direct democracy, in: *European Journal of Political Economy* 61/2020.
- Hasen, Richard L.:* Direct Democracy Denied: The Right to Initiate in a Pandemic, in: *University of Chicago Law Review Online* 2020, S. 1–10.
- Heber, Maike:* Italiens Demokratie zwischen Volkssouveränität und Verfassungsvorrang: Wie 25 Jahre Reformprozess die konstitutionelle Demokratie verändert haben, Wiesbaden 2020.
- Hegedüs, Daniel:* Simulierte Direktdemokratie als Kampagneninstrument. Die „Nationalen Konsultationen“ der ungarischen Fidesz-Regierung, in: Lorenz, Astrid/Hoffmann, Christian Pieter/Hitschfeld, Uwe (Hrsg.): *Partizipation für alle und alles?*, Wiesbaden 2020, S. 143–157.
- Helbling, Michael René:* Entwicklung, Ausgestaltung und Reformbedarf der Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung, Zürich/St. Gallen 2020.
- Herdegen, Matthias:* Verfassungsbildung, in: Ehrenzeller, Kaspar/Nobs, Roger/Engeler, Walter/Meyer, Kilian/Müller, Lucien (Hrsg.), *Verfassungsbildner - Bildungsverfasser, Kolloquium zu Ehren des 65. Geburtstags von Professor Bernhard Ehrenzeller*, Zürich 2020, S. 9–24.
- Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne:* Der geplante „Volkseinwand“ in Sachsen - Verfassungswidriges fakultatives Referendum?, in: *NJ* 3/2020, S. 89–136.
- Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne:* Suspensives fakultatives Referendum verfassungswidrig, Quoren viel zu hoch, Plebisit schädlich - Zu den direktdemokratischen Vorschlägen des sächsischen Koalitionsvertrages 2019-2024, *LKV* 2/2020, S. 58–64.
- Hizen, Yoichi:* A Referendum Experiment with Participation Quorums, in: *Kyklos* 74/2020, Nr. 1, S. 19–47.
- Hobolt, Sara B./Leeper, Thomas J./Tilley, James:* Divided by the Vote: Affective Polarization in the Wake of the Brexit Referendum, in: *British Journal of Political Science*, 2020, S. 1–18.
- Hobolt, Sara B./Tilley, James/Leeper, Thomas J.:* Policy Preferences and Policy legitimacy After Referendums: Evidence from the Brexit Negotiations, in: *Political Behavior* 2020, <https://doi.org/10.1007/s11109-020-09639-w> (Zugriff 26.04.2021).
- Hobolt, Sara/Rodon, Toni:* Cross-cutting issues and electoral choice. EU issue voting in the aftermath of the Brexit referendum, in: *Journal of European Public Policy*, 27/2020, Nr. 2, S. 227–245.
- Iben, Alexander:* Staatlicher Schutz des Meinungsbildungsprozesses in sozialen Netzwerken gegen potentielle Beeinträchtigungen durch Meinungsroboter, in: Greve, Ruth (et al.): *Der*

- digitalisierte Staat - Chancen und Herausforderungen für den modernen Staat, Baden-Baden 2020, S. 153–176.
- Jaag, Tobias*: Eigenheiten des kantonalen Verfassungsrechts, in: Diggelmann, Oliver/Hertig Randall, Maya/Schindler, Benjamin (Hrsg.): *Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse*, Zürich 2020, S. 107–136.
- Jacquemoud, Camilla*: La libre formation de la volonté des signataires d'un référendum, in: SJZ/RSJ 116/2020, S. 223–236.
- Jacquemoud, Camilla*: Le traitement « favorable » des initiatives populaires: La notion, la portée et les limites à la lumière de la garantie des droits politiques (art. 34 Cst.), in: ZBI. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 8/2020, S. 407–430.
- Janoschek, Wolfgang/Piswanger, Carl-Markus*: e-Demokratie im BRZ, ein Shortcut über die Erfahrungen und das BRZ eDEM-TOOL, in: Jusletter IT 27. Mai 2020, https://jusletter-it.weblaw.ch/dam/publicationsystem/articles/Jusletter-IT/2020/26-Mai-2020/8_9_e-demokratie_im_ce46da0e30/8_9_e-Demokratie_im_BRZ.pdf (Zugriff 26.04.2021).
- Jaquet, Julien M./Sciarini, Pascal/Gava, Roy*: Can't buy me votes? Campaign spending and the outcome of direct democratic votes, in: *West European politics* 2020, S. 1–25.
- Jäske, Maija/Setälä, Maija*: A Functionalist Approach to Democratic Innovations, in: *Representation* 56/2020, Nr. 4, S. 467–483.
- Kaiser, Roman*: Die Überprüfung von Volksbegehren am Massstab des Bundesrechts, in: NVWZ 2020, S. 207–209.
- Kalina, Andreas*: Europa nach dem Brexit-Blues. Das Demokratiedilemma der EU: Volksabstimmungen als Ausweg?, in: Münch, Ursula/Kalina, Andreas (Hrsg.): *Demokratie im 21. Jahrhundert*, Baden-Baden 2020, S. 303–340.
- Katsanidou, Alexia/Zivković, Slaven*: Comparing Voting in National Referendums on EU Issues, in: Rose, Richard (Hrsg.): *How Referendums Challenge European Democracy*, Cham 2020, S. 117–133.
- Kaufmann, Bruno*: Modern Direct Democracy - Global Challenges – Italian Opportunities, in: Brändli, Adrian/Vale, Giangiacomo (Hrsg.): *Going digital? citizen participation and the future of direct democracy*, Basel 2020, S. 275–287.
- Keenan, Liza*: The divorce referendum 2019, in: *Irish political studies* 35/2020, Nr. 1, S. 80–89.
- Keller, Helen/Weber, Yannick*: Die Zuständigkeit zur Kündigung völkerrechtlicher Verträge, in: ZBI. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 121/2020, S. 119–146.
- Kildea, Paul/Brown, A. J./Deem, Jacob*: When Should the People Decide? Public Support for Direct Democracy in Australia, in: *Parliamentary affairs* 2020.
- Klainot-Hess, Elizabeth*: When Mobilization is Not Enough: Political Mediation, Framing, and the Use of Direct Democracy Devices by the Labor Movement in Response to Anti-Union Legislation, in: *Sociological focus* 53/2020, Nr. 2, S. 177–189.
- Kley, Andreas*: Eigenheiten des schweizerischen Verfassungsrechts, in: Diggelmann, Oliver/Hertig Randall, Maya/Schindler, Benjamin (Hrsg.): *Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse*, Zürich 2020, S. 85–106.
- Kley, Andreas*: Geschichte des schweizerischen Verfassungsrechts von 1798 bis in die Gegenwart, in: Diggelmann, Oliver/Hertig Randall, Maya/Schindler, Benjamin (Hrsg.): *Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse*, Zürich 2020, S. 57–86.
- Kley, Andreas*: Verfassungsgeschichte der Neuzeit: Grossbritannien, die USA, Frankreich und die Schweiz, Bern 2020.

