

Entscheidungen der Verfassungsgerichte der Länder
Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen,
Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt,
Thüringen

Entscheidungen der Verfassungsgerichte der Länder

Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen,
Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern,
Niedersachsen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt,
Thüringen

Herausgegeben
von den Mitgliedern der Gerichte

De Gruyter

Entscheidungen der Verfassungsgerichte der Länder

Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen,
Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern,
Niedersachsen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt,
Thüringen

LVerfGE

20. Band

1. 1. bis 31. 12. 2009

De Gruyter

Zitierweise

Für die Zitierung dieser Sammlung wird die Abkürzung LVerfGE empfohlen,
z. B. LVerfGE 1, 79 (= Band 1 Seite 79).

Redaktioneller Hinweis

Die abgedruckten Entscheidungen sind vom Verlag in formaler Hinsicht (Rechtschreibung, Zeichensetzung, Abkürzungen) in eine einheitliche Form gebracht, so dass sich insoweit Abweichungen von den jeweiligen Originaltexten ergeben können.

ISBN 978-3-11-025587-4
e-ISBN 978-3-11-025588-1

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

© 2012 Walter de Gruyter GmbH & Co. KG, Berlin/Boston

Druck: Hubert & Co. GmbH & Co. KG, Göttingen
⊗ Gedruckt auf säurefreiem Papier

Printed in Germany

www.degruyter.com

Inhalt

Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs des Landes Baden-Württemberg

Nr. 1	9.3.2009 GR 1/08	Organstreitverfahren – Regelungen über die Bezahlung der Abgeordneten im Landtag	3
-------	---------------------	--	---

Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin

Nr. 1	6.10.2009 VerfGH 63/08	Volksbegehren „Schluss mit Geheimverträgen – Wir Berliner wollen unser Wasser zurück“; Einspruch gegen die Feststellung der Unzulässigkeit des Volksbegehrens; Maßstab der Zulässigkeitsprüfung im Stadium der Einleitung eines Volksbegehrens; gesetzliche Änderung der Prüfungskompetenz; höherrangiges Recht und Vorabkontrolle eines Volksbegehrens; Gesetzgebungskompetenz Berlins für die Regelungsmaterie des „Kernbereichs der Berliner Wasserwirtschaft“; Abgrenzung der Landesgesetzgebungskompetenz zum Sachbereich des bürgerlichen Rechts; keine Pflicht zu umfassender Präventivkontrolle von Volksbegehren; Gleichwertigkeit von Volksgesetzgebung und Parlamentsgesetzgebung; Pflicht zu (nachträglicher) verfassungsgerichtlicher Überprüfung aller formellen Gesetze; Befugnis des Abgeordnetenhauses zur Änderung und Aufhebung von Volksgesetzen; keine bundesrechtlichen Vorgaben zur Vorabkontrolle von Volksbegehren; tatsächliche Auswirkungen einer begrenzten Vorabkontrolle von Volksbegehren; Einschätzungs- und Prognosespielraum des verfassungsändernden Gesetzgebers; Erweiterung direktdemokratischer Berechtigungen und Verfahrensvereinfachungen als Ausdruck gesetzgeberischen Vertrauens in das Volk	23
-------	------------------------------	---	----

Nr. 2	6.10.2009 VerfGH 143/08	Volksbegehren „Kitakinder + Bildung von Anfang an = Gewinn für Berlin“; Einspruch gegen Feststellung der Unzulässigkeit des Volksbegehrens; Maßstab der Zulässigkeitsprüfung im Stadium der Einleitung eines Volksbegehrens; Haushaltsvorbehalt bei Volksbegehren und Volksentscheid; Homogenitätsgebot und Verfassungsautonomie der Länder; Stärkung der direkten Demokratie durch Zulassung von Volksbegehren über finanzwirksame Gesetze; Haushaltsvorbehalt und verfassungsrechtliche Erheblichkeitsschwelle; finanzwirksame Einzelgesetze; außerbudgetäre Gesetze; Budgethoheit des Parlaments; Budgetinitiative der Regierung; Haushaltsgrundsätze; Pflicht zur Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts; Befugnis des Abgeordnetenhauses zur Änderung und Aufhebung von Volksgesetzen; Grundsatz der Organtreue; Einschätzungs- und Prognosespielraum des verfassungsändernden Gesetzgebers; Inkrafttreten von Volksgesetzen	45
Nr. 3	3.11.2009 VerfGH 184/07	Verfassungsbeschwerde; Straftaft; Menschenwürde; Haftbedingungen; Haftraumgröße	70
Nr. 4	14.12.2009 VerfGH 31/09	Verfassungsbeschwerde; Minderjährigenhaftung; Schutz des Grundrechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit; Ausstrahlungswirkung des Grundrechts; Auferlegung finanzieller Verpflichtungen; unzumutbare Belastung; Fehlen einer Haftpflichtversicherung; Grundsatz der Totalreparation; Haftungsmilderung; Bemessung des Schmerzensgeldes; Fahrlässigkeit; Sorgfaltsmaßstab	81
Entscheidungen des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg*			
Nr. 1*	19.2.2009 VfGBbg 44/08	Organstreit – Beweisantrag der nicht qualifizierten Minderheit im parlamentarischen Untersuchungsausschuss; Antragsbefugnis	95
Nr. 2*	20.8.2009 VfGBbg 39/08	Verfassungsbeschwerde – willkürliche Auferlegung von Verschuldungskosten im sozialgerichtlichen Verfahren ...	101

* Die entsprechend gekennzeichneten Entscheidungen sind gekürzt wiedergegeben und im Volltext bei dem Verfassungsgericht des Landes Brandenburg erhältlich (Adresse s. Anhang).

Nr. 3	15.10.2009 VfGBbg 9/08	Abstrakte Normenkontrolle – Grundrecht auf Mitbestimmung; Anhörungsrechte und Stellung von Lehrerräten an Schulen	105
Nr. 4*	19.11.2009 VfGBbg 17/09	Verfassungsbeschwerde – Ablehnung eines strafrechtlichen Wiederaufnahmeantrags	125
Nr. 5	17.12.2009 VfGBbg 30/09	Verfassungsbeschwerde – überlange Verfahrensdauer eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens bei Abbau von Richterstellen, ohne dass effektive Maßnahmen zum Abbau von Altverfahren getroffen werden	133

Entscheidungen des Staatsgerichtshofs der Freien und Hansestadt Bremen

Nr. 1	14.5.2009 St 2/08	Präventive Normenkontrolle. Verfassungsrechtliche Unzulässigkeit der Wiedereinführung der Fünf-Prozent-Sperrklausel für die Wahl zur Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bremerhaven	143
-------	----------------------	--	-----

Entscheidungen des Hamburgischen Verfassungsgerichts

Nr. 1	7.9.2009 HVerf 3/08	Wahlbeschwerde; Wahlrecht von Bürgern der Europäischen Union bei Wahlen zu den Bezirksversammlungen; Bezirksversammlung und Ausübung von Staatsgewalt; Begriff der Wahlen in Kreisen und Gemeinden nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft	173
-------	------------------------	---	-----

Entscheidungen des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen

Nr. 1	21.1.2009 P.St. 2187	Grundrechtsklage wegen Verletzung des Rechts auf rechtliches Gehör durch die Nichtberücksichtigung eines erheblichen Beweisantrags (hier zur Frage der Schuldfähigkeit im Disziplinarverfahren)	195
Nr. 2	11.2.2009 P.St. 2184	Grundrechtsklage unmittelbar gegen ein Gesetz: Subsidiarität im Verhältnis zu einer zumutbaren Feststellungsklage vor den Verwaltungsgerichten	210

Nr. 3	26.6.2009 P.St. 2224	Wahlprüfungsbeschwerde insbesondere wegen des Einsatzes von Wahlcomputern und einzelner Wahlfehler bei der Durchführung der Landtagswahl: Unzulässigkeit nach Auflösung des Landtags und fehlendem öffentlichen Interesse an einer Sachentscheidung	218
Nr. 4	26.8.2009 P.St. 2208	Grundrechtsklage wegen Verletzung der Eigentumsgarantie: zur verfassungsrechtlichen Reichweite des baurechtlichen Bestandsschutzes	226
Nr. 5	11.11.2009 P.St. 2252	Grundrechtsklage: Unzulässigkeit wegen fehlender Postulationsfähigkeit des Verfahrensbevollmächtigten ..	244

Entscheidungen des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern

Nr. 1	29.1.2009 LVerfG 5/08	Ordnungsmaßnahme des Landtagspräsidenten; Sitzungsausschluss; Abgeordnetenstatus; Rede- und Abstimmungsrecht; parlamentarische Ordnungsgewalt; parlamentarische Ordnung; Würde des Landtages; Verhaltensregeln; Anrede; Geschäftsordnungsautonomie; weiter Gestaltungsspielraum; Umfang der verfassungsgerichtlichen Kontrolle; abgestuftes Sanktionensystem; Grundsatz der Verhältnismäßigkeit; Voraussetzungen der Wortentziehung; Sitzungsausschluss als ultima ratio	255
Nr. 2	26.11.2009 LVerfG 9/08	Kommunale Haushalts- und Rechnungsführung; Umstellung von Kameralistik auf Doppik; striktes Konnexitätsprinzip; Verpflichtung zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe; Begriff der öffentlichen Aufgabe; Sachaufgaben; Organisationsaufgaben; keine Konnexitätsrelevanz von Organisationsaufgaben; keine Konnexitätsrelevanz der Verpflichtung zur Aufgabenerfüllung im Wege der Organleihe; kommunale Selbstverwaltungsgarantie; Organisations- und Haushaltshoheit; Maßstab der Verhältnismäßigkeit	271

Entscheidungen des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs
(in diesem Band keine Entscheidungsveröffentlichung)

Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs des Saarlandes
(in diesem Band keine Entscheidungsveröffentlichung)

Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen

Nr. 1	26.6.2009 Vf. 79-II-08	Abstrakte Normenkontrolle; Sächsisches Kreisgebietsneugliederungsgesetz; Auflösung und Neubildung von Landkreisen; Bestimmung des Kreissitzes; Mehrfachneugliederung; Garantie der kommunalen Selbstverwaltung; Sächsisches Verwaltungsneuordnungsgesetz; Funktionalreform; Verhältnis zwischen staatlicher und kommunaler Aufgabenwahrnehmung; Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Landkreise; Zuverlässigkeit und Zweckmäßigkeit der Aufgabenerfüllung; Prognose des Gesetzgebers	293
Nr. 2	28.8.2009 Vf. 41-I-08	Organstreit; Budgetrecht des Landtages; Übernahme einer Gewährleistung; Vorbehalt einer parlamentarischen Ermächtigung; Haushaltsbewilligungsrecht; Kontrollpflichten der Staatsregierung; Zustimmung zur Erhöhung von Kreditlinien; Ausweitung der Kapitalmarktaktivitäten der Sächsischen Landesbank; Deckung durch deren Errichtungszweck; Vorhersehbarkeit der Risiken für den Staatshaushalt	348

Entscheidungen des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt

Nr. 1	13.1.2009 LVG 10/08	Gesetzgeberisches Unterlassen	397
Nr. 2	21.4.2009 LVG 12/08	Grundsätze der Gemeindegebietsreform (Kommunale Verfassungsbeschwerde)	404
Nr. 3	21.4.2009 LVG 146/08	Grundsätze der Gemeindegebietsreform (Organstreitverfahren)	447
Nr. 4	15.9.2009 LVG 6/09	Grundsätze der Gemeindegebietsreform (Verfassungsbeschwerde eines Bürgers)	466

Entscheidungen des Thüringer Verfassungsgerichtshofes

Nr. 1	23. 4.2009 VerfGH 32/09	Kommunale Verfassungsbeschwerde; Thüringer Kommunalabgabengesetz; Wasserversorgung; Abwasserentsorgung; Beitrag; Beitragserhebungsverbot; Gebühr; Privilegierung; Beschwerdefähigkeit von Gemeinden und Zweckverbänden; Recht auf kommunale Selbstverwaltung; Gemeinwohlbelang; Einschätzungsvorrang des Gesetzgebers (mit Sondervoten Prof. Dr. Baldus und Dr. Schwan)	479
-------	-------------------------------	---	-----

Sachregister	525
Gesetzesregister	541
Verzeichnis der Verfassungsgerichte der Länder	555

Abkürzungsverzeichnis

abl.	ablehnend
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AbstG	Abstimmungsgesetz (Berlin)
abw.	abweichend
AFB	Wählergemeinschaft „Arbeit für Bremen und Bremerhaven“
AfNS	Amt für Nationale Sicherheit
AG	Amtsgericht (auch: Aktiengesellschaft)
AGImSchG	Ausführungsgesetz zum Bundes-Immissionsschutzgesetz und zum Benzinbleigesetz (Sachsen)
allg.	allgemein
Alt.	Alternative
amtl. Begr.	amtliche Begründung
AmtsO	Amtsordnung
ÄndG	Änderungsgesetz
Anl.	Anlage
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung
Aufl.	Auflage
Az	Aktenzeichen
B.H.V	B.H.V. unabhängige Wählervereinigung B.remerH.a.V.en
BauGB	Baugesetzbuch
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVGH (n.F.)	Entscheidungssammlung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes mit Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs (neue Fassung)
BbgVerfG	Verfassungsgericht für das Land Brandenburg
Bd., Bde.	Band, Bände
Bek.	Bekanntmachung
ber.	berichtigt
BerlVerfGH	Verfassungsgerichtshof für das Land Berlin
Beschl.	Beschluss
BezAbgWG	Gesetz über die Wahl der Bezirksabgeordneten zu den Bezirksversammlungen von 1971 (Hamburg)
BezVG	Bezirksverwaltungsgesetz (Hamburg)
BezWG	Gesetz über die Wahl zu den Bezirksversammlungen von 2004 (Hamburg)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt

BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Strafsachen
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BGS-EWS	Beitrags- und Gebührensatzung zur Entwässerungssatzung (Thüringen)
BJagdG	Bundesjagdgesetz
Bl. (d.A.)	Blatt (der Akten)
BPersVG	Bundespersönlichkeitsgesetz
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
BremLV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
BremStGHE	Entscheidungen des Staatsgerichtshofes der Freien Hansestadt Bremen
BremStGHG	Gesetz über den Staatsgerichtshof Bremen
BremWG	Bremisches Wahlgesetz
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BT	Bundestag
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
Buchst.	Buchstabe
Bü-Drs.	Drucksache der Hamburgischen Bürgerschaft
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerfGK	Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BWVBl	Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt
BZRG	Bundeszentralregistergesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich-Demokratische Union Deutschlands
d.h.	das heißt
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
dies.	dieselbe(n)
DÖD	Der öffentliche Dienst
Doppelbuchst.	Doppelbuchstabe
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRiG	Deutsches Richterergesetz
Drs. (Drucks.)	Drucksache
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
DVU	Deutsche Volksunion
e.A.	Einstweilige Anordnung
ebd.	ebenda
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft

EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
Erl.	Erläuterung
EStG	Einkommensteuergesetz
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen VGH und des VGH Baden-Württemberg (mit Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe beider Länder)
EU	Europäische Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EUR	EURO
EUV	Vertrag über die Europäische Union (Vertrag von Maastricht)
f, ff	folgend, fortfolgende
FDP	Freie Demokratische Partei Deutschlands
FDP/DVP	Freie Demokratische Partei / Demokratische Volkspartei
FH	Fachhochschule
FKrG	Funktional- und Kreisstrukturreformgesetz (Mecklenburg-Vorpommern)
Fn.	Fußnote
FraktG	Gesetz über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Landtag von Baden-Württemberg – Fraktionsgesetz
FS	Festschrift
GBL DDR	Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik
GBL	Gesetzblatt
gem.	gemäß
GemHH	Der Gemeindehaushalt
GemNeuGlGrG	Gesetz über die Grundsätze der Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt
GemO	Gemeindeordnung
GeschO LTg	Geschäftsordnung des Landtages von Sachsen-Anhalt
GeschO	Geschäftsordnung für die Stadtverordnetenversammlung
StadtVVBrhv	der Stadt Bremerhaven
gez.	gezeichnet
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GKG-LSA	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Sachsen-Anhalt
GO LSA	Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt
GO	Geschäftsordnung (auch: Gemeindeordnung)
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GOLT	Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg
GO-LT	Geschäftsordnung des Thüringer Landtages
GO-LTg-LSA	Geschäftsordnung des Landtages von Sachsen-Anhalt
GörK a.F.	Gesetz über das öffentlich-rechtliche Kreditwesen im Freistaat Sachsen
GSM	Gesellschaftlicher Mitarbeiter für Sicherheit
GVBl. (GVOBl.)	Gesetz- und Ordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GVV	Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid (Hessen)
h.M.	herrschende Meinung
HDG	Hessisches Disziplinalgesetz
HDO	Hessische Disziplinarordnung
HessStGH	Hessischer Staatsgerichtshof