- Kley, Andreas:* Verhältnis von Föderalismus und Demokratie, in: Diggelmann, Oliver/Hertig Randall, Maya/Schindler, Benjamin (Hrsg.): *Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse*, Zürich 2020, S. 621–638.
- Knauff, Matthias:* Die europäische Bürgerinitiative im Wandel, in: *Deutsches Verwaltungsblatt* 135/2020, Nr. 6, S. 404–409.
- Komáromi, László:* Eine ungarische Debatte aus dem Jahr 1926 über die Funktion der Volksabstimmung im politischen System. Hintergrund, Standpunkte und die spätere Entwicklung, in: *Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs* 10/2020, Nr. 2, S. 241–248.
- König, Doris/Kleinlein, Thomas:* Gesetzgebungsinitiative, § 2 Gesetzgebung, in: Schulze, Reiner/Janssen, André/Kadelbach, Stefan (Hrsg.) *Europarecht, Handbuch für die deutsche Rechtspraxis*, 4. Aufl., Baden-Baden 2020, Rn. 1–84.
- Kost, Andreas:* Direkte und repräsentative Demokratie, in: Kost, Andreas/Massing, Peter/Reiser, Marion (Hrsg.): *Handbuch Demokratie*, Frankfurt am Main 2020, S. 79–90.
- Kradolfer, Matthias:* Hans Kelsen und die direkte Demokratie, in: *ZSR/RDS*, 139/2020, Nr. 4, S. 367–389.
- Kreis, Georg:* The Development, Degeneration and Defence of Direct Democracy in Switzerland, in: Brändli, Adrian/Vale, Giangiacomo (Hrsg.): *Going digital? citizen participation and the future of direct democracy*, Basel 2020, S. 51–72.
- Kreis, Georg:* Unzufrieden mit der Einheitlichen Europäischen Akte. Zur Geschichte des italienischen Referendums von 1989, in: Gehler, Michael/Loth, Wilfried (Hrsg.): *Reshaping Europe*, Baden-Baden 2020, S. 167–188.
- Kreis, Georg:* Why Italy was for Europe: on the history of the 1989 advisory referendum, Basel 2020.
- Kübler, Daniel:* Die Nutzung der Volksrechte im Kanton Aargau seit 1891, in: Ziegler, Béatrice/Glaser, Andreas (Hrsg.): *Direkte Demokratie im Kanton Aargau in Geschichte und Gegenwart*, Zürich 2020, S. 89–96.
- Ladam, Christina:* Does Process Matter? Direct Democracy and Citizens' Perceptions of Laws, in: *Journal of experimental political science* 7/2020, Nr. 3, S. 232–237.
- Ladner, Andreas:* Demokratiekonzeptionen in den Gemeinden, in: Diggelmann, Oliver/Hertig Randall, Maya/Schindler, Benjamin (Hrsg.): *Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse*, Zürich 2020, S. 423–444.
- Landi, Giulia:* Secession and referendum: a new dimension of international law on territorial changes?, Firenze 2020.
- Landwehr, Claudia/Harms, Philipp:* Preferences for Referenda: Intrinsic or Instrumental? Evidence from a Survey Experiment, in: *Political studies* 68/2020, Nr. 4, S. 875–894.
- Lang, Josef:* Demokratie in der Schweiz: Geschichte und Gegenwart, Baden 2020.
- Langer, Lorenz:* Behördliche Stellungnahmen und der Schutz der freien Willensbildung: Grenzen der Kategorisierung, in: *ZBI. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 121/2020, S. 179–205.
- Lauener, Lukas:* Why Do Citizens Vote Against Their Basic Political Values?, in: *Swiss political science review* 26/2020, Nr. 2, S. 153–180.
- Lehmann, Pola/Ritzi, Claudia:* Stärkt die direkte Demokratie die demokratische Legitimität?, in: Kneip, Sascha/Merkel, Wolfgang/Weßels, Bernhard (Hrsg.): *Legitimitätsprobleme, Zur Lage der Demokratie in Deutschland*, Wiesbaden 2020, S. 317–340.
- Lewis, Daniel:* Initiatives without Engagement: A Realistic Appraisal of Direct Democracy's Secondary Effects, in: *Political Science Quarterly*, 135/2020, Nr. 2, S. 347–349.

- Lindell, Johan/Ibrahim, Joseph:* Something ‘Old’, Something ‘New?’ The UK Space of Political Attitudes After the Brexit Referendum, in: Sociological Research Online 2020.
- Linden, Markus:* Masse oder Qualität? Über das Neben- und Gegeneinander von parlamentarischen und privaten Petitionsplattformen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 51/2020, Nr. 3, S. 683–702.
- Lindner, Josef Franz:* Nachhaltigkeit und Innovation durch Volksgesetzgebung, in: Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht 18/2020, Nr. 4, S. 427–439.
- López, Jaume/Sanjaume-Calvet, Marc:* The Political Use of de facto Referendums of Independence The Case of Catalonia, in: Representation 56/2020, Nr. 4, S. 501–519.
- Markić, Luka:* Von Verfügungen über das (Nicht-)Zustandekommen eidgenössischer Referenden und den Tücken bei deren Anfechtung, in: *sui generis* 2020, S. 395–404.
- Markić, Luka:* Die Initiative in kantonalen Angelegenheiten, in: EGV-SZ 2018, S. 270–288.
- Marxer, Wilfried:* Direkte Demokratie in Liechtenstein - Instrumente und Praxis, in: Braun Binder, Nadja/Feld, Lars P./Huber, Peter M./Poier, Klaus/Wittreck, Fabian (Hrsg.): Jahrbuch für direkte Demokratie 2019, Baden-Baden 2020, S. 155–190.
- Matsusaka, John G.:* Let the People Rule: How Direct Democracy Can Meet the Populist Challenge, Princeton 2020.
- Mattucci, Natascia:* Rivoluzione digitale e immediatezza in politica, in: Brändli, Adrian/Vale, Giangiacomo (Hrsg.): Going digital? citizen participation and the future of direct democracy, Basel 2020, S. 185–200.
- Matyja, Miroslaw:* Swiss Direct Democracy and Regulation of Banking Sector, in: Technium Social Sciences Journal 3/2020, Nr. 1, S. 1–10.
- McGuire, Brendan:* The Top-Four Primary and Alaska Ballot Measure 2, in: Alaska Law Review 37/2020, Nr. 2, S. 309–314.
- Mencacci, Luca:* Citizenship and contemporary direct democracy, in: Democratization 27/2020, Nr. 2, S. 364–365.
- Merli, Franz:* Illiberal Direct Democracy, in: Vienna online journal on international constitutional law 14/2020, Nr. 2, S. 199–210.
- Meya, Johannes/Poutvaara, Panu/Schwager, Robert:* Pocketbook voting, social preferences, and expressive motives in referenda, in: Journal of economic behavior & organization 175/2020, S. 185–205.
- Milic, Thomas:* The use of the endorsement heuristic in swiss popular votes, in: SPSR. Swiss Political Science Review 26/2020, Nr. 3, S. 296–315.
- Milos, Matija:* Reimagining direct democracy as an intersection of different forms of representation, in: Union University Law School Review (Pravni zapisi) 11/2020, Nr. 1, S. 69–92.
- Miscoiu, Sergiu:* Recall Practices in Central and Eastern Europe: From Citizen Accountability to Partisan Account Settling, in: Welp, Yanina/Whitehead, Laurence (Hrsg.): The Politics of Recall Elections, Cham 2020, S. 143–157.
- Moeckli, Silvano:* Politische Willensbildung in der Schweiz, in: Diggelmann, Oliver/Hertig Randall, Maya/Schindler, Benjamin (Hrsg.): Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse, Zürich 2020, S. 487–509.
- Moeckli, Silvano:* Politische Willensbildung in der Schweiz, in: Diggelmann, Oliver/Hertig Randall, Maya/Schindler, Benjamin (Hrsg.): Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse, Zürich 2020, S. 487–510.

- Montero Caro, María Dolores*: Nuevas oportunidades de participación en el marco del modelo de gobierno abierto, in: *Estudios de Deusto* 68/2020, Nr. 1, S. 425–447.
- Morán Torres, Enoc Francisco*: La consulta popular en México. Una propuesta para el fortalecimiento de su diseño institucional a partir de experiencias normativas latinoamericanas, in: *Dikaion* 29/2020, Nr. 2, S. 501–534.
- Mueller, Sean/Heidelberger, Anja*: Should we stay or should we join? 30 years of Sovereignism and direct democracy in Switzerland, in: *European politics and society* 21/2020, Nr. 2, S. 182–201.
- Murphy, Anthony*: Semi-Presidential Reform and Referendums in France and Romania, in: *European Journal of Comparative Law and Governance* 7/2020, Nr. 4, S. 384–407.
- Nemitz, Paul*: Mehr Demokratie wagen, wehrhafte Demokratie und eine EU-Demokratiecharta, in: Kadelbach, Stefan (Hrsg.): *Europäische Bürgerschaft – Anfang oder Ende einer Utopie?*, Baden-Baden 2020, S. 23–74.
- Nicholson, Stephen P./Bowler, Shaun*: Persuasion and Ballot Propositions, in: Suhay, Elizabeth/Grofman, Bernard/Trechsel, Alexander H. (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Electoral Persuasion*, Oxford 2020.
- Nugraha, Ignatius Yordan*: Human rights referendum: Dissonance between ‘the will of the people’ and fundamental rights?, in: *Netherlands Quarterly of Human Rights* 38/2020, Nr. 2, S. 115–133.
- O'Driscoll, Dylan/Baser, Bahar*: Referendums as a political party gamble: A critical analysis of the Kurdish referendum for independence, in: *International political science review* 41/2020, Nr. 5, S. 652–666.
- Okamoto, Mitsuhiro/Serdült, Uwe*: Recall in Japan as A Measure of Vertical Accountability, in: Welp, Yanina/Whitehead, Laurence (Hrsg.): *The Politics of Recall Elections*, Cham 2020, S. 95–116.
- O'Mahen, Patrick/Petersen, Laura*: State-Level Political Institutions Matter: The Balance of Powers Among Governors, Legislatures, and Direct Democracy Influences Medicaid Expansion Decisions, in: *World medical and health policy* 12/2020, Nr. 1, S. 60–70.
- Palano, Damiano*: I due volti della democrazia diretta Note per la genealogia di un progetto moderno, in: *Teoria politica* 10/2020, S. 341–362.
- Palano, Damiano*: Il pubblico e lo sciame: la democrazia diretta e la Bubble Democracy, in: Brändli, Adrian/Vale, Giangiacomo (Hrsg.): *Going digital? citizen participation and the future of direct democracy*, Basel 2020, S. 157–178.
- Pállinger, Zoltán Tibor*: Zwischen Demokratisierung und Dekonsolidierung: Die Entwicklungslinien der direkten Demokratie in Ungarn seit dem Systemwechsel, in: Braun Binder, Nadja/Feld, Lars P./Huber, Peter M./Poier, Klaus/Wittreck, Fabian (Hrsg.): *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2019, Baden-Baden 2020, S. 199–225.
- Parkinson, John*: The Roles of Referendums in Deliberative Systems, in: *Representation* 56/2020, Nr. 4, S. 485–500.
- Parotto, Giuliana*: Il corpo mediale tra democrazia diretta e rappresentativa, in: Brändli, Adrian/Vale, Giangiacomo (Hrsg.): *Going digital? citizen participation and the future of direct democracy*, Basel 2020, S. 179–184.
- Pautsch, Arne/Zimmermann, Daniel*: „Partizipative Gesetzgebung“ – Möglichkeiten und Grenzen der Legitimationsverstärkung durch Bürgerbeteiligung, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 51/2020, Nr. 2, S. 385–407.
- Pautsch, Arne*: Landesverfassungsgerichte und direkte Demokratie, in: Reutter, Werner (Hrsg.): *Verfassungsgerichtsbarkeit in Bundesländern*, Wiesbaden 2020, S. 263–287.

- Pawłowska, Agnieszka*: Referendum as an Indicator of the Model of Local Democracy (with Particular Emphasis on the Local Referendum in the United States of America), in: *Politeja* 17/2020 Nr. 1, S. 337–355.
- Perkowska, Magdalena*: Popular Initiative as an Instrument of Migration Policy in Switzerland, in: *Studia Iuridica Lublinensia* 29/2020, Nr. 1, S. 181–195.
- Pfisterer, Thomas*: Die direkte Demokratie in der Kantonsverfassung von 1980 / Direkte Demokratie nach der Kantonsverfassung vom 25. Juni 1980 - und heute?, in: *Ziegler, Béatrice/ Glaser, Andreas (Hrsg.): Direkte Demokratie im Kanton Aargau in Geschichte und Gegenwart*, Zürich 2020, S. 99–137.
- Plotka, Julian*: Europäische Bürgerinitiative, in: *Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang/Tekin, Funda (Hrsg.): Europa von A bis Z, Taschenbuch der europäischen Integration*, Wiesbaden 2020, S. 185–187.
- Poier, Klaus/Saywald-Wedl, Sandra/Unger, Hedwig*: Die Themen der »Populisten«, Eine Medienanalyse von Wahlkämpfen in Österreich, Deutschland, der Schweiz, Dänemark und Polen, in: *Zeitschrift für Literaturwissenschaft und Linguistik* 50/2020, S. 185–202.
- Popławski, Mariusz*: COVID-19 and Direct Contact-Free Democracy - Experiences from Poland, in: *Przegląd prawa konstytucyjnego* 58/2020, Nr. 6, S. 603–614.
- Popp, Christoph*: Nachhaltigkeit und direkte Demokratie: Volksentscheid und Bürgerentscheid als Instrumente der Nachhaltigkeit? Eine empirische Analyse, Tübingen 2020.
- Prémat, Christophe*: La marginalisation du référendum communal en France depuis 2003, in: *revue française de science politique* 70/2020, Nr. 2, S. 257–270.
- Qvortrup, Matt*: Breaking up is hard to do: The Neil Sedaka theory of independence referendums, in: *International political science review* 41/2020, Nr. 5, S. 638–651.
- Qvortrup, Matt*: Nationalism, referendums and democracy: voting on ethnic issues and independence, London 2020.
- Qvortrup, Matt*: The Political Theory of Recall. A Study in the History of the Ideas, in: *Welp, Yanina/Whitehead, Laurence (Hrsg.): The Politics of Recall Elections*, Cham 2020, S. 29–48.
- Racu, Alexandru/Giugăl, Aurelian/Johnston, Ron/Gavriș, Alexandru*: When cultural strength means political weakness: Romania's marriage referendum and the paradox of conservative mobilisation, in: *Moravian geographical reports* 28/2020, Nr. 2, S. 70–80.
- Ratto Trabucco, Fabio*: The Evolution of National Referendum Tools in Czech Republic and Slovakia's Comparative Case, in: *Cuadernos de Derecho Transnacional* 12/2020, Nr. 2, S. 633–659.
- Ratto Trabucco, Fabio*: The Latvian direct democracy tools in a comparative European context, in: *Oñati socio-legal series* 10/2020, Nr. 4, S. 744–788.
- Razsa, Maple/Kurnik, Andrej*: Occupy Slovenia: how migrant movements contributed to new forms of direct democracy, in: *Border Politics* 2020, S. 206–229.
- Rehmet, Frank/Wagner, Neelke/Weber, Tim Willy*: Volksabstimmungen in Europa: Regelungen und Praxis im internationalen Vergleich, Opladen 2020.
- Renwick, Alan/Palese, Michela/Sargeant, Jess*: Information in Referendum Campaigns: How Can It Be Improved?, in: *Representation* 56/2020, Nr. 4, S. 521–537.
- Reutter, Werner*: Repräsentative und direkte Demokratie in den Ländern: Ergänzung oder Widerspruch?, in: *Reutter, Werner (Hrsg.): Die deutschen Länder*, Wiesbaden 2020, S. 59–75.
- Rhinow, René*: Von den Säulen der Demokratie, in: *SJZ-RSJ* 6/2020, S. 187–197.