HessStGHG	Hessisches Staatsgerichtshofgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HmbGVBl.	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
Hrsg.	Herausgeber
HS.	Halbsatz (auch: Hauptsache)
HSOG	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
HStR	Handbuch des Staatsrechts für die Bundesrepublik Deutschland
HV	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (auch: Verfassung des Landes Hessen)
HVerfG	Hamburgisches Verfassungsgericht
HVerfGG	Gesetz über das Hamburgische Verfassungsgericht
idF	in der Fassung
idR	in der Regel
iHv	in Höhe von
IM	inoffizieller Mitarbeiter
IMAG	Interministerielle Arbeitsgruppe (Mecklenburg-Vorpommern)
insb.	insbesondere
IRZ	Zeitschrift für internationale Rechnungslegung
iSd	im Sinne des (der)
iSv	im Sinne von
iVm	in Verbindung mit
IWH	Institut für Wirtschaftsforschung Halle
JagdG LSA	Landesjagdgesetz Sachsen-Anhalt
JbSächsOVG	Jahrbücher des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts
JöR n.F.	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JR	Juristische Rundschau
JuS	Juristische Schulung
ju.	jeweils
JZ	Juristenzeitung
KAG	Kommunalabgabengesetz (Thüringen)
KG	Kammergericht
KitaFÖG	Kindertagesförderungsgesetz (Berlin)
Komm.	Kommentar
KomVerf	Kommunalverfassung
KPG	Kommunalprüfungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
KSchG	Kündigungsschutzgesetz
KV	Kommunalverfassung (Mecklenburg-Vorpommern)
KWG	Kreditwesengesetz auch: Kommunalwahlgesetz (Mecklenburg-Vorpommern)
LAG	Landesarbeitsgericht
lfd.	laufend
Lfg.	Lieferung
LG	Landgericht
LHO	Landeshaushaltsordnung
LIG	Landesinformationsgesetz Sachsen-Anhalt
lit.	litera
LJagd-LSA	Landesjagdgesetz Sachsen-Anhalt
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LNOG	Landkreisneuordnungsgesetz (Mecklenburg-Vorpommern)
LS	Leitsatz

LSA	Sachsen-Anhalt
LSA-Verf	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
LSA-VerfGG	Gesetz über das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt
LT	Landtag
LT-Drs.	
auch LdTgDrs	Landtagsdrucksache
LV (auch: LVerf)	Landesverfassung
LVerfG	Landesverfassungsgericht
LVerfGE	Entscheidungen der Verfassungsgerichte der Länder
LVerfGE	Supplementband Brandenburg zu Entscheidungen der
Suppl. BbG.	Verfassungsgerichte der Länder
LVerfGG	Gesetz über das Landesverfassungsgericht
LWG	Gesetz über die Wahlen zum Landtag des Landes Hessen
LWO	Landeswahlordnung (Hessen)
MdA	Mitglied des Abgeordnetenhauses
MdL	Mitglied des Landtages
MfS	Ministerium für Staatssicherheit
Mio.	Million(en)
MLU	Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
mN	mit Nachweisen
MV	Mecklenburg-Vorpommern
MVVerfG	Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern
mwN	mit weiteren Nachweisen
n.F.	neue Fassung
n.V.	nicht veröffentlicht
Nachw.	Nachweis(e)
NdsStGH	Niedersächsischer Staatsgerichtshof
NdsStGHE	Entscheidungen des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-RR	Neue Juristische Wochenschrift - Rechtsprechungsreport
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
Nr(n).	Nummer(n)
NRW	Nordrhein-Westfalen
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NStZ-RR	Neue Zeitschrift für Strafrecht – Rechtsprechungsreport
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungsreport
NZM	Neue Zeitschrift für Miet- und Wohnungsrecht
o.Ä.	oder Ähnliches
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
PersVG	Landespersonalvertretungsgesetz des Landes Brandenburg
PlenProt. (PlProt.)	Plenarprotokoll
Prot.	Protokoll
qkm	Quadratkilometer

rd.	rund
RGBL.	Reichsgesetzblatt
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
Rn.	Randnummer
Rspr.	Rechtsprechung
RStGH	Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich
RVG	Rechtanwaltsvergütungsgesetz
Rz.	Randziffer
S.	Seite
s.	siehe
s.a.	siehe auch
s.o.	siehe oben
s.u.	siehe unten
SaarlVerfGH	Verfassungsgerichtshof für das Saarland
SächsABG	Sächsisches Abfallwirtschafts- und Bodenschutzgesetz
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
SächsKrGebNG	Gesetz zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen
SächsOVG	Sächsisches Oberverwaltungsgericht
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter
SächsVerf	Verfassung des Freistaates Sachsen
SächsVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen
SächsVerfGHG	Gesetz über den Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen
SächsVwNG	Gesetz zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung
SächsVwOrgG	Sächsisches Verwaltungsorganisationsgesetz
SächsWaldG	Waldgesetz für den Freistaat Sachsen
SäHO	Sächsische Haushaltsordnung
Schill	Schill-Partei
SGG	Sozialgerichtsgesetz
sog.	sogenannt(e/er)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SRG - 1.	Erstes Schulreformgesetz (Brandenburg)
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
std. Rspr.	ständige Rechtsprechung
StGB	Strafgesetzbuch
StGH	Staatsgerichtshof
StGHG	Gesetz über den Staatsgerichtshof
StPO	Strafprozessordnung
StUG	Stasi-Unterlagengesetz
StVollzG	Strafvollzugsgesetz
ThürKGG	Thüringer Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit
ThürKO	Thüringer Kommunalordnung
ThürOVG	Thüringer Oberverwaltungsgericht
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
ThürVerf	Verfassung des Freistaates Thüringen
ThürVerfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
ThürVerfGHG	Gesetz über den Thüringer Verfassungsgerichtshof
Tz	Teilziffer
u.a.	unter anderem; und andere
u.U.	unter Umständen

UA	Urteilsausfertigung
Urt.	Urteil
usw.	und so weiter
v.	vom (von)
v.H.	vom Hundert
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerfBrhv	Verfassung der Stadt Bremerhaven
VerfG	Verfassungsgericht
VerfGGBbg	Verfassungsgerichtsgesetz Brandenburg
VerfGH Berlin	Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin
VerfGH NRW (NWVerfGH)	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerfGHG	Gesetz über den Verfassungsgerichtshof
VerfGHRhPf	Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz
Verf-LSA	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
VersR	Versicherungsrecht
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VerwModG	Verwaltungsmodernisierungsgesetz (Mecklenburg-Vorpommern)
VerwRR Mo	Verwaltungsrechtsreport
Vf.	Verfahren
VfGBbg	Verfassungsgerichtshof des Landes Brandenburg
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VOBl.	Verordnungsblatt
Vorb.	Vorbemerkung
VRS	Verkehrsrechts-Sammlung
VvB	Verfassung von Berlin
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WahlGBü	Gesetz über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft
WahlPrG (WPrG)	Wahlprüfungsgesetz Hessen
WissR	Wissenschaftsrecht, Wissenschaftsverwaltung, Wissenschaftsförderung
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
ZfStrVO	Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
Ziff.	Ziffer(n)
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Entscheidungen
des Staatsgerichtshofes
für das Land Baden-Württemberg

Die amtierenden Richterinnen und Richter
des Staatsgerichtshofes für das Land Baden-Württemberg

Eberhard Stilz, Präsident
Dr. Franz-Christian Mattes,
ständiger Vertreter des Präsidenten
Leni Breymaier
Prof. Dr. phil. Dr. h.c. Wolfgang Jäger
Prof. Dr. K. Peter Mailänder
Ute Prechtl
Prof. Dr. Hermann Reichold
Hans Strauß
Prof. Dr. Joachim von Barga

Stellvertretende Richterinnen und Richter

Rita Griebhaber
Adelheid Kiesinger
Dr. Robert Maus
Dr. Norbert Nothhelfer
Prof. Dr. Alexander Roßnagel
Hermann Seimetz
Werner Sticks
Friedrich Unkel
Heinz Wöstmann

Nr. 1

Tauglicher Gegenstand eines Organstreits kann auch eine Unterlassung des Gesetzgebers sein. Eine Untätigkeit steht einem positiven Tun auch insoweit nur dann gleich, wenn eine – verfassungsrechtlich begründete – Rechtspflicht zum Handeln besteht.

Einkommensteuergesetz §§ 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 7; 3 Nr. 12 S. 1; 22 Nr. 4 S. 1

Bundesverfassungsgerichtsgesetz § 31 Abs. 1

Grundgesetz

Art. 3; 20; 28 Abs. 1 S. 1; 38 Abs. 1 S. 2; 48 Abs. 1 S. 1; 48 Abs. 3 S. 1

Gesetz über die Entschädigung der Abgeordneten idF vom 6. Oktober 1970
§ 1 Abs. 2 u.a.

Abgeordnetengesetz vom 12. September 1978

§§ 5; 5 Abs. 1; 5 Abs. 2; 5 Abs. 3; 5 Abs. 3 S. 1, 3, 4; 5 Abs. 3 S. 2; 6; 6 Abs. 1, 2;
6 Abs. 2a; 6 Abs. 3; 6 Abs. 7

Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 23. Juli 1984 § 21a

Gesetz über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Landtag vom
12. Dezember 1994

§§ 2 Abs. 1; 3 Abs. 1; 3 Abs. 3 S. 2; 4 Abs. 1; 6 Abs. 1

Gesetz über den Staatsgerichtshof

§§ 15 Abs. 1 S. 2, 3; 45 Abs. 1; 45 Abs. 2; 45 Abs. 3; 55 Abs. 1; 55 Abs. 3

Verfassung des Landes Baden-Württemberg

Art. 27 Abs. 2; 27 Abs. 2, 3; 40; 40 S. 3; 68 Abs. 1 S. 2 Nr. 1

Urteil vom 9. März 2009 – GR 1/08

in dem Organstreitverfahren der Abgeordneten

1. T. O., MdL
2. Dr. B. M., MdL
3. R. P., MdL

Haus des Landtags, Konrad-Adenauer-Straße 12, 70173 Stuttgart

– Antragsteller –

Verfahrensbevollmächtigter: Rechtsanwalt T. O.

gegen

den 14. Landtag von Baden-Württemberg, vertreten durch den Präsidenten, Haus des Landtags, Konrad-Adenauer-Straße 3, 70173 Stuttgart

– Antragsgegner –

Verfahrensbevollmächtigter: Prof. Dr. M. N.

wegen Verstoßes gegen die Verfassung des Landes Baden-Württemberg

Entscheidungsformel:

Soweit die Anträge zurückgenommen worden sind, wird das Verfahren eingestellt. Im Übrigen werden die Anträge verworfen.

Gründe:

A.

Die Antragsteller sind Mitglieder des Landtags, der Antragsteller Ziff. 1 seit Beginn der 12. Wahlperiode, die Antragsteller Ziff. 2 und Ziff. 3 seit Beginn der 14. Wahlperiode. Sie wenden sich gegen Regelungen über die Bezahlung der Abgeordneten.

I. Im Anschluss an die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 5.11.1975 (– 2 BvR 193/74 –, BVerfGE 40, 296 „Diätenurteil“) gestaltete der Landesgesetzgeber die Regelungen über die Entschädigung der Abgeordneten des Landtags grundlegend um. Bislang war den Abgeordneten nach dem Gesetz über die Entschädigung der Abgeordneten (idF der Neubekanntmachung v. 6.10.1970, GBl. S. 459, zuletzt geändert durch Gesetz v. 17.12.1974, GBl. 1975 S. 3) eine – steuerfreie – Aufwandsentschädigung gewährt worden, die sich nach § 1 Abs. 2 u.a. aus einer monatlichen Grundentschädigung und einem monatlichen Unkostenbeitrag zusammensetzte. Ein solches Regelungsmodell war vom Bundesverfassungsgericht beanstandet worden. Der Abgeordnete beziehe eine Alimantation i.S. eines Einkommens aus der Staatskasse (BVerfGE 40, 296 <315>). Der formalisierte Gleichheitssatz gebiete, dass allen Abgeordneten eine gleich hoch bemessene Entschädigung zustehe, mit Ausnahme des Parlamentspräsidenten und seiner Stellvertreter (BVerfGE 40, 296 <318>). Das Einkommen der Abgeordneten müsse nach den Grundsätzen, die für alle gleich seien, der Besteuerung unterworfen werden. Eine steuerfreie Aufwandsentschädigung dürfe daneben nur zur Abgeltung wirklich entstandenen, sachlich angemessenen, mit dem Mandat verbun-

denen besonderen Aufwands gewährt werden; nur eine am tatsächlichen Aufwand orientierte Pauschalierung sei rechtlich zulässig (BVerfGE 40, 296 <327 f>).

1. Mit dem Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags (Abgeordnetengesetz – AbgG –) vom 12.9.1978 (GBl. S. 473) sind zum Beginn der 8. Wahlperiode am 1.6.1980 die Leistungen an die Abgeordneten auf eine neue Rechtsgrundlage gestellt worden. Die Abgeordneten erhalten seither gem. § 5 AbgG eine monatliche Entschädigung, die zu versteuern ist (§ 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 iVm § 22 Nr. 4 S. 1 EStG). Hinzu kommt nach § 6 AbgG eine – nach § 3 Nr. 12 S. 1 EStG steuerfreie – Aufwandsentschädigung zur Abgeltung der durch das Mandat veranlassten Aufwendungen. Sie umfasst Geld- und Sachleistungen; die Geldleistungen sind teilweise pauschaliert. Die monatliche Entschädigung nach § 5 Abs. 1 AbgG beläuft sich seit 1.8.2008 auf 4.991 EUR; nach § 5 Abs. 2 AbgG steht dem Präsidenten des Landtags das Zweifache, seinen Stellvertretern das Eineinhalbfache dieses Betrags zu. Die monatliche Pauschale nach § 6 Abs. 2 AbgG setzt sich aus einer Unkostenpauschale nach Nr. 1 (für allgemeine Unkosten) in Höhe von derzeit 966 EUR, einer Tagesgeldpauschale nach Nr. 2 (für Mehraufwendungen am Sitz des Landtags und bei Reisen) in Höhe von – je nach Wohnsitz – 358 bzw. 415 EUR und einer – wiederum nach dem Wohnsitz gestaffelten – Reisekostenpauschale nach Nr. 3 (Kosten für Fahrten in Ausübung des Mandats) in Höhe von 336 bis 842 EUR zusammen; für die Tagesgeld- und die Reisekostenpauschale gibt es weitere Sonderregelungen (vgl. Bekanntmachung des Präsidenten des Landtags vom 24.6.2008, GBl. S. 205). Nach § 6 Abs. 7 AbgG erhalten schließlich eine monatliche Aufwandsentschädigung der Präsident in Höhe von 807 EUR, die stellvertretenden Präsidenten in Höhe von 403 EUR, die Fraktionsvorsitzenden in Höhe von 672 EUR, die Ausschussvorsitzenden und der stellvertretende Vorsitzende des Petitionsausschusses in Höhe von 337 EUR; dieser Betrag erhöht sich für den Vorsitzenden des Petitionsausschusses um 102 EUR.