- Riambau, Guillem/Stillman, Steven/Boe-Gibson, Geua:* What determines preferences for an electoral system? Evidence from a binding referendum, in: *Public choice* 186/2020, Nr. 1–2, S. 179–208.
- Ricci, Fiammetta:* Luoghi e non luoghi di partecipazione politica nell'agorà digitale: simulacri e virtualità delle istituzioni, in: Brändli, Adrian/Vale, Giangiacomo (Hrsg.): *Going digital? citizen participation and the future of direct democracy*, Basel 2020, S. 201–222.
- Richter, Christian/Roy-Mukherjee, Shampa:* On the Uncertainty Caused by the Referendum on Brexit, in: *Applied Economics Quarterly* 66/2020, Nr. 2, S. 145–164.
- Ritzi, Claudia:* Gut gemacht oder gut gemeint? Qualitätsstandards der direkten Demokratie, in: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.): *Direkte Demokratie: Chancen, Risiken, Herausforderungen*, Bonn 2020, S. 24–49.
- Robinson, Trane J.:* Speaking of direct democracy, judicial review of state ballot initiative laws under the First Amendment, in: *University of Cincinnati law review* 89/2020, Nr. 1, S. 176–204.
- Roca, Rene:* Direkte Demokratie im Kanton Aargau – die Demokratische Bewegung als Motor der Weiterentwicklung, in: Ziegler, Béatrice/Glaser, Andreas (Hrsg.): *Direkte Demokratie im Kanton Aargau in Geschichte und Gegenwart*, Zürich 2020, S. 3–20.
- Rochat, Philippe E.:* Versammlungsdemokratie realistisch betrachtet: die Gemeindeversammlungen der Schweiz, Zürich 2020.
- Rojon, Sébastien/Rijken, Arieke J.:* Are radical right and radical left voters direct democrats? Explaining differences in referendum support between radical and moderate voters in Europe, in: *European societies* 22/2020, Nr. 5, S. 581–609.
- Romero, Alan:* Making Constitutional Sense: A Model Approach to California's Proposition 66, in: *Loyola of Los Angeles Law Review* 53/2020, Nr. 2, S. 447–476.
- Ronning, Helge:* Constitutional referendums and the media in Africa: Reporting the aborted referendum in Tanzania – 2015, in: *Journal of African media studies* 12/2020, Nr. 3, S. 301–317.
- Rose, Richard:* How Referendums Challenge European Democracy, Brexit and Beyond, Cham 2020.
- Rose, Richard:* How Referendums Differ from Each Other, in: Rose, Richard (Hrsg.): *How Referendums Challenge European Democracy*, Cham 2020, S. 19–36.
- Roth, Roland:* Bürgerhaushalte, Bürgerbudgets und Beteiligungsfonds als Formen direkter Demokratie auf kommunaler Ebene, in: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.): *Direkte Demokratie: Chancen, Risiken, Herausforderungen*, Bonn 2020, S. 121–156.
- Roth, Roland:* Exit Plebisit? Direkte Demokratie auf Bundesebene: Mutmaßungen über eine Leerstelle, in: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.): *Direkte Demokratie: Chancen, Risiken, Herausforderungen*, Bonn 2020, S. 65–93.
- Sahin, Emre/Abbas, Khabat:* Communal Lifeboat: Direct Democracy in Rojava (NE Syria), in: Sitrin, Marina (Hrsg.): *Pandemic Solidarity: Mutual Aid during the Covid-19 Crisis*, London 2020, S. 3–17.
- Salaw-Hanslmaier, Stefanie/Möller, Franz-Josef:* Direkte und repräsentative Demokratie: binden Entscheidungen der direkten Demokratie mehr als die des Repräsentativorgans?, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 53/2020, Nr. 3, S. 77–80.
- Salvatore, Ingrid:* Direct Democracy in a Populist Era, in: Brändli, Adrian/Vale, Giangiacomo (Hrsg.): *Going digital? citizen participation and the future of direct democracy*, Basel 2020, S. 133–156.

- Schanetzy, Tim*: Verfassungsreform und direkte Demokratie im deutsch-deutschen Eini- gungsprozess, in: Schanetzy, Tim/Freimüller, Tobias/Meyer, Kristina/Steinbacher, Sybille/Süss, Dietmar/Weinke, Annette (Hrsg.): Demokratisierung der Deutschen, Errun- genschaften und Anfechtungen eines Projekts, S. 285–298.
- Schellenberger, Jens*: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Baden-Württemberg, Berlin 2020.
- Schiller, Theo*: Direkte Demokratie, in: Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Aufbruch zur Demokratie, Die Weimarer Reichsverfassung als Bauplan für eine demokratische Republik, Baden- Baden 2020, S. 599–612.
- Schlumberger, Anni/Söll, Elisa*: Online Citizen Participation: Opportunities and Constraints, in: Frankenberger, Rolf/Chernenkova, Elena (Hrsg.): Local Governance and Public Well- being, Baden-Baden 2020, S. 64–76.
- Schmid, Stefan G.*: «Constitutio semper reformanda»: permanente Verfassungsrevision als wahre Zauberformel der Schweiz?, in: ZBI. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 121/2020, S. 639–663.
- Schmid, Stefan G.*: Entstehung und Entwicklung der Demokratie in der Schweiz, in: Diggel- mann, Oliver/Hertig Randall, Maya/Schindler, Benjamin (Hrsg.): Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse, Zürich 2020, S. 287–316.
- Schmidt, Christopher A. (Hrsg.)*: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Tübingen – 1972 bis 2020, Baden-Baden 2020.
- Schmidt, Christopher*: Der sächsische Volkseinwand, in: NVwZ 2020, S. 771.
- Schmidt, Christopher*: Gleichwertigkeit (sach-)unmittelbarer Demokratie, in: ZRP 6/2020, S. 199–200.
- Schwarz, Kyrrill-Alexander*: Plebiszitäre Partizipation und das Grundgesetz. Ein Plädoyer für den Status quo, in: Lorenz, Astrid/Hoffmann, Christian Pieter/Hitschfeld, Uwe (Hrsg.): Partizipation für alle und alles?, Wiesbaden 2020, S. 161–181.
- Sciacca, Fabrizio*: Direct vs. Representative Democracy. A Formal or Substantive Distinc- tion?, in: Brändli, Adrian/Vale, Giangiacomo (Hrsg.): Going digital? citizen participation and the future of direct democracy, Basel 2020, S. 73–80.
- Schröter, Juliane*: Contradiction by Default. On the Discourses before Popular Votes in Switzerland, in: Warnke, Ingo H./Hornidge, Anna-Katharina/Schattenberg, Susanne (Hrsg.): Kontradiktoriale Diskurse und Macht im Widerspruch, Wiesbaden 2020, S. 121–146.
- Scudieri, Alina*: Teorizzazioni contemporanee della democrazia diretta negli Stati Uniti: il pensiero di Cass Sunstein, in: Brändli, Adrian/Vale, Giangiacomo (Hrsg.): Going digital? citizen participation and the future of direct democracy, Basel 2020, S. 109–120.
- Seckelmann, Margrit/Berger, Carsten*: Die Nutzerkommune und das Bürgerkonto - partizi- pative Gestaltungsoptionen nach dem Onlinezugangsgesetz, in: Braun Binder, Nadja/Feld, Lars P./Huber, Peter M./Poier, Klaus/Wittreck, Fabian (Hrsg.): Jahrbuch für direkte Demokratie 2019, Baden-Baden 2020, S. 38–62.
- Seckelmann, Margrit*: Démocratie directe et questions budgétaires en Allemagne: L’Example du budget citoyen de Francfort, in: Granéro, Aurore (Hrsg.): La France des 13 régions, une réforme aboutie?, Paris 2020, S. 187–193.
- Selle, Klaus*: Parlamentarisch, partizipativ, direkt: Demokratien im Konflikt? Beobachtungen aus der Perspektive kommunaler Stadtentwicklungspolitik, in: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.): Direkte Demokratie: Chancen, Risiken, Herausforderungen, Bonn 2020, S. 94–107.

- Silagadze, Nanuli/Gherghina, Sergiu:* Referendum Policies across Political Systems, in: The Political quarterly 91/2020, Nr. 1, S. 182–191.
- Solomonova, Svetlana A.:* Features of direct democracy in Switzerland, in: Pravoprimenenie 4/2020, Nr. 1, S. 49–55.
- Somer, Evren:* Gegenstände der Volksinitiative in den Kantonen, Zürich 2020.
- Sommer, Andreas:* Die Seuche und die direkte Zukunft der Demokratie, in: Philanthropische Rundschau 67/2020, Nr. 2, S. 101–106.
- Spivak, Joshua:* Recall Elections in the US: Its Long Past and Uncertain Future, in: Welp, Yanina/Whitehead, Laurence (Hrsg.), The Politics of Recall Elections, Cham 2020, S. 73–93.
- Stadelmann-Steffen, Isabelle/Gerber, Marlène:* Voting in the rain: the impact of rain on participation in open-air assemblies, in: Local government studies 46/2020, Nr. 3, S. 414–435.
- Stadelmann-Steffen, Isabelle:* Switzerland: Political data and developments in 2019, in: European Journal of Political Research Political Data Yearbook 59/2020, Nr. 1, S. 362–372.
- Stiftung für direkte Demokratie:* Macht direkte Demokratie, Källiken 2020.
- Stiritz, Michael:* Ballot Initiatives and Direct Democracy - Amendment 100 to the Arkansas Constitution: Constitutional Issues Surrounding Ballot Initiatives and Local Legislation, in: Law Review University of Arkansas at Little Rock 43/2020, Nr. 1, S. 87–108.
- Stojanović, Nenad:* Bonotti, Matteo: Political Parties in Deeply Multilingual Polities: Institutional Conditions and Lessons for the EU, in: Journal of common market studies 58/2020, Nr. 3, S. 599–615.
- Stojanović, Nenad:* Direkte Demokratie populismusresistent gestalten, in: Braun Binder, Nadja/Feld, Lars P./Huber, Peter M./Poier, Klaus/Wittreck, Fabian (Hrsg.): Jahrbuch für direkte Demokratie 2019, Baden-Baden 2020, S. 63–82.
- Streinz, Rudolf:* Das Brexit Referendum: Hintergründe, Streithemen, Reversibilität, in: Ludwigs, Markus/Schmahl, Stefanie (Hrsg.), Die EU zwischen Niedergang und Neugründung, Wiesbaden 2020, S. 95–126.
- Sturni, Angelo:* Le riforme in materia di democrazia diretta e partecipata nel nuovo Statuto di Roma Capitale, in: Brändli, Adrian/Vale, Giangiacomo (Hrsg.): Going digital? citizen participation and the future of direct democracy, Basel 2020, S. 223–232.
- Stutzer, Alois/Slotwinski, Michaela:* Power sharing at the local level: evidence on opting-in for non-citizen voting rights, in: Constitutional political economy 32/2020, Nr. 1, S. 1–30.
- Tanquerel, Thierry:* Splendeur et misère de l’unité de la matière, in: ZSR/RDS 139/2020, Nr. 2, S. 115–139.
- Thomas, Tobias/Cassel, Susanne:* Mehr direkte Demokratie auf Bundesebene, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 45/2020, Nr. 4, S. 471–473.
- Trueblood, Leah:* Are Referendums Directly Democratic?, in: Oxford journal of legal studies 40/2020, Nr. 3, S. 425–448.
- Truglia, Francesco, Giovanni/Zeli, Alessandro:* Spatial analysis of economic and social determinants of vote: the case of the European Parliament and constitutional referendum votes in Italy, in: Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica 50/2020, Nr. 2, S. 173–190.
- Tschannen, Pierre:* Perspektiven der schweizerischen Demokratie, in: Diggelmann, Oliver/Hertig Randall, Maya/Schindler, Benjamin (Hrsg.): Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse, Zürich 2020, S. 511–530.