2. Neben den nach dem Abgeordnetengesetz gewährten Leistungen zahlen die Fraktionen für die Wahrnehmung besonderer Funktionen in der Fraktion zusätzliche Entschädigungen als sogenannte Funktionszulagen. Dies erfolgte zunächst ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage und wurde so auch nicht beanstandet (vgl. etwa Mitteilung des Rechnungshofes; Zuschüsse an die Fraktionen des Landtags, LT-Drs. 11/2837, S. 4 f; siehe auch Leitsätze der Konferenz der Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, wiedergegeben in BVerfGE 102, 224 <230>). Die mit Beschluss des Landtags vom 1.7.1992 eingesetzte unabhängige Diätenkommission (LT-Drs. 11/100) nahm in ihrem Bericht vom 15.7.1993 (LT-Drs. 11/2426, S. 10) auch zu den Funktionszulagen Stellung. Sie bezog sich insoweit auf zwei zur Frage der Zulässigkeit solcher Zulagen beim Bundesverfassungsgericht anhängige Verfahren (– 2 BvH 3/91 – Abgeordnetenentschädigung Thüringen, Urt. v. 21.7.2000, BVerfGE 102, 224; – 2 BvH 4/91 –

Abgeordnetenentschädigung Rheinland-Pfalz, Urt. v. 21.7.2000, BVerfGE 102, 245) und führte aus, dass sie bei einem entsprechenden Ausgang dieser Verfahren keine grundsätzlichen Einwände gegen die Gewährung solcher Zulagen habe. Sie sei allerdings der Auffassung, dass diese nicht als zusätzliches Entgelt im Abgeordnetengesetz ausgewiesen werden sollten, sondern ihre Gewährung auf Grund eines Fraktionsgesetzes Sache der Fraktionen sein sollte (so übereinstimmend auch Bericht und Empfehlungen der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Abgeordnetenrechts <„Kissel-Kommission“>, BT-Drs. 12/5020, S. 11).

Diese gesetzliche Grundlage ist durch das Gesetz über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Landtag von Baden-Württemberg (Fraktionsgesetz – FraktG –) vom 12.12.1994 (GBl. S. 639) geschaffen worden. Danach erhalten die Fraktionen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben monatliche Zuschüsse zur Deckung ihres allgemeinen Bedarfs, deren Höhe im Haushaltsplan festgesetzt wird (§ 2 Abs. 1, § 3 Abs. 1 FraktG). Zu den Ausgaben bestimmt § 3 Abs. 3 S. 2 FraktG:

„Die Zahlung einer besonderen, angemessenen Entschädigung an Mitglieder der Fraktion, denen besondere Funktionen übertragen werden, ist zulässig.“

Fraktionszulagen werden seit 1980 in beträchtlichem Umfang gezahlt. So gewährten in der 13. Wahlperiode alle Fraktionen Funktionszulagen. Zum 1.1.2006 erhielten 40 der 128 Abgeordneten (31%) monatliche Funktionszulagen in Höhe von insgesamt 58.000 EUR, was knapp 30% der Entschädigungen dieser Abgeordneten entsprach. Insgesamt gaben die Fraktionen in der 13. Wahlperiode 3,4 Mio. EUR für Funktionszulagen aus; das machte 18% ihrer Gesamtausgaben aus. Der Anteil der Fraktionsvorstände lag bei 3,2 Mio. EUR. Die Bandbreite des Anteils der Funktionszulagen an den Gesamtausgaben der einzelnen Fraktionen lag zwischen 6% und 24% (vgl. Mitteilung des Rechnungshofs; Beratende Äußerung über Zuschüsse und sonstige Leistungen an die Fraktionen des Landtags in der 13. Wahlperiode, LT-Drs. 14/3531, S. 28, 37 f).

Im Geschäftsjahr 2007/2008 stellte sich die Situation bei den Fraktionen wie folgt dar (vgl. LT-Drs. 14/3835; Angaben in EUR):

Funktionszulagen	davon Fraktionsvorstand	Anteil an Gesamtausgaben	
CDU	354.940,52	342.940,52	19,3%
SPD	204.800,00	203.000,00	17,9%
GRÜNE	48.672,00	48.672,00	5,9%
FDP/DVP	139.235,00	110.075,00	21,5%

3. Die rechtliche Ausgestaltung der Bezahlung der Abgeordneten wurde nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 21.7.2000 (– 2 BvH 3/91 –, BVerfGE 102, 224) wieder verstärkt diskutiert. In diesem Urteil hatte das Bundesverfassungsgericht zum Thüringer Abgeordnetengesetz entschieden, dass zusätzliche Entschädigungen nur für den Parlamentspräsidenten und seine Stellver-

treter sowie für die Fraktionsvorsitzenden gesetzlich gewährt werden dürften. Funktionszulagen für stellvertretende Fraktionsvorsitzende, parlamentarische Fraktionsgeschäftsführer und sonstige Funktionsträger der Fraktionen seien hingegen verfassungswidrig (BVerfGE 102, 224 <233, 242 ff>).

a) Der Landtag, der sich nach seinem Selbstverständnis als Teilzeitparlament einordnete, gab im Jahr 2001 ein Rechtsgutachten in Auftrag, um zu klären, ob und gegebenenfalls welche Konsequenzen aus dem Urteil zu ziehen seien. Auf der Grundlage des Gutachtens von Prof. ... vom September 2001 stellte der Präsident des Landtags am 7.3.2002 ein Konzept zur Neuordnung der Funktionszulagen vor. Danach sollten bestimmte Funktionsträger Zusatzentschädigungen auf gesetzlicher Grundlage erhalten, wobei insgesamt maximal 30% der Mitglieder einer Fraktion mit bezahlten Sonderfunktionen betraut werden durften. Dabei wurden die Fraktionsvorsitzenden mit Ministern gleichgestellt, während die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden (1 – 4 je Fraktion, gestaffelt nach Mitgliederzahl) und parlamentarischen Geschäftsführer 40% sowie die Arbeitskreisvorsitzenden der Fraktionen 10 – 20% der Abgeordnetenentschädigung erhalten sollten (vgl. Mitteilung des Rechnungshofs, LT-Drs. 13/1061, S. 17). Diese Neuordnung der Funktionszulagen kam nicht zustande (vgl. Mitteilung des Präsidenten des Landtags, LT-Drs. 13/2046, S. 6). Auch nach einer ergänzenden Stellungnahme von Prof. ... vom Juni 2002 zur Frage der Einordnung des Landtags als Vollzeit- oder Teilzeitparlament konnte eine Einigung nicht erzielt werden. Der Präsident des Landtags drängte daraufhin in seiner Mitteilung vom 6.5.2003, die Neuordnung der Funktionszulagen mit der anstehenden gesetzlichen Anpassung der Abgeordnetenentschädigung in Angriff zu nehmen (vgl. Mitteilung des Präsidenten des Landtags, LT-Drs. 13/2046, S. 6). Der nachfolgende Gesetzentwurf der vier im Landtag vertretenen Fraktionen zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 20.6.2003 (LT-Drs. 13/2169) beschränkte sich auf die Erhöhung der Abgeordnetenentschädigung (siehe Gesetz v. 16.7.2003, GBl. S. 354).

b) Am 29.7.2004 beschloss der Landtag, das Verfahren zur Festsetzung der Höhe der Abgeordnetenentschädigung umzustellen und eine externe Diätenkommission zur Überprüfung des bestehenden Systems der Abgeordnetenentschädigung und -versorgung einzusetzen; die Funktionszulagen wurden dabei nicht angesprochen (LT-Drs. 13/3406).

(1) Das Verfahren zur Anpassung der Abgeordnetenentschädigung war mit dem Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 23.7.1984 (GBl. S. 475) in § 21a in der Weise geregelt worden, dass der Präsident im Benehmen mit dem Präsidium dem Landtag jährlich bis zum 1. Juni einen Bericht über die Angemessenheit der Entschädigung zu erstatten und zugleich einen Vorschlag zur Anpassung der Entschädigung und der Aufwandsentschädigung vorzulegen hatte; unter Berücksichtigung dieses Vorschlags hatte sodann der Landtag zu beraten und zu beschließen. Da sich die Überlegung, die Entscheidung über die Festset-

zung und Anpassung der Abgeordnetenentschädigung auf ein externes, nicht mit Abgeordneten besetztes Gremium zu übertragen, wegen durchgreifender verfassungsrechtlicher Bedenken nicht realisieren ließ (siehe LT-Drs. 13/4487, S. 2), beschloss der Landtag am 5.10.2005 ein Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes (GBl. S. 667), mit dem ein Indexierungsverfahren sowohl für die Höhe der Abgeordnetenentschädigung als auch für die Anpassung der steuerfreien Aufwandspauschalen eingeführt wurde.

In § 5 AbgG wurde ein neuer Absatz 3 eingefügt, der wie folgt lautet:

„(3) Die Entschädigungen nach den Absätzen 1 und 2 werden jeweils zum 1. Juli eines jeden Jahres an die Einkommensentwicklung angepasst, die jeweils vom Juli des abgelaufenen Jahres gegenüber dem Juli des vorangegangenen Jahres eingetreten ist. Maßstab für die Anpassung ist die Veränderung einer gewogenen Maßzahl der Einkommensentwicklung in Baden-Württemberg, die sich zusammensetzt aus

1. dem Index des durchschnittlichen Bruttowochenverdienstes der Arbeiter im produzierenden Gewerbe mit einem Anteil von 36,8 v. H.,
2. dem Monatslohn eines Arbeiters der Endstufe der Lohngruppe 5 (ohne Kinder) nach dem Manteltarifvertrag für Arbeiterinnen und Arbeiter des Bundes und der Länder mit einem Anteil von 2,5 v. H.,
3. dem Index des durchschnittlichen Bruttomonatsverdienstes der Angestellten im produzierenden Gewerbe, Handel, Kredit- und Versicherungsgewerbe mit einem Anteil von 46,5 v. H.,
4. der Bruttomonatsvergütung eines verheirateten Angestellten (ohne Kinder) der Vergütungsgruppe III des Bundes-Angestelltentarifvertrags (Vergütung der Länder) in der höchsten Lebensaltersstufe mit einem Anteil von 8,0 v. H.,
5. den Bruttomonatsbezügen eines verheirateten Beamten (ohne Kinder) der Besoldungsgruppe A 12 in der höchsten Stufe mit einem Anteil von 6,2 v. H.

Die prozentuale Veränderung der nach Satz 2 ermittelten Maßzahl der Einkommensentwicklung teilt das Statistische Landesamt bis 1. April eines Jahres dem Präsidenten mit. Dieser veröffentlicht den neuen Betrag der Entschädigung im Gesetzblatt.“

In § 6 AbgG wurde ein neuer Absatz 2a eingefügt, der wie folgt lautet:

„(2 a) Die Kostenpauschalen in Absatz 2 S. 1 Nr.1 bis 3 werden jeweils zum 1. Juli jeden Jahres nach Maßgabe von Satz 2 an die Kostenentwicklung angepasst, die vom Juli des abgelaufenen Jahres gegenüber dem Juli des vorangegangenen Jahres eingetreten ist. Maßgeblich ist für die allgemeine Unkostenpauschale gemäß Nr. 1 die Entwicklung des Verbraucherpreisindex für Baden-Württemberg, für die Taggeldpauschale gemäß Nr. 2 die Entwicklung der Preise für Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen nach dem Verbraucherpreisindex für Deutschland und für die Reisekostenpauschale gemäß Nr. 3 Halbsatz 2 die Entwicklung des Kraftfahrerpreisindex. Das Statistische Landesamt teilt die entsprechenden

Kostenentwicklungssätze bis 1. April eines Jahres dem Präsidenten mit. Dieser veröffentlicht die neuen Beträge im Gesetzblatt.“

(2) Die unabhängige Diätenkommission wurde schließlich auf Grund einer Absprache des Präsidenten des Landtags und der Vorsitzenden der vier Fraktionen vom 2.6.2005 eingesetzt. Sie legte im Dezember 2005 ihren Bericht vor. Darin sprach sie sich insbesondere gegen die Umgestaltung der Abgeordnetenbezahlung nach dem sogenannten Bruttomodell aus; dieses sah einen Wegfall der steuerfreien Aufwandspauschalen und die entsprechende Anpassung der steuerpflichtigen Bezüge der Abgeordneten vor (LT-Drs. 13/4990, S. 5 ff).

c) In der 14. Wahlperiode verständigten sich die Fraktionen auf Eckpunkte einer Parlamentsreform, die unter anderem auch die Entschädigungsleistungen an die Abgeordneten betraf. Zum einen waren dabei die Angleichung der Höhe der steuerpflichtigen Entschädigungen an das Niveau der vergleichbaren Flächenländer sowie eine Umgestaltung der steuerfreien Aufwandsentschädigung durch die Zusammenfassung der allgemeinen Kostenpauschale und der Tagegeldpauschale unter Wegfall der bisherigen Reisekostenpauschale vorgesehen. Zum anderen wurde festgehalten, dass Einvernehmen bestehe, eine verfassungskonforme Regelung zu den Funktionszulagen zu treffen (vgl. LT-Drs. 14/1550; Beschl. v. 26.7.2007, Plenarprotokoll 14/30 S. 1932, 1940).

Der hierzu eingebrachte Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU, SPD, GRÜNE und FDP/DVP vom 19.3.2008 (LT-Drs. 14/2500) beschränkte sich auf Änderungen des Abgeordnetengesetzes und enthielt Regelungen zu den erstgenannten Punkten, während Änderungen der Vorschrift zu den Funktionszulagen im Fraktionsgesetz nicht vorgesehen waren.

Mit dem auf dieser Grundlage am 30.4.2008 vom Landtag verabschiedeten Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes (GBl. S. 114) werden u.a. die Indexierungsregelungen geändert.

§ 5 Abs. 3 S. 2 AbgG erhält folgende Fassung:

„Maßstab für die Anpassung ist die Veränderung einer gewogenen Maßzahl der Einkommensentwicklung in Baden-Württemberg, die sich zusammensetzt aus

1. dem Index der durchschnittlichen Bruttomonatsverdienste der vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmer in der Wirtschaft mit einem Anteil von 88,9 vom Hundert,
2. dem Bruttomonatsentgelt eines Beschäftigten der Entgeltgruppe 12 des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst der Länder in der Stufe 5 mit einem Anteil von 4,9 vom Hundert,
3. den Bruttomonatsbezügen eines verheirateten Beamten (ohne Kinder) der Besoldungsgruppe A 12 in der höchsten Stufe mit einem Anteil von 6,2 vom Hundert.“

§ 6 Abs. 2 a AbgG wird zu § 6 Abs. 3 und lautet neu wie folgt:

„(3) Die Kostenpauschale in Absatz 2 wird jeweils zum 1. Juli jeden Jahres nach Maßgabe der Entwicklung des Verbraucherpreisindex für Baden-Württemberg an die Kostenentwicklung angepasst, die vom Juli des abgelaufenen Jahres gegenüber dem Juli des vorangegangenen Jahres eingetreten ist. Das Statistische Landesamt teilt den entsprechenden Kostenentwicklungssatz bis 1. April eines Jahres dem Präsidenten mit. Dieser veröffentlicht den neuen Betrag im Gesetzblatt.“

Nach Art. 4 des Gesetzes tritt die Änderung des § 5 Abs. 3 S. 2 zum 1.1.2008 in Kraft, die Neuregelung des § 6 Abs. 3 zum 1.5.2011.

Das Gesetz wurde am 9.5.2008 im Gesetzblatt verkündet.