- Udris, Linards/Jandura, Olaf:* Gute Presse, schlechte Presse? Direkte Demokratie und die Rolle der Medien in der Schweiz, in: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.): Direkte Demokratie: Chancen, Risiken, Herausforderungen, Bonn 2020, S. 157–171.
- Vale, Giangiacomo:* Digital revolution, the crisis of representation and the future of democracy, in: Brändli, Adrian/Vale, Giangiacomo (Hrsg.): Going digital? citizen participation and the future of direct democracy, Basel 2020, S. 13–26.
- van der Meer, Tom/Wagenaar, Charlotte/Jacobs, Kristof:* The rise and fall of the Dutch referendum law (2015–2018): Initiation, use, and abolition of the corrective, citizen-initiated and non-binding referendum, in: *Acta Politica* 2020.
- van Klingerden, Marijn/Trilling, Damian/Möller, Judith:* Public opinion on Twitter? How vote choice and arguments on Twitter comply with patterns in survey data, evidence from the 2016 Ukraine referendum in the Netherlands, in: *Acta politica*, 2020.
- Vatter, Adrian/Freiburghaus, Rahel/Arens, Alexander:* Coming a long way: Switzerland's transformation from a majoritarian to a consensus democracy (1848–2018), in: *Democratization* 27/2020, Nr. 6, S. 970–989.
- Vatter, Adrian:* Das politische System der Schweiz, 4. Aufl., Baden-Baden 2020.
- Vogiatzis, Nikos:* The Commission's 'Communication' on a Successful European Citizens' Initiative before the Court of Justice ECJ (Grand Chamber) 19 December 2019, Case C-418/18 P, Puppinck and Others v European Commission, in: *European constitutional law review* 16/2020, Nr. 4, S. 691–712.
- Von Schneidemesser, Dirk/Sørensen, Ragnhild/Petri, Denis:* Radentscheide: Mit Bürgerinnen und Bürgern gemeinsam zur Mobilitätswende, in: *KommunalPraxis spezial* 2020, Nr. 3, S. 160–164.
- Wagenaar, Charlotte:* Lessons from International Multi-Option Referendum Experiences, in: *The Political Quarterly* 91/2020, Nr. 1, S. 192–202.
- Welp, Yanina/Castellanos, Ana Sofia:* Understanding the use of recall referendums: Evidence from Ecuador, in: *International Political Science Review* 41/2020, Nr. 3, S. 335–348.
- Welp, Yanina/Whitehead Laurence:* The Recall Revival and Its Mixed Implications for Democracy: Evidence from Latin America, in: Welp, Yanina/Whitehead, Laurence (Hrsg.): *The Politics of Recall Elections*, Cham 2020, S. 159–178.
- Welp, Yanina/Whitehead, Laurence:* Recall: Democratic Advance, Safety Valve or Risky Adventure?, in: Welp, Yanina/Whitehead, Laurence (Hrsg.): *The Politics of Recall Elections*, Cham 2020, S. 9–27.
- Welp, Yanina/Whitehead, Laurence:* The Politics of Recall Elections, in: Welp, Yanina/Whitehead, Laurence (Hrsg.): *The Politics of Recall Elections*, Cham 2020, S. 1–7.
- Werner, Hannah/Marien, Sofie/Felicetti, Andrea:* A problem-based approach to understanding public support for referendums, in: *European Journal of Political Research* 59/2020, Nr. 3, S. 538–554.
- Werner, Hannah:* If I'll win it, I want it: The role of instrumental considerations in explaining public support for referendums, in: *European Journal of Political Research* 59/2020 Nr. 2, S. 312–330.
- White, Jonathan/Ypi, Lea:* Reselection and Deselection in the Political Party, in: Welp, Yanina/Whitehead, Laurence (Hrsg.): *The Politics of Recall Elections*, Cham 2020, S. 179–199.
- White, Stuart:* The Referendum in the UK's Constitution: From Parliamentary to Popular Sovereignty?, in: *Parliamentary Affairs*, 2020, S. 1–18.

- Whitehead, Laurence*: On Reconciling Recall with Representation, in: Welp, Yanina/Whitehead, Laurence (Hrsg.): *The Politics of Recall Elections*, Cham 2020, S. 229–247.
- Williams, Brian D.*: Early voting, direct democracy, and voter mobilization, in: *The Social Science Journal* 57/2020, Nr. 3, S. 334–349.
- Würgler, Andreas*: Geschichte des schweizerischen Verfassungsrechts bis 1798, in: Diggemann, Oliver/Hertig Randall, Maya/Schindler, Benjamin (Hrsg.): *Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse*, Zürich 2020, S. 31–56.
- Wüthrich, Werner*: Wirtschaft und direkte Demokratie in der Schweiz: Geschichte der freiheitlich-demokratischen Wirtschaftsverfassung der Schweiz, Zürich 2020.
- Wyss, Karl-Marc*: Die vorläufige bundesrechtliche Umsetzung eidgenössischer Volksinitiativen auf dem Verordnungsweg: Phänomen – Grundsätze – Gefahren, Zürich 2020.
- Zahn, Nicolas/Stern, Maximilian*: Democracy in the Digital Age: Digital Know-how against Authoritarianism, in: Brändli, Adrian/Vale, Giangiacomo (Hrsg.): *Going digital? citizen participation and the future of direct democracy*, Basel 2020, S. 245–250.
- Zandirad, David*: L'initiative populaire "Oui à l'interdiction de se dissimuler le visage" : une interprétation à l'aune du Covid-19, in: *Jusletter* 5. Oktober 2020, https://jusletter.weblaw.ch/jusissues/2020/1039/l-initiative-populai_67ef8776f8.html (Zugriff 16.04.2021).
- Ziegler, Beatrice*: Welche Politische Bildung braucht die direkte Demokratie? in: Ziegler, Béatrice/Glaser, Andreas (Hrsg.): *Direkte Demokratie im Kanton Aargau in Geschichte und Gegenwart*, Zürich 2020, S. 51–66.
- Zumbrunn, Alina*: Die politisch interessierte Persönlichkeit: direkte Demokratie, Persönlichkeit und politisches Interesse in der Schweiz und in den USA, Bern 2020.

Die Herausgeber

Prof. Dr. Nadja Braun Binder (Schriftleitung) ist Professorin für Öffentliches Recht an der Juristischen Fakultät der Universität Basel. Forschungsschwerpunkte: Direkte Demokratie in der Schweiz und in Europa, Digitalisierung in Staat und Verwaltung, Öffentliches Recht, Finanzverfassungs- und Steuerrecht (nadja.braunbinder@unibas.ch).

Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld ist ordentlicher Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik und Ordnungökonomik, an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau und Direktor des dortigen Walter Eucken Instituts. Er ist zudem Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium und der Mindestlohnkommission. Forschungsschwerpunkte: Finanzwissenschaft, Wirtschaftspolitik, Neue Politische Ökonomie und Ökonomische Analyse des Rechts (feld@eucken.de).

Prof. Dr. Peter M. Huber ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Staatsphilosophie an der Ludwig-Maximilians-Universität München und Richter des Bundesverfassungsgerichts. Forschungsschwerpunkte: Europäische Integration, Governance in Mehr-Ebenen-Systemen (Demokratie, Föderalismus), Allgemeines Verwaltungs-, Öffentliches Wirtschafts- und Medienrecht (peter.m.huber@jura.uni-muenchen.de).

Prof. Dr. Klaus Poier ist Universitätsprofessor für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft der Karl-Franzens-Universität Graz. Forschungsschwerpunkte: Wahlrecht und Wahlsysteme, Parteien, Direkte Demokratie, insbesondere auf lokaler Ebene in Österreich, Populismus, österreichisches Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Landesrecht in Österreich, mit Schwerpunkt auf dem Recht des Bundeslandes Steiermark, Hochschulrecht und Hochschulgovernance (klaus.poier@uni-graz.at).

Die Herausgeber

Prof. Dr. Fabian Wittreck ist Geschäftsführender Direktor des Instituts für Öffentliches Recht und Politik an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und Hauptantragsteller im dortigen Exzellenzcluster „Religion und Politik“. Seine Forschungsschwerpunkte sind das Verfassungsrecht, insbesondere das Landesverfassungsrecht, das Recht der Dritten Gewalt, Naturrechtslehren und mittelalterliche Rechtsphilosophie, die neuere Verfassungsgeschichte sowie das Verhältnis von Recht und Religion (fwitt_01@uni-muenster.de).

Über die Autorinnen und Autoren

Prof. Dr. Odile Ammann, LL.M., ist assoziierte Rechtsprofessorin an der Universität Lausanne (odile.ammann@unil.ch).

Prof. Dr. Nadja Braun Binder ist Mitherausgeberin des Jahrbuchs für direkte Demokratie. Weitere Angaben sind dem Verzeichnis der Herausgeber zu entnehmen.

Prof. Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur., ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Öffentliches Wirtschaftsrecht, an der Friedrich-Schiller-Universität Jena (matthias.knauff@uni-jena.de).

Eliane Kunz arbeitet als Studentin in Assistenzfunktion an der juristischen Fakultät der Universität Basel (eliane.kunz@unibas.ch).

Julian Marbach, MLaw, ist Assistent am Institut für öffentliches Recht der Universität Bern (julian.marbach@oefre.unibe.ch).

Liliane Obrecht arbeitet als Studentin in Assistenzfunktion an der juristischen Fakultät der Universität Basel (eliane.kunz@unibas.ch).

Prof. Dr. Arne Pautsch ist Professor für Öffentliches Recht und Kommunalwissenschaften sowie Direktor des Instituts für Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg (pautsch@hs-ludwigsburg.de).

Frank Rehmet, Dipl. pol., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Mehr Demokratie e.V. (frank.rehmet@mehr-demokratie.de).

Prof. Dr. Andreas Urs Sommer ist Inhaber der W-3-Professur für Philosophie mit Schwerpunkt Kulturphilosophie an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg (sommer@philosophie.uni-freiburg.de).

Über die Autorinnen und Autoren

Prof. Dr. Axel Tschentscher, LL.M. (Cornell) ist Ordinarius für Staatsrecht, Rechtsphilosophie und Verfassungsgeschichte an der Universität Bern (axel.tschentscher@oefre.unibe.ch).

Prof. Dr. Daniela Winkler ist Inhaberin der W3-Professur für Recht, insbesondere öffentliches Recht an der Universität Stuttgart (daniela.winkler@iv.uni-stuttgart.de).

Prof. Dr. Fabian Wittreck ist Mitherausgeber des Jahrbuchs für direkte Demokratie. Weitere Angaben sind dem Verzeichnis der Herausgeber zu entnehmen.

Sachverzeichnis

- Aargau 155
Aargauer Gemeindegesetz 159
Verwaltungsgericht Aargau 160
Abstimmungsempfehlung 138, 147 f.
Abstimmungsergebnis 105, 118 f., 121 ff., 131, 134 ff., 155 ff., 278, 281
Abstimmungskampagne 88 f., 93, 97 ff., 104, 108, 134, 148, 276 f., 282
Abstimmungskampf 100 ff., 132 ff., 141 ff.
Abstimmungsvorlage 95, 102 ff.
Abwahl 267 ff.
Allgemeine Anregung 145 f.
Appenzell Ausserrhoden 137
Appenzell Innerrhoden 132, 138, 150 f., 153, 155
Ausgaben 94, 134, 152, 191 ff., 199, 205 ff., 210, 214, 221 f., 263, 265
Ausgearbeiteter Gesetzesentwurf 165, 176
Baden-Württemberg 47, 56, 127, Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg 161 ff., 176 f., 213
Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg 265 f.
Basel
Basel-Landschaft 137, 140, 156
Basel-Stadt 139 f., 150, 154
Bayern 48 ff., 53, 56, 127
Bayerische Gemeindeordnung 254
Bayerischer Verfassungsgerichtshof 54, 177 ff., 181 f., 213
Bayerischer Verwaltungsgerichtshof 234 ff.
Befangenheit 94, 179 ff.
Belgien 83
Berlin 48, 56 f., Verfassungsgerichtshof Berlin 185 ff., 216, 218
Bern 139, 142, 150, 156
Bilaterale Verträge 131 f.
Bilateraler Weg 132 f.
Bildung 18, 33, 71, 193 ff., 223
Brandenburg 56
Bremen 57
Staatsgerichtshof Bremen 175 ff., 219
Brexit 29
Brexit-Referendum 276, 280
Brüssel 279
Budget 41, 97, 110, 156, 197
Budgetrecht 204 f., 225 f.
Bundesgericht 100, 102, 106, 134, 157 ff., 281
Bundesrat 89 ff., 98, 102, 107, 111, 132 f., 136, 143, 146 ff., 155
Bundesratsinitiative 190, 192, 198 f., 202 ff.
Bundesverfassung 88 ff., 136 ff., 144 ff., 219, 239, 278
Bundesverfassungsgericht 37 ff., 47, 50 ff., 184, 204 ff., 218 ff., 222, 268
Bundesversammlung 96 f., 147 f.
Bürgerbegehren 44, 54 ff., 60, 226 ff., 239 ff., 258 ff., 269 f.
Bürgerbeteiligung 250 ff.

Sachverzeichnis

- Bürgerentscheid 54 ff., 60, 228 f., 232, 234 ff., 239 f., 242 ff., 248, 253 ff., 265, 269 f.
- Bürgerinformation 246
- Bürgerinitiative
- Europäische Bürgerinitiative 62 ff.
- Bürgerrat 44
- CETA 64, 72
- Corona 13, 28, 62 f., 81 ff., 120 ff., 131 f., 136, 149 ff., 155 f., 161, 184, 208
- COVID-19 *Siehe* Corona
- Crowdfunding 98
- CVP 146
- Datenschutz 66 f., 72 ff.
- Datenschutz-Grundverordnung der Europäischen Union (DSGVO) 67, 73
 - Richtlinie 95/46/EG 67
- Datensicherheit 77
- Demokratieprinzip 187, 191, 204, 211 ff.
- Desinformation 104, 279 f.
- digital 76
- Digitale Demokratie 86
 - Digitale Desinformationskampagne 280
 - Digitale Plattformen 67, 104, 280 ff.
 - Digitalisierung 42, 283
- Einheit der Materie 189
- elektronisch
- Elektronische Identifizierung 76 f.
 - Elektronische Signatur 76
 - Elektronische Stimmabgabe 145
- EMRK 37f.
- EU *Siehe* Europäische Union
- Europäische Union 62 ff., 131 ff.
- Gericht der Europäischen Union (EuG) 64, 70 ff.
- Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) 64, 71 f.
- Europäischer Wirtschaftsraum (EWR) 122
- Europarat 97
- E-Voting *Siehe* Elektronische Stimmabgabe
- Fake News 279
- Falschinformation 276 f., 282 f.
- Fehlinformation 104, 275 ff.
- Finanzpolitik 222
- Frankreich 83, 117, 123, 281
- Freiheit 21 ff., 37, 40 f., 89, 92, 99, 117, 143, 185, 191, 211 ff., 282
- Abstimmungsfreiheit 99, 211
 - Beitragsfreiheit 169
 - Bewegungsfreiheit 13 f., 16, 19, 36
 - Eigentumsfreiheit 39
 - Entscheidungsfreiheit 207, 212
 - Gebührenfreiheit 161 ff., 176
 - Informationsfreiheit 278
 - Meinungäußerungsfreiheit 89, 278, 283
 - Meinungsfreiheit 31, 44, 277 f., 282
 - Pressefreiheit 105
 - Religionsfreiheit 117
 - Vereinsfreiheit 117
 - Wahlfreiheit 99, 269
 - Werbefreiheit 186 f., 189
- Gegenvorschlag 60
- Indirekter Gegenvorschlag 90, 97 f., 148
- Gemeinden 134, 150 ff., 155 ff., 164, 178, 181
- Gemeindeversammlung 155 ff.
- Genf 139 f.
- Gewaltenteilung 49, 203
- Gewerkschaften 30
- Glarus 132, 137, 150 f.
- Gleichheit 15, 17, 71, 170, 193