II. Mit dem am 9.10.2008 beim Staatsgerichtshof eingegangenen Schriftsatz haben die Antragsteller aufgrund von Art. 68 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LV beantragt,

festzustellen:

- I. Das Unterlassen der Schaffung einer Regelung im Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags (Abgeordnetengesetz – AbgG –) zur angemessenen und dem formalisierten Gleichheitssatz entsprechenden Entschädigung der Abgeordneten durch den Antragsgegner ist verfassungswidrig und verletzt die Antragsteller in ihren Rechten gemäß Art. 40, Art. 27 Abs. 2 und Abs. 3 LV i.V.m. Art. 3, 28 Abs. 1 S. 1, 38 Abs. 1 S. 2 und 48 Abs. 3 S. 1 GG.
- II. Die in § 3 Abs. 3 S. 2 des Gesetzes über die Rechtstellung und Finanzierung der Fraktionen im Landtag von Baden-Württemberg (– FraktG –) enthaltene Regelung ist verfassungswidrig und verletzt die Antragsteller in ihren Rechten aus Art. 40, 27 Abs. 3 LV i.V.m. Art. 3, 28 Abs. 1 S. 1, 38 Abs. 1 S. 2 und 48 Abs. 3 S. 1 GG.
- III. Die in § 5 Abs. 3 und § 6 Abs. 2a (ab 01.05.2011 § 6 Abs. 3) AbgG enthaltenen Regelungen der Indexierung der Abgeordnetenentschädigung und der Kostenpauschalen sind verfassungswidrig und verletzen die Antragsteller in ihren Rechten aus Art. 40 S. 3, 27 Abs. 2 LV i.V.m. Art. 20 und 28 Abs. 1 S. 1 GG.
- IV. Die Regelungen über die steuerfreien Kostenpauschalen gemäß § 6 Abs. 1 und Abs. 2 AbgG sind verfassungswidrig und verletzen die Antragsteller in ihren Rechten aus Art. 3 GG.

Mit Schriftsatz vom 8.3.2009 haben sie weiter beantragt:

1. Es wird festgestellt, dass durch die Verabschiedung des Einzelplans 01 des Gesetzes über die Feststellung des Staatshaushaltsplans von Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2009 am 18. Februar 2009 und dessen Veröffentlichung im Gesetzblatt für Baden-Württemberg am 27. Februar 2009 und die darin eingestellten und erhöhten Mittel für die Fraktionen, die auch zur Zahlung von Funktionszulagen verwendet werden, die Antragsteller erneut in eigenen Rechten aus Art. 40, 27 Abs. 3 LV i.V.m. Art. 3, 28 Abs. 1 S. 1, 38 Abs. 1 S. 2 und 48 Abs. 3 S. 1 GG verletzt werden.

2. Es wird festgestellt, dass das Unterlassen des Präsidenten des 14. Landtags von Baden-Württemberg, von der CDU-, der SPD, der FDP/DVP-Fraktion und der Fraktion Grüne die zur Zahlung von Funktionszulagen verwendeten Mittel als nicht bestimmungsgemäß verwendete Mittel zurückzufordern, gegen §§ 4 Abs. 1, 6 Abs. 1 FraktG verstößt und dadurch die Antragsteller in ihren Rechten aus Art. 40, 27 Abs. 3 LV i.V.m. Art. 3, 28 Abs. 1 S. 1, 38 Abs. 1 S. 2 und 48 Abs. 3 S. 1 GG verletzt.
3. Es wird festgestellt, dass die Zahlung von Funktionszulagen an Abgeordnete durch die CDU-Fraktion, die SPD-Fraktion, die Fraktion Grüne und die FDP/DVP-Fraktion – mit Ausnahme der Zahlung von Funktionszulagen an die jeweiligen Fraktionsvorsitzenden – unzulässig ist und die Antragsteller in ihren Rechten aus Art. 40, 27 Abs. 3 LV i.V.m. Art. 3, 28 Abs. 1 S. 1, 38 Abs. 1 S. 2 und 48 Abs. 3 S. 1 GG verletzt.

In der mündlichen Verhandlung haben sie die Anträge Ziff. II und Ziff. IV aus dem Schriftsatz vom 7.10.2008 sowie die Anträge Ziff. 2 und Ziff. 3 aus dem Schriftsatz vom 8.3.2009 zurückgenommen; Antrag Ziff. 1 aus dem Schriftsatz vom 8.3.2009 stellen sie in der folgenden Fassung:

Es wird festgestellt, dass durch die Verabschiedung des Staatshaushaltsgesetzes 2009 die Antragsteller insoweit in ihren Rechten aus Art. 40, 27 Abs. 3 LV i.V.m. Art. 3, 28 Abs. 1 S. 1, 38 Abs. 1 S. 2 und 48 Abs. 3 S. 1 GG verletzt sind, als dort in Kapitel 0101 Titel 684 01 Zuschüsse an die Fraktionen eingestellt sind, die auch die Zahlung von Funktionszulagen iSv § 3 Abs. 3 S. 2 FraktG zulassen.

Zur Begründung tragen sie vor:

1. Die Anträge seien zulässig.

Sie seien im Organstreitverfahren beteiligtenfähig und auch antragsbefugt. Sie könnten geltend machen, dass das Unterlassen einer verfassungsgemäßen Regelung zur Zahlung von Funktionszulagen und die hieraus resultierende Praxis der Zulagenzahlung nach § 3 Abs. 3 S. 2 FraktG sie in ihrem Abgeordnetenstatus verletze, der durch einen formalen Gleichheitssatz geprägt werde. Durch die Indexierung der Diäten und der Kostenpauschalen seien sie in ihrem verfassungsrechtlich verbürgten Recht verletzt, die Angemessenheit der Entschädigung zu regeln; aus dem Abgeordnetenstatus folge ein Anspruch darauf, dass sich das Parlament mit der Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung und der zu gewährenden Aufwandsentschädigung befasse. Das Verfahren verstoße auch gegen demokratische und rechtsstaatliche Prinzipien. Mit der Steuerfreiheit der Kostenpauschalen werde der Gleichheitssatz verletzt, da der „normale“ Steuerpflichtige anders behandelt werde als der Abgeordnete; allein der Abgeordnetenstatus dürfe zu keiner Besserstellung führen.

Die Antragsfrist sei gewahrt. Für die Anträge Ziff. III und Ziff. IV folge dies daraus, dass die Änderung des Abgeordnetengesetzes am 9.5.2008 veröffentlicht worden sei. Zwar sei § 5 Abs. 3 S. 1 AbgG nicht geändert worden, doch habe der Antragsgegner auch die Indexierung als solche wiederum explizit in seinen Willen

aufgenommen. Bezüglich der Anträge Ziff. I und Ziff. II hätten sie – insbesondere der Antragsteller Ziff. 1 – bis zur Verabschiedung des Änderungsgesetzes am 30.4.2008 auf eine verfassungsgemäße Regelung der Zahlung von Fraktionszulagen hingearbeitet; als Abgeordnete seien sie zunächst verpflichtet gewesen, ihre politischen und verfassungsrechtlichen Überzeugungen auf dem parlamentarischen Weg umzusetzen. Aufgrund des Landtagsbeschlusses vom 26.7.2007 hätten sie bis dahin auch darauf vertrauen dürfen, dass der Landtag eine solche Regelung treffen werde.

Auch die neuen Anträge seien zulässig und die Antragsänderungen seien sachdienlich. Sie stellten klar, dass sich der Antrag Ziff. III lediglich auf das Indexierungsverfahren beziehe.

2. Die Anträge seien auch begründet.

Die vom Antragsgegner durch die Regelung des § 3 Abs. 3 S. 2 FraktG aufgrund der mangelnden Bestimmtheit ermöglichte und auch gebilligte Praxis der Zahlung von Funktionszulagen als „verdeckte Diätenerhöhung“ verstoße nach der gem. § 31 Abs. 1 BVerfGG bindenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gegen das Gebot der formalisierten Gleichbehandlung, das für die Ausübung des Mandats und für die Bemessung der Abgeordnetenentschädigung gelte. Zusätzliche Entschädigungen für einzelne Abgeordnete könnten nämlich durch die Gefahr von Abgeordnetenlaufbahnen und Einkommenshierarchien die Entscheidungsfreiheit der Abgeordneten in der parlamentarischen Arbeit beeinträchtigen. Dem sei durch eine abschließende Regelung der Abgeordnetenentschädigung im Abgeordnetengesetz zu begegnen. Die Parlamentsautonomie werde insoweit durch die verfassungsrechtlichen Vorgaben eingeschränkt. Es sei unerheblich, ob sich der Landtag von Baden-Württemberg als Vollzeit- oder Teilzeitparlament verstehe; denn eine Selbstdefinition als Teilzeitparlament könne den formalisierten Gleichheitssatz nicht außer Kraft setzen. Im Übrigen sei der Landtag von den wachsenden Aufgaben, dem gesamten parlamentarischen Verfahren und der daraus folgenden Beanspruchung der Abgeordneten sowie hinsichtlich der an die Abgeordneten gezahlten Entschädigung mit anderen Landtagen in Deutschland vergleichbar und faktisch als Vollzeitparlament einzustufen. Ein abweichendes Selbstverständnis diene vor allem zur Rechtfertigung weit gefasster Inkompatibilitätsregelungen. Jedenfalls aber müssten wegen des Rechtsstaats-, Demokratie- und Transparenzgebots Empfänger und Höchstbeträge von Funktionszulagen gesetzlich geregelt werden.

Die Indexierung der Diäten und der Kostenpauschalen aufgrund eines einfachen Gesetzes verstoße gegen Art. 40 S. 3 und Art. 27 Abs. 2 LV, gegen das demokratische und rechtsstaatliche Prinzip des Art. 20 GG und gegen Art. 48 Abs. 1 S. 1 GG. Die finanzielle Ausstattung von Abgeordneten werde dadurch in einem Verfahren festgesetzt, das sich der Kontrolle der Öffentlichkeit entziehe. Eine solche Kontrolle sei aber bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache unabdingbar. Durch die automatische Erhöhung sei auch die Transparenz der

Entschädigungshöhe nicht mehr gewährleistet. Ihre Möglichkeit, die Entschädigung im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens mitzugestalten, werde verletzt. Schließlich fehle entgegen Art. 40 S. 3 LV eine gesetzliche Regelung.

III. Der Antragsgegner beantragt,

die Anträge zurückzuweisen und den in der mündlichen Verhandlung neu gestellten Antrag Ziff. 1 nicht zuzulassen.

Er stimmt der Antragsänderung nicht zu und hält sie auch nicht für sachdienlich.

Die Anträge im Übrigen seien unzulässig (1.), jedenfalls aber unbegründet (2.).

1. a) Der Antrag Ziff. I sei verfristet. Die von den Antragstellern gerügte Rechtslage bestehe schon seit Inkrafttreten des Abgeordnetengesetzes zu Beginn der 8. Wahlperiode. Die verfassungsrechtlichen Maßstäbe, auf die sich die Antragsteller beriefen, seien damals schon bekannt gewesen. Es spreche auch viel dafür, dass ein neu gewählter Abgeordneter mit der Annahme der Wahl in eine Abgeordnetenstellung einrücke, die er nicht mehr umfänglich angreifen könne. Aber selbst wenn die Rügefrist für jeden Abgeordneten erst zu dem Zeitpunkt beginne, zu dem er erstmals Mitglied des Landtags werde, sei die Frist des § 45 Abs. 3 StGHG nicht gewahrt. Denn der Antragsteller Ziff. 1 gehöre seit dem 15.4.1996, die Antragsteller Ziff. 2 und Ziff. 3 gehörten seit dem 11.4.2006 dem Landtag an. Am Ablauf der Frist ändere sich für den Antragsteller Ziff. 1 auch dann nichts, wenn man für den Fristbeginn auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 21.7.2000 abstellen wollte.

Dem Fristablauf stehe auch ein Vertrauenstatbestand nicht entgegen. Die Antragsfrist sei nämlich bereits abgelaufen gewesen, als mit dem Landtagsbeschluss vom 26.7.2007 der vermeintliche Vertrauenstatbestand geschaffen worden sei. Das Parlament könne auch nicht nach Belieben Einfluss auf gesetzliche Antragsfristen nehmen. Darüber hinaus fehle es inhaltlich an einem Vertrauenstatbestand, da im Landtag ein offener Dissens über die Möglichkeiten der Selbstorganisation eines – bis 2011 so fortbestehenden – Teilzeitparlaments bestehe. Es sei beabsichtigt gewesen, die Parlamentsreform in mehreren Schritten zu verwirklichen. Schließlich sei es nicht rechtsmissbräuchlich, wenn der Antragsgegner sich auf den Fristablauf berufe. Insbesondere der Antragsteller Ziff. 1 handele nicht widerspruchsfrei, wenn er den Vorwurf eines verfassungswidrigen Rechtszustands über acht Jahre hinweg politisch geltend mache, ohne von den Rechtsschutzmöglichkeiten Gebrauch zu machen.

b) Verfristet sei der Antrag Ziff. III, soweit sich die Antragsteller gegen das in § 5 Abs. 3 S. 1, 3 und 4 AbgG geregelte Verfahren der Indexierung wendeten. Die bloße Anwendung des Verfahrens sowie die Veränderung des Maßstabs führten nicht dazu, dass die Bestimmung wieder angegriffen werden könne.

Ein Angriff auf das Verfahren sei auch deshalb unzulässig, weil es an der Möglichkeit der Verletzung von Rechten aus der organschaftlichen Stellung nach Art. 27 Abs. 3 LV fehle. Die Garantie der freien und gleichen Mandatsausübung und damit der verfassungsrechtliche Status des einzelnen Abgeordneten werde durch das Verfahren nicht beeinträchtigt. Es gebe keinen verfassungsunmittelbaren Anspruch, dass sich der Landtag in bestimmten Abständen mit einem Sachgegenstand befassen müsse. Der Abgeordnete könne allenfalls verlangen, dass das Verfahren hinreichend transparent sei.

Der Antrag Ziff. III sei schließlich aus den genannten Überlegungen auch insoweit unzulässig, als er die Kostenpauschale betreffe.

2. a) Den Antragstellern stehe ein mit Antrag Ziff. I geltend gemachter Anspruch auf Erlass einer Regelung im Abgeordnetengesetz, mit der die Mittelverwendung der Fraktionen gesteuert werden solle, nicht zu. Aus dem Abgeordnetenstatus ergebe sich kein Anspruch auf Gesetzgebung, schon gar nicht auf eine systemwidrige Ergänzung des Abgeordnetengesetzes. Einer gesetzlichen Wiederholung verfassungsrechtlicher Ansprüche bedürfe es nicht.

§ 3 Abs. 3 S. 2 FraktG verletze den im Abgeordnetenstatus angelegten Anspruch auf Gleichbehandlung nicht. Die Fraktionen, denen damit eine Kompetenz eingeräumt werde, seien zu einer verfassungskonformen Anwendung verpflichtet. Dieser Verpflichtung kämen sie auch nach. Bei der Übertragung der vom Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung vom 21.7.2000 entwickelten Leitgesichtspunkte für die Zulässigkeit von Funktionszulagen seien nämlich die Besonderheiten eines Teilzeitparlaments zu berücksichtigen. Als ein solches habe sich der Antragsgegner organisiert. Im Teilzeitparlament habe der Abgeordnete die Möglichkeit, die Zeit, die ihm ansonsten die Wahrnehmung einer besonderen Funktion koste, auf seinen bürgerlichen Beruf zu verwenden. Folglich sei die Anreizfunktion, die mit den Funktionszulagen verbunden sei, oftmals von geringem wirtschaftlichem Gewicht. Die Antragsteller legten nicht dar, dass es im Landtag gleichwohl tatsächlich zu einem gegenwärtigen „Streben nach der Funktion“ gekommen sei.