- Chancengleichheit 94, 106, 108 f., 113
- Graubünden 140
- Grossbritannien 280
- Grundgesetz 37 ff., 44 ff., 50 ff., 58 f., 164 f., 175, 181 f., 191 ff., 203 ff., 214 ff.
- Grundrechte 37 ff., 47, 54, 58, 69, 92, 96, 99, 105, 187, 194
- Grüne 20, 39, 57, 111, 142
- Hamburg 48, 56
- Hamburgisches Verfassungsgericht 190 ff.
- Hessen 48, 56 f., 228
- Hessische Gemeindeordnung 230 ff.
- Hessischer Verwaltungsgerichtshof 226 ff.
- Staatsgerichtshof Hessen 219
- Verwaltungsgericht Wiesbaden 226 ff.
- Homogenitätsgebot 204, 218
- Initiativkomitee 90, 97, 105 ff., 122
- Initiativrecht 92
- Interessengruppen 93, 98
- Internet 70, 72 ff., 86, 151, 159 f., 251, 280
- Italien 14, 117, 120 f., 280
- Jugendliche 147
- Kantone 89, 93, 111, 131 f., 136 ff., 146, 148 ff., 157
- Koalition 57
- Kommunalpolitik 254 f.
- Koppelungsverbot 60, 187, 189 f.
- Krankenkassenprämien 144, 146
- Kultur 13, 23, 27, 34, 36, 39, 71 f., 193 ff., 223, 276
- Lausanne 139, 276, 278, 281
- Legitimation 45, 60, 113, 211
- Liechtenstein 117, 121 ff.
- Losverfahren 147
- Luxemburg 83
- Luzern 155
- Meinungsbildung 105 f., 111, 191, 212 ff., 269, 275, 278
- Menschenrechte 39, 83, 147
- Minderheitenschutz 138
- Monarchie 205, 226
- Nationalrat 93, 111
- Netzwerkdurchsetzungsgesetz 279
- Nidwalden 138
- Niedersachsen 56
- Niedersächsischer Staatsgerichtshof 213
- Nordrhein-Westfalen 56 f.
- Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen 247 ff.
- Obervorwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen 245 ff., 263 ff., 270
- Öffentlichkeit 23, 65, 86, 133, 195 f., 246 ff., 253, 256 ff., 275 f.
- online 67 f., 70, 82
- Online-Sammelsystem 75 ff.
- Österreich 49, 121
- Parteienfinanzierung 93, 97
- Plebiszit 29 ff., 45 ff., 224, 244
- Pluralismus 36, 106, 108, 276
- Populismus 27 f., 31
- Präsidentenwahl 136
- Privatsphäre 89
- Quorum 126 ff., 261
- Abstimmungsquorum 118 f., 121
- Beteiligungsquorum 45, 121
- Unterschriftenquorum 126, 128, 159
- Radio 141
- Ratsbeschluss 55, 247, 269
- Gemeinderatsbeschluss 56, 236 ff., 240 ff., 265
- Rechtsschutz 39, 71, 101, 134, 165, 226, 228, 233 f., 236, 238 f., 243, 245, 271

Sachverzeichnis

- Referendum 34, 92, 105, 120, 131, 140, 145, 155, 277, 282 f.
Fakultatives Referendum 121, 145, 152 f., 155
Obligatorisches Referendum 117 ff., 153, 155
Oppositionsreferendum 120 f., 123
Parlamentsreferendum 121 ff.
Verfassungsreferendum 117 f.
Reform 37, 138 f., 222, 280
 Verfassungsreform 47 f., 117 f.
Rheinland-Pfalz 57
 Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz 268 f.
Sachlichkeitsgebot 102 f., 105 f., 267, 269, 271
Sachsen-Anhalt 56 f.
 Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt 128, 183 f.
Sammelfrist 128, 143 ff., 150
Schaffhausen 137, 149 f., 153 ff.
Schleswig-Holstein 48 f., 56 f., 268
 Schleswig-Holsteinisches
 Landesverfassungsgericht 52, 126
 Schleswig-Holsteinisches
 Verwaltungsgericht 266 ff.
Schwyz 132, 138
Senat 120, 185 ff., 192, 201, 203, 209, 217, 222, 233, 239, 241, 247, 251
Social Media *Siehe* Soziale Medien
Soziale Medien 279, 281 f.
SP 142, 277
SPD 20, 161, 163 f., 277
Sperrwirkung 175, 239, 244
Staatsangehörigkeit 63, 75 f., 78, 122
Staatshaushalt 175
 Staatshaushaltsgesetz 164, 168, 172
Staatsrechtslehre 157, 281
Ständemehr 131, 135 ff.
Steuern 134, 136, 141, 143 f., 148, 171, 220, 228, 231
Stimmabgabe 88 ff., 99 ff.
 Briefliche Stimmabgabe 121 ff.
Stimmbeteiligung 153 f.
Stimmrecht 101, 105
 Frauenstimmrecht 112
Stimmverhalten 149
Stuttgart 29
SVP 131 ff., 277
Tessin 132
Thüringen 48, 56
 Thüringer Verfassungsgerichtshof 213
Transparenz 66, 72 f., 84 ff., 88 ff., 134, 280 ff.
 Transparenz-Initiative 88 ff., 148
TTIP 64, 72
Überwachung 280
Unterschriftenlisten 143, 197 f., 210, 213 f., 228, 239, 246, 249, 259
Unterschriftensammlung 143 ff., 153
Uri 137 f.
Urnenabstimmung 109, 149, 151, 155
USA 18, 20 ff., 91, 136, 277 ff.
Verbände 93, 133 f.
Verfassungsänderung 46, 120, 122, 135 ff., 152, 192 f., 196 f., 199, 202 f., 206 f., 215, 217, 220, 223, 225
Verfassungsbeschwerde 38
Verfassungsrecht 41, 47, 54, 88 f., 90, 99, 101, 104, 165, 172, 185, 191, 195, 203 f., 206 f., 210, 218 f., 225 f., 279
 Verfassungsrechtsprechung 172
Verfassungswidrigkeit 45, 196
Verordnung 62 ff., 155, 182, 260
Vertrauensperson 161 f., 165, 187, 192, 227, 234
Völkerrecht 44, 72, 135
Volksbefragung 124 f.

- Volksbegehren 47 ff., 53, 60, 126 ff.,
150, 161 ff., 175 ff., 192, 198 ff.,
209 ff., 217 f., 223 ff., 279
- Volksinitiative 34, 47 ff., 60, 83 f.,
88 ff., 122f., 126, 131 f., 134 ff.,
141 ff., 152 f., 155, 162 f., 166,
190 ff., 197 ff., 206, 208 ff., 216 ff.,
223 ff.
- Volkswille 31
- Vorprüfung 143
- Wahlkampagne 89, 93, 97 f., 100, 104,
148
- Wahlrecht 66, 74, 92, 101, 211
Kommunalwahlrecht 268 f.
- Wallis 140
- WeCollect 139
- Willensbildung 44, 48, 88 ff., 94, 99 ff.,
108 ff., 202 f., 205
- Wirtschaft 14 ff., 22 ff., 42, 51 f., 60,
70 ff., 132 ff., 149, 164, 193 ff.,
205 f., 279, 282
- Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA)
151
- Zivilgesellschaft 43 f., 60 f., 80, 96, 100,
105, 132 f., 195
- Zürich 138 f., 142, 155, 277
- Zürcher Verwaltungsgericht 157 f.