Im Vollzeitparlament könne davon ausgegangen werden, dass der höhere Aufwand, der mit der Übernahme von Leitungsfunktionen verbunden sei, mit der Entschädigung bereits abgegolten sei. Das sei bei einem Teilzeitparlament anders. Denn hier seien zusätzliche Funktionen, die über das Mandat selbst hinaus übernommen würden, weder bereits im normativen Leitbild des Abgeordneten eingeschlossen, noch seien sie mit der auf eine Teilzeittätigkeit bemessenen Entschädigung schon abgegolten. Deswegen bedürfe es zur Sicherung der Gleichbehandlung des Ausgleichs der zusätzlichen Lasten, die Funktionsträger im öffentlichen Interesse übernehmen. Die besondere Belastungswirkung sei nicht nur bei den Fraktionsvorsitzenden zu erkennen. Sie treffe den gesamten Fraktionsvorstand und auch die Ausschussvorsitzenden. Bei der Bemessung der Entschädigung sei

darüber hinaus auch der Aspekt der Anerkennung politischer Verantwortlichkeit zu berücksichtigen.

b) Das in Antrag Ziff. III beanstandete Indexierungsverfahren stehe mit den Anforderungen des Demokratieprinzips in Einklang. Denn die Entscheidung werde vom Parlament selbst getroffen und sei nicht auf sachfremde Weise mit anderen Entscheidungen gekoppelt. Sie ermögliche eine demokratische Kontrolle des Verfahrens durch die Öffentlichkeit, weil Verfahrensablauf, Maßstab und Ergebnis von jedem Bürger ohne Weiteres nachvollziehbar seien. Die vom Gesetzgeber gewählte Orientierungsgröße der Einkommensentwicklung sei ebenso wenig zu beanstanden. Die Anknüpfung an eine statistische Größe sei gleichfalls zulässig, denn damit würden Verantwortlichkeiten nicht verschoben. Auch der im Gesetz vorgesehene mehrjährige Automatismus entspreche der Verfassung.

B.

I. Der in der mündlichen Verhandlung gestellte Antrag Ziff. 1 aus dem Schriftsatz vom 8.3.2009 ist nicht zuzulassen. Der Antrag bezieht sich auf einen neuen Sachverhalt und wirft Zulässigkeitsfragen auf, die im bisherigen Verfahren noch nicht angelegt waren. Der Staatsgerichtshof sieht keinen Anlass, das im Übrigen entscheidungsreife Verfahren mit diesen neuen Fragen zu belasten. Eine Rechtsschutzmöglichkeit wird den Antragstellern damit nicht genommen.

II. Die weiteren Anträge sind unzulässig und deshalb zu verwerfen.

Nach Art. 68 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LV entscheidet der Staatsgerichtshof über die Auslegung der Landesverfassung aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Landesorgans oder anderer Beteiligter, die durch die Verfassung oder in der Geschäftsordnung des Landtags oder der Regierung mit eigener Zuständigkeit ausgestattet sind. Einen diesbezüglichen Antrag kann auch ein Abgeordneter des Landtags stellen, da er in der Verfassung insbesondere in Art. 27 Abs. 2 und Art. 40 LV mit eigenen Rechten ausgestattet ist (vgl. nur StGH, Urt. v. 28.1.1988 – GR 1/87 –, ESvGH 38, 81 <82>; zum Organstreit bei Ausgestaltung des Abgeordnetenstatus BVerfGE 64, 301 <312 ff>).

Ein solcher Antrag ist aber nur dann zulässig, wenn der Antragsteller geltend macht, dass er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Handlung oder Unterlassung des Antragsgegners in der Wahrnehmung seiner ihm durch die Verfassung übertragenen Rechte und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet sei (§ 45 Abs. 1 StGHG). Dabei ist nach § 45 Abs. 2 StGHG die Bestimmung der Verfassung zu bezeichnen, gegen welche die beanstandete Handlung oder Unterlassung des Antragsgegners verstößt. Schließlich muss der Antrag innerhalb der Antragsfrist des § 45 Abs. 3 StGHG gestellt werden. Diese Voraussetzungen sind bei keinem der Anträge vollständig erfüllt.

1. Mit dem Antrag Ziff. I rügen die Antragsteller ein Unterlassen des Antragsgegners. Insoweit sind die Antragsteller zwar antragsbefugt (a); sie können sich gegen ein gesetzgeberisches Unterlassen wenden (1) und machen die Verletzung organschaftlicher Rechte geltend (2). Der Antrag ist jedoch verfristet (b).

a) (1) Antragsgegenstand im Organstreit kann nur eine Handlung oder Unterlassung des Antragsgegners sein. Der Organstreit zielt folglich auf eine Verhaltens-, nicht aber auf eine Normenkontrolle. Deswegen kann auch gegenüber dem Gesetzgeber nicht die Verfassungswidrigkeit eines durch eine Norm geschaffenen Rechtszustands geltend gemacht werden. Als rechtserhebliche Handlung kommt insoweit der Erlass eines Gesetzes in Betracht (so schon StGH, Ur. v. 9.4.1960 – Nr. 2/60 –, BWVBl 1960, 122; vgl. auch BVerfGE 118, 277 <317> mwN). Tauglicher Gegenstand eines Organstreits kann aber auch eine Unterlassung des Gesetzgebers sein. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist diese Frage bislang offen gelassen worden (vgl. BVerfGE 92, 80 <87>; zuletzt BVerfGE 120, 82 <juris Rz. 81>). Von Landesverfassungsgerichten wird sie demgegenüber bejaht (vgl. etwa VerfGH NRW, Ur. v. 29.9.1994 – 7/94 –, OVG 44, 301 <305 f>; Beschl. v. 23.4.2002 – 2/01 –, OVG 49, 268; LVerfG MV, Ur. v. 14.12.2000 – LVerfG 4/99 –, NordÖR 2001, 64 <UA S. 15>; siehe auch Thür. VerfGH, Ur. v. 18.7.2006 – 8/05 –, ThürVBl 2006, 229 <juris Rz. 33>, jeweils zu wahlrechtlichen Vorschriften). Grundsätzliche Bedenken gegen die Einbeziehung des gesetzgeberischen Unterlassens in den Kreis der möglichen Verfahrensgegenstände im Organstreit bestehen nicht (vgl. *Bethge* in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 64 Rn. 37 f). Eine Untätigkeit steht einem positiven Tun auch hier indessen nur dann gleich, wenn eine – verfassungsrechtlich begründete – Rechtspflicht zum Handeln besteht (BVerfGE 96, 264 <277>; 103, 81 <86>). Dies ist insbesondere dann zu erwägen, wenn den Gesetzgeber von Verfassungs wegen im Sinne einer Nachbesserungspflicht die Pflicht zur Anpassung der Rechtslage an geänderte tatsächliche Verhältnisse oder neue bzw. klargestellte rechtliche Vorgaben trifft.

Hier ist nicht ausgeschlossen, dass der Antragsgegner es versäumt hat, die Regelungen im Abgeordnetengesetz über die Entschädigungszahlungen an die Abgeordneten an eine auch im Land zu beachtende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anzupassen, und er somit eine von Verfassungs wegen gebotene Handlung unterlassen hat. Von der Notwendigkeit einer Prüfung der Rechtslage im Anschluss an die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 21.7.2000 ist im Übrigen der Landtag am Beginn der 13. Wahlperiode selbst ausgegangen.

(2) Die als verletzt geltend gemachte Rechtsposition der Antragsteller muss in einem Verfassungsrechtsverhältnis gründen, das sich gerade auf ihre organschaftlichen Rechte und Pflichten (Kompetenzen) bezieht. Für eine hiervon losgelöste abstrakte Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit der Maßnahme ist im Or-

ganstreit kein Raum; der Organstreit eröffnet den Antragstellern nämlich nicht die Möglichkeit, jenseits der Verteidigung eigener Rechte eine allgemeine Verfassungsaufsicht auszuüben. Der Unterschied zur abstrakten Normenkontrolle darf nicht verwischt werden (vgl. hierzu aus der Rspr. des StGH, Urt. v. 10.5.1985 – GR 2/84 –, ESVGH 35, 241 <242>; sowie BVerfGE 103, 84 <89>; 118, 277 <319>). Schon die Zulässigkeit des Antrags setzt voraus, dass die Möglichkeit einer Verletzung des organschaftlichen Rechtskreises dargelegt wird, d.h. sie darf aufgrund des in seinen tatsächlichen Behauptungen substantiiert begründeten Vorbringens (§ 15 Abs. 1 S. 2 und 3 StGHG) nicht von vornherein als ausgeschlossen erscheinen (vgl. BVerfGE 99, 19 <28 ff>).

Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt. Die Antragsteller machen mit dem Antrag Ziff. I unter ausdrücklicher Benennung von Art. 27 Abs. 3 und Art. 40 LV die Verletzung der aus dem Abgeordnetenstatus fließenden Rechte geltend. Das ist vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Funktionszulagen, die sich am Status der Gleichheit der Abgeordneten messen lassen müssen, nicht ausgeschlossen.

b) Nach § 45 Abs. 3 StGHG muss der Antrag binnen sechs Monaten gestellt werden, nachdem die beanstandete Handlung oder Unterlassung dem Antragsteller bekannt geworden ist, spätestens jedoch fünf Jahre nach ihrer Durchführung oder Unterlassung. Diese Vorschrift enthält eine gesetzliche Ausschlussfrist, nach deren Ablauf im Organstreitverfahren Rechtsverletzungen nicht mehr geltend gemacht werden können. Damit sollen nach einer bestimmten Zeit in Organstreitverfahren angreifbare Maßnahmen im Interesse der Rechtssicherheit außer Streit gestellt werden (vgl. BVerfGE 80, 188 <210>).

Die Fristbestimmung ist nach ihrem ausdrücklichen Wortlaut auch auf Unterlassungen anwendbar. Dies gilt nicht nur dann, wenn das vom Antragsgegner verlangte Handeln zu einem bestimmten Zeitpunkt zu erfüllen war, sondern grundsätzlich auch dann, wenn der Antragsgegner der behaupteten Verpflichtung zum Handeln über eine längere Zeit hinweg nicht nachgekommen ist. Der Beginn der Sechsmonatsfrist bei sogenanntem fortdauernden Unterlassen lässt sich nicht generell und für alle Fallgestaltungen einheitlich festlegen. Die Frist wird spätestens aber dadurch in Lauf gesetzt, dass sich der Antragsgegner erkennbar eindeutig weigert, in der Weise tätig zu werden, die der Antragsteller zur Wahrung der Rechte aus seinem verfassungsrechtlichen Status für erforderlich hält. In einer derartigen Weigerung liegt zugleich ein Geschehen, das im Sinne der Fristvorschrift als Bekanntwerdens des Unterlassens zu werten ist und an das deshalb – trotz fortdauernden Unterlassens – für den Fristbeginn anzuknüpfen ist (vgl. StGH, Urt. v. 17.5.2001 – GR 7/00 –, ESVGH 52, 1 f, im Anschluss an die Rspr. des BVerfG, siehe BVerfGE 92, 80 <89>, zuletzt BVerfGE 110, 403 <405>).

Nach Ansicht der Antragsteller kann von einer solchen eindeutigen Weigerung des Antragsgegners erst mit der Verabschiedung der Parlamentsreform ausgegangen werden, mit der die im Beschluss des Landtags vom 26.7.2007 angekün-

digte Regelung nicht getroffen worden ist. Die Frist sei folglich erst mit der Verkündung des Gesetzes in Lauf gesetzt worden. Dieser Annahme steht indessen der Umstand entgegen, dass der von den Antragstellern als verfassungswidrig gerügte und deshalb nach ihrem Vorbringen vom Gesetzgeber zu korrigierende Zustand jedenfalls seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 21.7.2000 offensichtlich zutage getreten war. Die im Anschluss daran auch unter maßgeblicher Beteiligung des Antragstellers Ziff. 1 erfolgte Diskussion im Landtag führte indessen nicht zu dem von diesem gewünschten Ergebnis.

(1) Das Scheitern dieser Bemühungen und folglich ein Fristbeginn ist für den Antragsteller Ziff. 1 spätestens zu dem Zeitpunkt anzunehmen, als der Appell des Landtagspräsidenten vom Mai 2003, eine Neuregelung der Funktionszulagen zu verabschieden, erkennbar folgenlos geblieben war. Das war im Anschluss an die Verabschiedung des nachfolgenden Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes jedenfalls mit dem Beschluss des Landtags vom 29.7.2004 offensichtlich geworden. Denn darin hat der Landtag seinen Willen bekundet, sich mit verschiedenen Teilaspekten der Abgeordnetenentschädigung nochmals zu befassen; hierzu zählte die Frage der Funktionszulagen aber nicht. Hierin lag eine Zäsur in der Diskussion um die Funktionszulagen, die hinreichend deutlich zum Ausdruck brachte, dass der Antragsgegner – jedenfalls in absehbarer Zeit – nicht bereit war, die von den Antragstellern behauptete Anpassungspflicht zu erfüllen und den als verfassungsrechtlich geboten erachteten Rechtszustand herzustellen. Diese Tatsache musste dann Anlass für den Antragsteller Ziff. 1 sein, sich – binnen einer Frist von sechs Monaten – über die Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes schlüssig zu werden. Für ihn ist die Antragsfrist folglich spätestens Ende Februar 2005 und somit noch während der 13. Wahlperiode abgelaufen.

(2) Die Antragsteller Ziff. 2 und Ziff. 3 haben die Frist ebenso wenig gewahrt. Bei ihnen stellt sich die Lage allerdings insoweit anders dar, als sie in der 13. Wahlperiode noch nicht Mitglied des Landtags waren und damit mangels aktueller Betroffenheit in eigenen Rechten noch nicht antragsbefugt gewesen wären.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beginnt bei der Rüge der Verletzung von Organrechten durch den Gesetzgeber die Frist im Falle des Erlasses eines Gesetzes grundsätzlich mit dessen Bekanntmachung. Bei Regelungen des parlamentarischen Innenrechts soll es hingegen auf die rechtliche Betroffenheit des Antragstellers ankommen, um vorsorgliche Verfahren zu vermeiden. Nur ausnahmsweise hat das Bundesverfassungsgericht im Interesse der Vermeidung von Wertungswidersprüchen auch beim Gesetz den Fristbeginn verschoben (vgl. BVerfGE 118, 277 <321>). Der Staatsgerichtshof hat das Problem der Koordinierung von Antragsbefugnis und Antragsfrist vor dem Hintergrund der im StGHG normierten endgültigen Ausschlussfrist von 5 Jahren demgegenüber einheitlich gelöst. Nach seiner Rechtsprechung (vgl. Urt. v. 9.4.1960 – Nr. 2/60 – BWVBl 1960, 122 <123>) beginnt die Frist des § 45 Abs. 3 StGHG

erst dann zu laufen, wenn die Antragsberechtigung für den Antragsteller entstanden ist; erst ab diesem Zeitpunkt kann eine Handlung oder Unterlassung dem Antragsteller gerade in dieser Eigenschaft bekannt werden. Eine mögliche Unsicherheit über die Rechtsgültigkeit von Handlungen und Unterlassungen hat der Gesetzgeber demnach für eine Dauer von fünf Jahren, aber auch nur für diese, hingenommen.

Hiernach waren die Antragsteller Ziff. 2 und Ziff. 3 nach Entstehen ihres Abgeordnetenstatus mit Zusammentritt des neugewählten Landtags zu Beginn der 14. Wahlperiode gehalten, sich über ihren verfassungsrechtlichen Status zu vergewissern und binnen der Frist von sechs Monaten ein rechtserhebliches Unterlassen im Wege des Organstreits geltend zu machen.

(3) Der Beschluss des Landtags vom 26.7.2007 hat die Frist nicht neu eröffnet. Denn die Frist ist auch für die Beteiligten des streitigen Verfassungsrechtsverhältnisses nicht disponibel. Die Antragsteller berufen sich unter Hinweis auf diesen Beschluss allerdings auch auf eine ihnen obliegende Verpflichtung, umstrittene Fragen zunächst auf parlamentarischem Wege zu lösen. Auch wenn im Zeitpunkt dieser (neuerlichen) Bemühungen die Frist noch nicht abgelaufen wäre, könnte eine Hemmung bzw. Unterbrechung oder (nunmehr) ein Neubeginn der Frist nur dann angenommen werden, wenn solche Bemühungen auf parlamentarischer Ebene von Rechts wegen entfaltet werden müssten und folglich einem gleichwohl gestellten Antrag das Rechtsschutzinteresse fehlte. Dies mag zwar dann zutreffen, wenn es um die Wahrung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte eines Beteiligten geht (vgl. hierzu etwa LVerfG MV, Urt. v. 21.6.2007 – LVerfG 19/06 –, NordÖR 2007, 407 <juris Rz. 52>). In dieser Weise subsidiär ist das Organstreitverfahren aber dann nicht, wenn die gesetzliche Ausformung des Abgeordnetenstatus in Rede steht (vgl. auch BVerfGE 90, 286 <339>; 104, 151 <198>).

2. Auch Antrag Ziff. III ist nicht fristgerecht erhoben.

In der mündlichen Verhandlung haben die Antragsteller klargestellt, das sich der Antrag lediglich auf das Verfahren der Indexierung bezieht. Darin liegt eine jederzeit zulässige Klarstellung des Antragsbegehrens (vgl. BVerfGE 68, 1 <68>); denn schon aus der Antragsbegründung geht deutlich hervor, dass das Indexierungsverfahren das vorrangige Anliegen der Antragsteller ist.

a) Die Antragsteller, die insoweit auf Art. 40 sowie Art. 27 Abs. 2 LV Bezug nehmen, sind antragsbefugt.

Auf die Anforderungen, die sich aus demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien als solchen ergeben, können sich die Antragsteller zwar nicht berufen. Auch eine Verletzung des mit dem Abgeordnetenstatus verbundenen Rechts auf parlamentarische Teilhabe liegt bei der Normierung eines Indexierungsverfahrens fern; die Rechte aus dem Abgeordnetenstatus wären dann berührt, wenn etwa das Parlament Entscheidungen auf einen Ausschuss überträgt, so dass der einzelne

Abgeordnete, der diesem Gremium nicht angehört, die Entscheidung kaum beeinflussen und nicht unmittelbar an ihr mitwirken kann (siehe hierzu BVerfGE 2, 143 <166>; 90, 286 <343>). Um eine solche Situation geht es hier aber nicht. Auch beim System der Indexierung entscheidet zum einen der Abgeordnete über die Parameter der Bestimmung der Entschädigung mit. Zum anderen kann er im Rahmen seiner Antragsrechte auf eine Änderung des Systems hinwirken. Seine parlamentarischen Teilhaberechte als solche garantieren ihm keine periodische Entscheidung über die Höhe der Abgeordnetenentschädigung.

Das Bundesverfassungsgericht hat aber aus der hier von Art. 40 S. 3 LV angeordneten Eigenart einer Entscheidung in eigener Sache und aus dem Status der Öffentlichkeit des Abgeordneten besondere Anforderungen an das Verfahren der Festlegung der Abgeordnetenentschädigung abgeleitet (vgl. BVerfGE 40, 296 <316 f, 327>). Es ist nicht von vornherein ausgeschlossen, dass die angegriffene Indexierung hiergegen verstößt.

b) Der Antrag ist indessen auch insoweit verfristet. Denn die Vorschriften über das Indexierungsverfahren sind in dem Gesetz vom 6.5.2008 unverändert geblieben. Die Frist, innerhalb derer der Erlass einer Rechtsnorm zulässigerweise angegriffen werden kann, kann zwar unter bestimmten Voraussetzungen neu zu laufen beginnen, obwohl der Gesetzgeber bei der Änderung des Gesetzes den Wortlaut der Norm nicht verändert hat. Dies gilt aber nur für die Fälle, in denen die Gesetzesänderung insoweit Einfluss auf die Norm hat, als sie die Verfassungswidrigkeit dieser Norm erst begründet oder verstärkt (vgl. BVerfGE 114, 107 <117>; *Schmidt-Bleibtreu* in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 93 Rn. 47 mwN). Davon kann hier indessen nicht ausgegangen werden. Denn die Änderung des Maßstabs, die dessen grundsätzliche Ausrichtung unberührt lässt und nur aus statistischen Gründen erforderliche Randkorrekturen vornimmt (vgl. Gesetzesbegründung, LT-Drs. 14/2500 S. 15), lässt eine abweichende rechtliche Bewertung der unveränderten Grundentscheidung für die Indexierung nicht erkennen.

Für die Regelung über die Indexierung der Kostenpauschalen in § 6 Abs. 3 AbgG gilt Entsprechendes. Auch hier ist zwischen dem Maßstab der Indexierung und dem Verfahren als solchem zu unterscheiden. Zwar erfasst die im Übrigen erst im Jahr 2011 in Kraft tretende Norm hier beide Aspekte. Dies beruht jedoch allein auf redaktionellen Gründen; die sachliche Änderung betrifft ausschließlich den Maßstab. Eine abweichende Beurteilung ist deshalb nicht angezeigt.

II. Das Verfahren ist kostenfrei (§ 55 Abs. 1 StGHG). Anlass für die Anordnung, dass Auslagen erstattet werden, besteht nicht (§ 55 Abs. 3 StGHG).

Entscheidungen
des Verfassungsgerichtshofs
des Landes Berlin

Die amtierenden Richterinnen und Richter
des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin

Margret Diwell, Präsidentin
Michael Hund, Vizepräsident
Ralf Körner
Prof. Dr. Heike Krieger
Frank-Michael Libera
Johann Müller-Gazurek
Dr. Hans-Peter Rueß
Dr. Christina Stresemann
Natascha Wesel

Nr. 1

Der Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens ist nur daraufhin zu überprüfen, ob die nach § 17 Abs. 5 Satz 1 des Abstimmungsgesetzes in Übereinstimmung mit Art. 62, 63 der Verfassung von Berlin abschließend geregelten Anforderungen – einschließlich des Verbots eines offenkundigen Missbrauchs – erfüllt sind. Bundes- und Landesverfassungsrecht stehen der seit der Neufassung des Abstimmungsgesetzes im Februar 2008 beschränkten Prüfung der Zulässigkeit von Volksbegehren nicht entgegen.

Verfassung von Berlin Art. 3 Abs. 1 Satz 1; 36 Abs. 1; 59; 62; 63; 84

Gesetz über den Verfassungsgerichtshof §§ 14 Nr. 7; 42a; 55

Grundgesetz Art. 20 Abs. 3; 28 Abs. 1 Satz 1 und 2; 72 Abs. 1; 74 Abs. 1

Abstimmungsgesetz

§§ 11 Abs. 1 Satz 1; 17 Abs. 5 Satz 1; 19; 30 Abs. 1; 32 Abs. 4; 40a; 41

Abstimmungsgesetz a.F. § 17 Abs. 4 Satz 3

Urteil vom 6. Oktober 2009 – VerfGH 63/08 –

in dem Verfahren über den Einspruch

1. der Frau S.
2. der Frau K.
3. des Herrn H.
4. des Herrn B.
5. des Herrn Dr. B.

als Vertrauenspersonen der Bürgerinitiative „Berliner Wassertisch“, Trägerin des Volksbegehrens „Schluss mit Geheimverträgen – Wir Berliner wollen unser Wasser zurück“

– Einspruchsführer –

Verfahrensbevollmächtigter: Prof. Dr. K.

gegen

die Entscheidung des Senats von Berlin vom 4. März 2008 über die Unzulässigkeit des Volksbegehrens „Schluss mit Geheimverträgen – Wir Berliner wollen unser Wasser zurück“

Weiterer Beteiligter:

Senat von Berlin

Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte R., S., D., und W.

Entscheidungsformel:

Die Entscheidung des Senats von Berlin vom 4. März 2008 über die Unzulässigkeit des Volksbegehrens „Schluss mit Geheimverträgen – Wir Berliner wollen unser Wasser zurück“ wird aufgehoben.

Das Verfahren ist gerichtskostenfrei.

Das Land Berlin hat den Einspruchsführern die notwendigen Auslagen zu erstatten.

Gründe:

I.

Die Einspruchsführer sind Mitglieder und Vertrauenspersonen der Bürgerinitiative „Berliner Wassertisch“. Diese ist Trägerin des Volksbegehrens „Schluss mit Geheimverträgen – Wir Berliner wollen unser Wasser zurück“.

Hintergrund des Volksbegehrens ist das Verfahren der Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe, die als Anstalt des öffentlichen Rechts die öffentlichen Aufgaben der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung Berlins wahrnehmen. Mit Gesetz vom 17.5.1999 wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe geschaffen. Nach einem Bieterwettbewerb schloss der Senat von Berlin mit privaten Investoren u.a. einen Konsortialvertrag vom 18.6.1999, dem das Abgeordnetenhaus zustimmte.

1. Am 1.2.2008 stellten die Einspruchsführer bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport einen von gut 36.000 Bürgern unterstützten Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens, dem folgender mit Gründen versehener Gesetzentwurf beigelegt war:

„Gesetz zur Publizitätspflicht im Bereich der Berliner Wasserwirtschaft

§ 1 Offenlegungspflicht

Alle Verträge, Beschlüsse und Nebenabreden zwischen dem Land Berlin und privatrechtlichen wie öffentlichrechtlichen Unternehmen sind gemäß § 2 dieses Gesetzes vorbehaltlos offen zu legen, soweit die Inhalte den Kernbereich der Berliner Wasserwirtschaft wie ihre Preis- und Tarifikalkulation zum Gegenstand haben.

§ 2 Bekanntmachungen

Die öffentliche Bekanntmachung erfolgt unmittelbar nach Abschluss der Verträge, Beschlüsse und Nebenabreden im Amtsblatt für Berlin und im Bundesanzeiger. Des Weiteren sind die Vertragsparteien verpflichtet, den Wortlaut der Verträge, Beschlüsse und Nebenabreden auf dem Eingangsportaal ihrer Internetseite der Öffentlichkeit bekannt zu geben. Bereits abgeschlossene Verträge, Beschlüsse und Nebenabreden sind entsprechend zu behandeln und zu publizieren.

§ 3 Zustimmung- und Prüfungspflicht

Alle Verträge, Beschlüsse und Nebenabreden gemäß § 1 dieses Gesetzes sowie Änderungen bereits bestehender Verträge, die den Haushalt Berlins auch hinsichtlich möglicher zukünftiger Folgen im weitestgehenden Sinne berühren könnten, bedürfen der Zustimmung des Abgeordnetenhauses von Berlin. Bestehende Verträge, Beschlüsse und Nebenabreden bedürfen einer eingehenden, öffentlichen Prüfung und öffentlichen Aussprache durch das Abgeordnetenhaus unter Hinzuziehung von unabhängigen Sachverständigen. Für die öffentliche Prüfung der Verträge ist dem Abgeordnetenhaus eine Frist von mindestens drei Monaten einzuräumen.

§ 4 Unwirksamkeit

Verträge, Beschlüsse und Nebenabreden, die nicht im Sinne dieses Gesetzes abgeschlossen und offen gelegt werden, sind unwirksam. Bestehende Verträge werden unwirksam, wenn sie innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes nicht offen gelegt werden.

§ 5 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin in Kraft.“

2. Mit Beschluss vom 4.3.2008 stellte der Senat von Berlin fest, dass das Volksbegehren unzulässig sei. Hierüber informierte die Senatsverwaltung für Inneres und Sport die Einspruchsführer mit Schreiben vom 18.3.2008 und fügte zur Begründung eine Stellungnahme des Senats vom selben Tag zum Volksbegehren gegenüber dem Abgeordnetenhaus von Berlin (Abghs-Drs. 16/1303) bei. Darin wird die Bewertung des Volksbegehrens als unzulässig wie folgt erläutert:

Die formalen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens seien zwar erfüllt; insbesondere liege kein Ausschlussstatbestand nach Art. 62 Abs. 2 der Verfassung von Berlin – VvB – vor.

Neben diesen speziellen Regelungen zu von Verfassungen wegen unzulässigen Volksbegehren sei für deren Zulässigkeit aber erforderlich, dass sie mit höherrangigem Recht, insbesondere Verfassungsrecht vereinbar seien. Dieser Voraussetzung werde der vorgelegte Gesetzentwurf nicht gerecht. Die beabsichtigte Verpflichtung, alle vertraglichen Abreden im Kernbereich der Wasserwirtschaft zu veröffentlichen, verletze die betroffenen privaten Unternehmen in der Vertrags-

und Wettbewerbsfreiheit, dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung, der Berufsfreiheit und dem Eigentumsrecht.

Diese Grundrechte könnten zwar eingeschränkt werden. Insoweit sei aber eine Rechtsgüterabwägung vorzunehmen, die das beabsichtigte Gesetz nicht zulasse. Es eröffne keine Möglichkeit, von der Veröffentlichungspflicht zum Schutz von privaten Interessen bzw. Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen abzusehen. Die Erstreckung der Veröffentlichungsverpflichtung auf bereits abgeschlossene Verträge verletze zudem den Grundsatz des Vertrauensschutzes.

Aus den genannten Gründen sei auch die vorgesehene Vertragsunwirksamkeit als Sanktion einer Missachtung der Veröffentlichungspflicht verfassungsrechtlich unzulässig.

Diese Rechtsverstöße beträfen prägende Bestandteile des Gesetzentwurfs. Deshalb scheidet auch eine nur teilweise Zulässigkeit des Volksbegehrens aus.

3. Der vorliegende Einspruch vom 18.4.2008 richtet sich gegen die Entscheidung des Senats von Berlin über die Unzulässigkeit des Volksbegehrens.

Zur Begründung tragen die Einspruchsführer vor:

Die mit dem Volksbegehren beabsichtigte gesetzliche Regelung halte sich im Rahmen der Gesetzgebungskompetenz Berlins. Ein Eingriff in die bundesrechtlich abschließend geregelte Materie des bürgerlichen Rechts liege nicht vor. Im Hinblick auf die bereits im Rahmen der Teilprivatisierung der Wasserbetriebe geschlossenen Verträge Berlins mit den beteiligten Investoren sei – mangels Offenlegung – nicht erkennbar, ob diese privatrechtlichen Charakter hätten. Dies sei letztlich indes ohne Belang. Denn soweit die vorgesehene Publizitätsverpflichtung auch zivilrechtliche Rechtsgeschäfte erfasse, seien die entsprechenden Gesetzesbestimmungen iSd § 134 BGB als gesetzliches Verbot anzusehen, auf den Kernbereich der Berliner Wasserwirtschaft bezogene Rechtsgeschäfte des Landes Berlin vorzunehmen, ohne die vorgeschriebene Publizität zu ermöglichen. Es sei anerkannt, dass § 134 BGB auch landesrechtliche Regelungen als Verbotsgesetze zulasse. Alternativ könne die angestrebte Verpflichtung zur Offenlegung aber auch als zwingendes – gegebenenfalls auch nachträgliches – Vertretungserfordernis interpretiert werden. Die Regelungen zur Vertretung Berlins seien dem öffentlichen Recht zuzuordnen und damit den Vertragsregelungen des Bürgerlichen Gesetzbuches vorgelagert.

Zu einer umfassenden Rechtskontrolle des Volksbegehrens sei der Senat im Rahmen des Einleitungsverfahrens nicht befugt. Die gesetzliche Regelung enumerativer Prüfungskriterien sei insoweit eindeutig, zumal diese Begrenzung erst jüngst unter Änderung des vorherigen Prüfungsmaßstabes eingeführt worden sei.

Im Übrigen seien aber auch die inhaltlichen Vorbehalte des Senats gegenüber den in Aussicht genommenen Regelungen unberechtigt.

Die Partner der nach dem Gesetzentwurf zu veröffentlichenden Verträge seien schon nicht grundrechtsfähig. Den Berliner Wasserbetrieben komme als Anstalt des öffentlichen Rechts kein Grundrechtsschutz zu. Dies gelte auch für

private Unternehmen, die an der Wasserversorgung beteiligt seien. Wer originäre öffentliche Aufgaben übernehme, sei insoweit als Teil der öffentlichen Verwaltung zu betrachten.

Der Gesetzentwurf lasse überdies auch eine hinlängliche Rechtsgüterabwägung erkennen, was in den vorgesehenen weitreichenden materiellen Beschränkungen zum Ausdruck komme. So beziehe sich die Offenlegungspflicht nur auf den Monopolbereich der Berliner Wasserwirtschaft, betreffe nur juristische Personen als Vertragspartner des Landes Berlin und lasse demzufolge Vertragsbeziehungen der Berliner Wasserbetriebe oder privater Unternehmen im Rahmen des operativen Geschäfts mit Dritten unberührt.

Das Informationsinteresse der Bevölkerung sei vorliegend höher zu bewerten als das Geheimhaltungsinteresse der Unternehmen sowie der Exekutive. Der politische Willensbildungsprozess müsse für den Bürger durchschaubar sein. Verträge der öffentlichen Hand im Kernbereich der sozialstaatlichen Daseinsvorsorge, über die Stillschweigen vereinbart sei, unterhöhlten die Gewaltenteilung. Die Abgeordneten würden in der Ausübung ihrer Kontroll- und Öffentlichkeitsfunktion und die Bürger in der politischen Willensbildung behindert.

Die Einführung einer Veröffentlichungspflicht für bestehende Vertragsregelungen verstoße auch nicht gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes. Die beabsichtigte gesetzliche Regelung sei von sachlichen Gründen getragen, und das öffentliche Interesse an der Rechtsänderung genieße Vorrang vor den Bestandsinteressen. Erfasst würden nur Dokumente, die auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte und Rechtsbeziehungen für die Zukunft einwirkten.

Die Einspruchsführer beantragen,

die Entscheidung des Senats von Berlin vom 4. März 2008 aufzuheben.

Der Senat beantragt,

den Einspruch zurückzuweisen.

Nach seiner Auffassung ist der Antrag der Einspruchsführer auf Einleitung des Volksbegehrens zutreffend einer umfassenden Rechtskontrolle unterzogen worden.

Das Abstimmungsgesetz – AbStG – nenne zwar in § 17 Abs. 5 S. 1 konkrete Anforderungen, bei deren Nichtvorliegen die Unzulässigkeit des Volksbegehrens festzustellen sei. Dies sei aber nicht im Sinne einer Beschränkung des Kontrollmaßstabes zu verstehen. Der Wortsinn der Bestimmung lasse vielmehr die Prüfung weiterer Aspekte zu.

Anderes lasse sich auch der Entstehungsgeschichte der Regelung nicht entnehmen. Die Vorgängervorschrift habe zwar die Verpflichtung des Senats enthalten, die Zulässigkeit des Volksbegehrens nur dann festzustellen, wenn es dem Grundgesetz, sonstigem Bundesrecht oder der Verfassung von Berlin nicht widerspreche. Diese „Ausspruchsverpflichtung“ habe aber nicht auch die zugrunde lie-

gende Prüfungsbefugnis festgelegt, sondern vielmehr vorausgesetzt. Schon dies lasse es nicht zu, aus dem Entfallen der Vorschrift im Zuge der Neuregelung im Jahr 2008 eine Schmälerung des Prüfungsmaßstabes zu folgern. Alleiniger Grund der Umformulierung des § 17 AbStG in der Gesetzesvorlage des Senats sei gewesen, dass mit der Gesetzesnovelle das Erfordernis des Zulassungsantrages entfallen sei. Folglich werde die Zulässigkeit des Volksbegehrens auch nicht mehr positiv festgestellt. Bei dieser Gelegenheit sei von einer Übernahme des Prüfkatalogs des § 17 Abs. 4 S. 3 Nr. 2 AbStG a.F. abgesehen worden, weil eine umfassende Prüfungskompetenz bei der Beurteilung der Zulässigkeit des Volksbegehrens für selbstverständlich und damit nicht regelungsbedürftig gehalten worden sei. Die Absicht, den bisherigen Überprüfungsumfang beizubehalten, dokumentiere die entsprechende Einzelbegründung der Gesetzesvorlage, in der es heiße, die den Senat treffende Pflicht, seinen Standpunkt gegenüber dem Abgeordnetenhaus darzulegen, schließe „stets eine Zulässigkeitsprüfung durch die für Inneres zuständige Senatsverwaltung ... unverändert“ ein. Auch den übrigen Gesetzesmaterialien sei kein Hinweis auf eine Beschränkung des Prüfungsmaßstabes der Vorabkontrolle zu entnehmen. Es sei aber nicht vorstellbar, dass ein derart ungewöhnlicher und tiefgreifender Einschnitt ohne jeglichen begründenden Kommentar habe vollzogen werden sollen.

Auch systematische Gründe sprächen für diese Auffassung. Die in § 40a AbStG neu eingeführte Beratungsmöglichkeit durch die Senatsverwaltung erstreckte sich einschränkungslos auf „die formalen und materiellrechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen“. Es sei nicht anzunehmen, dass die Beratung thematisch über den Prüfungsmaßstab der Unzulässigkeitsentscheidung hinausgreife. Insbesondere sei aber darauf zu verweisen, dass § 41 AbStG die Möglichkeit des Einspruchs gegen die Unzulässigkeitsentscheidung eröffne. Es sei schlichtweg nicht vorstellbar, dass der Verfassungsgerichtshof sehenden Auges die Durchführung eines verfassungswidrigen Volksbegehrens zulassen müsse, zumal er mit zeitlicher Verzögerung nach einem erfolgreichen Volksentscheid erneut mit dem – dann in Kraft getretenen – Gesetz beschäftigt werde.

Es sei gänzlich unökonomisch, das für die Allgemeinheit aber auch die Trägerin des Volksbegehrens selbst außerordentlich aufwändige und kostenintensive Volksgesetzgebungsverfahren durchzuführen, wenn von Beginn absehbar sei, dass das Gesetz, so es zustande komme, keinen Bestand haben werde.

Eine weitreichende Präventivkontrolle der beabsichtigten Gesetzesregelung sei auch zum Grundrechtsschutz der potenziell Betroffenen geboten. Anderenfalls würden diese gezwungen, den langwierigen und hohen Zulässigkeitsanforderungen unterliegenden Weg der Verfassungsbeschwerde zu beschreiten und das damit verbundene Kosten- und Prozessrisiko zu tragen. Diesen Belastungen stehe kein schutzwürdiges Interesse der Träger des Volksbegehrens gegenüber.

Letztlich und vor allem sei § 17 Abs. 5 AbStG im Wege verfassungskonformer Auslegung eine umfassende Kontrollbefugnis des Senats zu entnehmen. Als

Teil der vollziehenden Gewalt sei dieser von Verfassungen wegen nach Art. 20 Abs. 3 GG und Art. 36 VvB verpflichtet, Eingriffe in die Grundrechte Dritter im Rahmen seines Einflussbereichs abzuwenden. Dies schließe es aus, dass der Senat am Zustandekommen eines erkannt höherrangiges Recht verletzenden Volksentscheides mitwirke.

In einer umfassenden Kontrolle der Zulässigkeit eines Volksbegehrens sei auch kein Verstoß gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung zu sehen. Es sei schon fraglich, ob dieses frühe Stadium des Volksbegehrens bereits dem plebiszi-tären Gesetzgebungsverfahren zuzurechnen sei. Jedenfalls handele es sich lediglich um einen Ausgleich für die im Volksgesetzgebungsverfahren nicht in gleichem Maße wie im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren gegebenen Korrekturmöglichkeiten.

Die Annahme einer nur beschränkten Vorprüfung des Volksbegehrens widerspreche im Übrigen der Rechtslage in sämtlichen anderen Bundesländern. Dies gelte ausweislich der dortigen Verfassungsgerichtsrechtsprechung auch bezüglich der Länder, in denen die Prüfkompetenz ebenfalls nicht ausdrücklich geregelt sei.

Auf der Grundlage der danach gebotenen umfassenden Rechtsprüfung sei das Volksbegehren unzulässig und die angegriffene Entscheidung rechtmäßig.

Die für den Fall des Verstoßes gegen die Publizitätspflicht vorgesehene Folge der Unwirksamkeit des betreffenden Rechtsgeschäftes liege bereits außerhalb landesrechtlicher Gesetzgebungskompetenz. Der Bundesgesetzgeber habe mit dem Bürgerlichen Gesetzbuch das gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegende Gebiet des bürgerlichen Rechts auch im Hinblick auf die Rechtsfolgen vertraglicher Mängel umfassend und abschließend geregelt. Dies schließe landesrechtliche Regelungen in diesem Bereich gem. Art. 72 Abs. 1 GG aus. Es sei unschädlich, dass dieser Gesichtspunkt erst im Laufe des gerichtlichen Verfahrens auf entsprechenden Hinweis des Verfassungsgerichtshofs und nicht bereits in der angegriffenen Entscheidung aufgegriffen worden sei.

Auch die in der Unzulässigkeitsentscheidung aufgeführten inhaltlichen verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die mit dem Volksbegehren angestrebten gesetzlichen Regelungen würden durch die Einwendungen der Einspruchsführer nicht durchgreifend in Frage gestellt.

Gemischtwirtschaftliche Unternehmen seien mit Blick auf die grundrechtlichen Belange der privaten Anteilseigner Grundrechtsträger. Anderes folge auch nicht aus dem Umstand, dass die Wasserbetriebe sich im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge betätigten. Die in Rede stehenden Dokumente des Vertragschlusses seien Grundlage, aber nicht Gegenstand der Gemeinwohl-tätigkeit.

Dass der Gesetzentwurf keine Abwägungsmöglichkeit eröffne, sei schon deshalb verfassungswidrig, weil die konkreten Inhalte künftiger Verträge aufgrund der Vielschichtigkeit und Komplexität möglicher Gestaltungen nicht vorhersehbar seien. Die grundsätzliche Erforderlichkeit einer Abwägungsmöglichkeit zwischen

Offenbarungspflicht und Geheimhaltungsinteressen werde auch dadurch dokumentiert, dass die sonstigen gesetzlichen Einsichtsrechte der Allgemeinheit, aber auch der Abgeordneten entsprechende Beschränkungsmöglichkeiten vorsähen.

Das angestrebte Gesetz sei überdies zu unbestimmt. Der den gesetzlichen Anwendungsbereich kennzeichnende Begriff des „Kernbereichs der Berliner Wasserwirtschaft“ sei weder definiert noch angesichts der Komplexität der Materie einheitlicher Auslegung zugänglich. Gleiches gelte für die vorgesehene offene Prüffrist des Abgeordnetenhauses von Berlin.

Die Einbeziehung von bereits abgeschlossenen Verträgen in die Veröffentlichungspflicht mit Unwirksamkeitssanktion verstoße gegen die Gebote der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes. Die Vertragsparteien hätten nicht damit rechnen können, dass die vereinbarte Geheimhaltung nachträglich in Frage gestellt werden würde. Demgegenüber sei das Informationsinteresse der Öffentlichkeit nachrangig, da nicht ersichtlich sei, woraus sich – nach Jahren unbeanstandeter und reibungsloser Wasserversorgung – ein Bedürfnis ergebe, die seinerzeit unter Beteiligung des Abgeordnetenhauses von Berlin geschlossenen Verträge einzusehen. Dies gelte umso mehr, als die Preis- und Tarifikalkulation nicht Vertragsbestandteil sei, sondern auf klaren Normvorgaben basiere und aufsichtsbehördlicher Prüfung unterliege.

Die als Sanktion für den Fall der Nichtoffenlegung vorgesehene Unwirksamkeit der betroffenen Abreden verletze die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie, da die privaten Anteilseigner der Berliner Wasserbetriebe faktisch enteignet würden. Zudem sei ungeregelt, wie bei Unwirksamkeit der nicht offen gelegten Verträge die Wasserversorgung sichergestellt werden solle; gleichfalls bleibe offen, was in diesem Fall hinsichtlich der vertraglich geregelten Ansprüche der Vertragsparteien gelten solle.

Auch der vorgesehene Zustimmungs- und Prüfvorbehalt durch das Abgeordnetenhaus verletze die Grundrechte der privaten Investoren. Er sei schon nicht erforderlich. Die bestehenden Regelungen – u.a. des Erfordernisses der Einwilligung des Abgeordnetenhauses bei erheblichen Anteilsveräußerungen an Unternehmen (§ 65 Abs. 6 Nr. 2 Landeshaushaltsordnung) – seien insoweit ausreichend.

Schließlich sei zweifelhaft, ob das Abgeordnetenhaus von Berlin selbst bei Hinzuziehung sachverständiger Beurteilung die zur sachgerechten zeitnahen Prüfung erforderlichen Kapazitäten aufbringen könne.

Das Abgeordnetenhaus von Berlin teilt die Ansicht des Senats zu einer umfassenden Prüfungskompetenz. Ergänzend verweist das Abgeordnetenhaus auf die Regelung in §§ 42a, 55 Abs. 3 VerfGHG. Diese eröffne die Möglichkeit, bereits vor Durchführung des Volksbegehrens den Verfassungsgerichtshof anzurufen, um ein Volksbegehren zu verhindern, das auf ein voraussichtlich für ungültig zu erklärendes Gesetz gerichtet sei. Es könne nicht gewollt sein, dass der Senat einerseits verpflichtet sei, ein erkannt verfassungswidriges Volksbegehren einzu-

leiten, um sodann den Verfassungsgerichtshof im Wege des bezeichneten Eilverfahrens hiermit befassen zu können und zu müssen.

II.

Der nach § 41 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Abstimmungsgesetz – AbstG –) vom 11.6.1997 (GVBl. S. 304), geändert durch das Gesetz zur Anpassung abstimmungsrechtlicher Vorschriften und begleitender Regelungen (Anpassungsgesetz – AnpassG –) vom 20.2.2008 (GVBl. S. 22) iVm § 14 Nr. 7 und § 55 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof – VerfGHG – zulässige Einspruch gegen die Entscheidung des Senats vom 4.3.2008 ist begründet. Die Entscheidung des Senats, das Volksbegehren sei unzulässig, ist mit Art. 62 Abs. 2 der Verfassung von Berlin – VvB – und § 17 Abs. 5 S. 1 AbstG nicht vereinbar und aufzuheben (§ 55 Abs. 2 VerfGHG).

1. Rechtsgrundlage der angegriffenen Entscheidung ist § 17 Abs. 5 S. 1 AbstG. Zutreffend hat der Senat dabei die Änderungen des Abstimmungsgesetzes durch das am 28.2.2008 in Kraft getretene Anpassungsgesetz berücksichtigt, auch wenn dieses im Zeitpunkt der Antragstellung am 1.2.2008 noch nicht galt. Der Zeitpunkt der Anwendbarkeit neuer gesetzlicher Regelungen richtet sich in erster Linie nach den vom Gesetzgeber getroffenen positiven Regelungen. Da das Anpassungsgesetz Übergangsbestimmungen weder insgesamt noch für einzelne Regelungen enthält, sind tatbestandlich erfasste, nicht abgeschlossene Sachverhalte mit dem Inkrafttreten des Gesetzes grundsätzlich nach neuem Recht zu beurteilen, auch wenn ein erforderlicher Antrag noch unter Geltung der alten Rechtslage gestellt wurde (vgl. BVerwGE 99, 133 <135 f>; 114, 116 <118>; zu einer Ausnahme bei bereits ins Werk gesetzten Vorbereitungen vgl. das Urteil vom heutigen Tag im Verfahren VerfGH 143/08 unter II. 4.a).

Nach § 17 Abs. 5 S. 1 AbstG stellt der Senat für den Fall, dass das Volksbegehren nach Art. 62 Abs. 2 VvB unzulässig ist oder nicht den Anforderungen der §§ 10 bis 16 AbstG entspricht, dies durch Beschluss ausdrücklich fest.

2. Die in § 17 Abs. 5 S. 1 AbstG benannten Ausschlussgründe liegen nicht vor.

a) Das Volksbegehren ist nicht nach Art. 62 Abs. 2 VvB unzulässig. Danach sind Volksbegehren zum Landeshaushaltsgesetz, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben, Tarifen der öffentlichen Unternehmen sowie zu Personalentscheidungen unzulässig. Diese Bereiche berührt das Volksbegehren „Schluss mit Geheimverträgen – Wir Berliner wollen unser Wasser zurück“ ersichtlich – wie in der angegriffenen Entscheidung des Senats ausdrücklich festgestellt – nicht.

b) Auch die Anforderungen der §§ 10 bis 16 AbstG sind gewahrt. Insbesondere sind die – jenseits der unstreitigen Formerfordernisse – statuierten materiellen Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllt. Namentlich handelt es sich dabei – ne-

ben den in § 12 Abs. 1 AbstG wortgleich wiederholten und wie dargetan nicht berührten Ausschlussbereichen des Art. 62 Abs. 2 VvB – um die von § 11 Abs. 1 S. 1 AbstG (Art. 62 Abs. 1 S. 1 VvB aufgreifend) geforderte Gesetzgebungskompetenz Berlins.

aa) Die Regelungsmaterie des „Kernbereichs der Berliner Wasserwirtschaft“ des Gesetzesvorschlags unterfällt der landesgesetzlichen Gesetzgebungsbefugnis. Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 28 GG unterliegt das Gebiet des Wasserhaushalts – dieser Begriff entspricht demjenigen der Wasserwirtschaft (BVerfGE 15, 1 <15>) – der konkurrierenden Gesetzgebung. Der Bund hat zwar von seiner damaligen Rahmengesetzgebungskompetenz nach Art. 75 GG in Gestalt des Wasserhaushaltsgesetzes idF der Bekanntmachung vom 19.8.2002 (BGBl. I S. 3245) Gebrauch gemacht, das als bisherige bundesrechtliche Rahmenregelung als Bundesrecht gem. Art. 125b Abs. 1 S. 1 GG fortgilt und mit Wirkung zum 1.3.2010 durch das Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts vom 31.7.2009 (BGBl. I S. 2585) abgelöst wird. Nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 iVm Art. 125b Abs. 1 S. 2 GG sind die Länder aber zum Erlass abweichender Regelungen über den Wasserhaushalt befugt. Dies gilt gem. Art. 125b Abs. 1 S. 3 GG spätestens ab dem 1.1.2010. Dass das vorgeschlagene Gesetz vor diesem Zeitpunkt zur Volksabstimmung gestellt werden könnte, ist nach den Verfahrensregelungen des Abstimmungsgesetzes ausgeschlossen.

bb) Entgegen der Auffassung des Senats verstößt das mit dem Volksbegehren erstrebte Gesetz auch nicht gegen Art. 72 Abs. 1 GG iVm Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. Danach steht den Länder die Gesetzgebung auf dem der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegenden Gebiet des bürgerlichen Rechts nur zu, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat. Zwar ist das bürgerliche Recht durch das Bürgerliche Gesetzbuch, das gem. Art. 123 Abs. 1, Art. 125 Nr. 1 GG Bundesrecht ist, – zuzüglich „vielfältiger Nebengesetze des Privatrechts“ (BVerfGE 42, 20 <31>) – grundsätzlich abschließend (vgl. Art. 1 Abs. 2, Art. 55 EGBGB) geregelt. Dennoch steht dieses Bundesrecht der beabsichtigten als Wirksamkeitsvoraussetzung ausgestalteten Publizitätsverpflichtung selbst dann nicht entgegen, wenn davon auszugehen ist, dass sich diese auch auf privatrechtliche Vereinbarungen zwischen dem Land Berlin und Dritten bezieht. Ein Rechtsgeschäft, dessen Inhalt den „Kernbereich der Berliner Wasserwirtschaft“ zum Gegenstand hat, ist unter dem Aspekt der grundgesetzlichen Verteilung der Gesetzgebungskompetenz nicht dem Sachbereich des bürgerlichen Rechts zuzurechnen.

Der Begriff des bürgerlichen Rechts iSd Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich in gleicher Weise wie in der Weimarer Reichsverfassung – WRV – zu interpretieren. Den Ausgangspunkt für die Auslegung des Kompetenzbegriffs der entsprechenden Zuständigkeitsregelung in Art. 7 Abs. 1 WRV bildet die dem Bürgerlichen Gesetz-

buch und seinem Einführungsgesetz zugrunde liegende Auffassung, das bürgerliche Recht lasse sich im allgemeinen als Inbegriff derjenigen Normen bezeichnen, welche die den Personen als Privatpersonen zukommende rechtliche Stellung und die Verhältnisse, in welchen die Personen als Privatpersonen untereinander stehen, zu regeln bestimmt seien (Motive Band I, S. 1). Bürgerliches Recht wurde wesentlich als die Ordnung der Individualrechtsverhältnisse verstanden. Die Beziehungen des Einzelnen zu den öffentlichen Einrichtungen bewegten sich prinzipiell außerhalb des bürgerlichen Rechts; ebenso rechnete die rechtliche Ordnung der Exekutive nicht zu diesem Sachbereich (grundlegend zum Ganzen: BVerfGE 42, 20 <29 ff>). Danach kommt es für die Zuordnung einer gesetzlichen Bestimmung zur Sachmaterie des bürgerlichen Rechts entscheidend darauf an, dass sie auf die Mitbürger als Privatpersonen abzielt, um deren Rechtsstellung und Verhältnisse untereinander zu regeln (*Stettner* in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 74 Rn. 16; *Kunig* in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 5. Aufl. 2003, Art. 74 Rn. 8).

Hiervon ausgehend sind die von dem vorgeschlagenen Gesetz erfassten Rechtsgeschäfte nicht dem Gebiet des bürgerlichen Rechts iSd Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zuzuordnen. Dies folgt zwar noch nicht aus dem Umstand, dass tatbestandlich die Beteiligung des Landes Berlin vorausgesetzt wird. Denn auch öffentlich-rechtliche Körperschaften können am Rechtsverkehr vergleichbar einer Privatperson teilnehmen. Inhaltlich beschränkt sich die Publizitätsverpflichtung aber auf Rechtsgeschäfte im „Kernbereich der Berliner Wasserwirtschaft“, und damit auf eine Materie, die nicht Bestandteil der Lebensverhältnisse der Privatpersonen untereinander im obigen Sinne ist. Ungeachtet der Frage, wie der Begriff des „Kernbereichs der Wasserwirtschaft“ im Einzelnen zu definieren ist, bezieht er sich im Wesentlichen auf die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung, beides seit jeher Bestandteile zentraler staatlicher Daseinsvorsorge (vgl. Urt. v. 21.10.1999 – VerfGH 42/99 – LVerfGE 10, 96 <102> und – wie alle im Folgenden zitierten Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs – unter www.gerichtsentscheidungen.berlin-brandenburg.de). Auch wenn es zulässig ist, Regelungen im Bereich der öffentlich-rechtlichen Aufgaben der Daseinsvorsorge zwischen dem Staat und Dritten gegebenenfalls privatrechtlich auszugestalten und damit dem Anwendungsbereich des bürgerlichen Rechts zugänglich zu machen, ändert dies nichts an dem Charakter des Gegenstands solcher Rechtsgeschäfte (vgl. Urt. v. 21.10.1999, aaO, S. 110, zum Fortbestand der Bindungen des öffentlichen Rechts im Rahmen privatrechtlich ausgestalteter Leistungsverhältnisse); diese werden hierdurch nicht dem öffentlichen Recht entzogen.

cc) Es bestehen auch keine Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzesvorschlag gegen die dem Landesgesetzgeber obliegende verfassungsrechtliche Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten in ihrer Bedeutung als Kompetenzausübungsschranke verstößt. Diese gebietet den Ländern, bei der Wahrnehmung ihrer Regelungsbefugnisse die gebotene und zumutbare Rücksicht auf das Gesamtinte-

resse des Bundesstaates und auf die Belange der Länder zu nehmen (vgl. BVerfGE 32, 199 <218>; 43, 291 <348>), sofern die Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung nicht auf den Raum des Landes begrenzt bleiben (BVerfGE 4, 115 <140>; speziell bei der Prüfung der Zulässigkeit eines Volksbegehrens: VerfGH NRW, NVwZ 1982, 188 <189>). Solche Auswirkungen einer für sich genommen kompetenzgemäßen Regelung eines Landes sind indes nur dann verfassungsrechtlich zu beanstanden, wenn darin ein offener Missbrauch des Gesetzgebungsrechts durch das Land zum Ausdruck kommt (BVerfGE 106, 225 <243>, mwN).

Ein solcher Missbrauch kann auch darin liegen, dass der Gegenstand eines Volksbegehrens in eklatanter Weise tragende Prinzipien und Wertentscheidungen der Verfassung verletzt. Ein derart offensichtlicher und bereits im Frühstadium des Verfahrens erkennbarer Missbrauch des plebiszitären Instrumentariums ist „nicht hinnehmbar“ (vgl. *Schönebohm* in: Zinn/Stein, Die Verfassung des Landes Hessen, Bd. 2, Art. 124 Stand: 1999, Anm. V. a. E.; *Geller-Kleinrahm* Die Verfassung des Landes NRW, 3. Aufl., Stand 1994, Art. 68 Anm. 2a) dd); auch schon *Kaisenberg* in: Anschütz-Thoma, Hdb. des Deutschen Staatsrechts, Bd. 2, 1932, S. 208). Das in Streit stehende Volksbegehren bietet keinen Anlass, abschließend zu bestimmen, wann ein derartiger Missbrauch landesrechtlicher Kompetenzen vorliegt. Für die Annahme, das in Aussicht genommene Gesetz überschreite diese äußerste Grenze, geben die mit der angegriffenen Entscheidung vorgebrachten Rechtsbedenken keinen Anlass; ein solcher ist auch im Übrigen nicht zu erkennen.

dd) Nicht überzeugen kann die Auffassung, unter dem Aspekt der Gesetzgebungskompetenz des Landes sei ein Volksbegehren einer umfassenden Prüfung auf die Verfassungsmäßigkeit des erstrebten Gesetzes unterworfen, weil der Landesgesetzgeber nur in formeller wie materieller Hinsicht verfassungsgemäße Gesetze erlassen dürfe (so wohl VerfG Brandenburg, Urt. v. 15.9.1994 – VfGBbg 2/93 – LVerfGE 2, 164 <167>; *Grube* ThürVBl. 1998, 245 <249>; *Hopfe/Linck* in: Linck/Jutzi/Hopfe, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1994, Art. 68 Rn. 4). Die Annahme vernachlässigt die begrenzte Funktion des Aspekts der Gesetzgebungskompetenz. Diese liegt allein darin, die Regelungsbefugnisse für einzelne Materien zwischen dem Bund und den Ländern zu verteilen (BVerfGE 60, 175 <204 f>). Im bundesstaatsrechtlichen Sinne bedeutet Gesetzeskompetenz demzufolge die Ermächtigung einer der beiden föderalen Ebenen unter Ausschluss der jeweils anderen (*Heintzen* in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 70, Stand: Dezember 2003, Rn. 50). Neben der Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten gibt es deshalb keine Verfassungsgrundsätze, aus denen Schranken für die Kompetenzausübung in dem von Staatlichkeit und Gemeinwohlorientierung bestimmten Bund-Länder-Verhältnis gewonnen werden könnten. Die Grenzen, denen Einwirkungen des Staates in den Rechtskreis des Einzelnen unterliegen,

beziehen sich nicht auf das kompetenzrechtliche Bund-Länder-Verhältnis (BVerfGE 81, 310 <338>; 79, 311 <341>).

3. Der angegriffenen Entscheidung liegt die Auffassung des Senats von Berlin zu Grunde, er sei befugt, den Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens daraufhin zu überprüfen, ob es – über die Anforderungen des § 17 Abs. 5 S. 1 AbstG einschließlich des Verbots eines offenkundigen Missbrauchs hinaus – gegen höherrangiges Recht, insbesondere Verfassungsrecht, verstößt. Für eine solche umfassende Präventivkontrolle des Volksbegehrens fehlt es an einer rechtlichen Grundlage. Der Maßstab der Zulässigkeitsprüfung im Stadium der Einleitung des Volksbegehrens wird durch den von § 17 Abs. 5 S. 1 AbstG in Übereinstimmung mit Art. 62, 63 VvB vorgegebenen Prüfkatalog abschließend festgelegt.

a) In § 17 Abs. 5 S. 1 AbstG werden zwei genau bezeichnete Fälle (das Volksbegehren ist nach Art. 62 Abs. 2 VvB unzulässig – Alt. 1 – oder entspricht nicht den Anforderungen der §§ 10 bis 16 AbstG – Alt. 2 –) benannt, in denen der Senat durch Beschluss die Unzulässigkeit nach Alt. 1 oder nach Alt. 2 feststellt. Ein tatbestandsöffnender Zusatz, wie ihn entsprechende Bestimmungen anderer Bundesländer enthalten (vgl. etwa Art. 64 Abs. 1 S. 2 Landeswahlgesetz Bayern; § 3 Abs. 1 Volksabstimmungsgesetz Saarland), findet sich in § 17 Abs. 5 AbstG nicht.

Der Auffassung des Senats, der Wortsinn der Bestimmung lasse die Prüfung weiterer Aspekte zu, kann sich der Verfassungsgerichtshof nicht anschließen. Die Argumentation, § 17 Abs. 5 S. 1 AbstG treffe keine Regelung über den Prüfungsmaßstab, weil er weder diesen Begriff noch das Wort „Prüfung“ enthalte, trägt diese Ansicht nicht. Eine sonstige Rechtsgrundlage, die Unzulässigkeit eines Volksbegehrens aus anderen als den in § 17 Abs. 5 S. 1 AbstG genannten Gründen festzustellen, ist nicht ersichtlich und mit Blick auf § 41 Abs. 1 AbstG auch auszuschließen. Dieser eröffnet die Einspruchsmöglichkeit – soweit hier von Interesse – nur gegen „die Entscheidung ... des Senats ... über die Unzulässigkeit ... des Volksbegehrens nach § 17 Abs. 5“. Der Gesetzgeber geht mithin – auch für die Bestimmung des Umfangs des verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes gegen die Unzulässigkeitsentscheidung – ausschließlich von den Tatbestandsalternativen des § 17 Abs. 5 S. 1 AbstG aus.

b) Weder Entstehungsgeschichte, Gesetzssystematik noch (landes- oder bundes)verfassungsrechtliche Vorgaben bieten Anlass für eine andere Auslegung.

aa) Das Anpassungsgesetz hat die Regelung der Feststellung der Unzulässigkeit eines Volksbegehrens im Stadium der Verfahrenseinleitung umgestaltet. Weder ein Vergleich mit der bisherigen Regelung noch die Gesetzesmaterialien zum Anpassungsgesetz können belegen, dass dabei eine weitergehende als die vom Wortlaut des § 17 Abs. 5 S. 1 AbstG vorgegebene Rechtsprüfung angestrebt wurde.

(1) § 17 Abs. 4 S. 3 der ursprünglichen Fassung des Abstimmungsgesetzes vom 11.6.1997 (GVBl. S. 304) – AbstG a.F. – bestimmte noch ausdrücklich, dass der Senat die Zulässigkeit des Antrags festzustellen habe, wenn

„1. die Voraussetzungen des Art. 62 Abs. 1, 3 und 5 der Verfassung von Berlin und der §§ 10 bis 16 erfüllt sind

und

2. das Volksbegehren dem Grundgesetz, sonstigem Bundesrecht oder der Verfassung von Berlin nicht widerspricht.“

Zur Begründung hieß es in der damaligen Gesetzesvorlage, ein Zulassungsverfahren zum Nachweis der Erfolgsaussichten des Antrages vor dem eigentlichen Eintragungsverfahren könne unnötigen Aufwand verhindern, der bei einem Eintragungsverfahren etwa zu einem unzulässigen oder nicht Erfolg versprechenden Gegenstand entstände (Seite 6 der Begründung, Abghs-Drs. 13/709).

(2) Während die in § 17 Abs. 4 S. 3 AbstG a.F. geregelte Prüfungskompetenz in die mit Art. I AnpassG erfolgte Neufassung des § 17 Abs. 5 AbstG im Umfang der Ziff. 1 inhaltlich unverändert überführt worden ist, fehlt der Prüfkatalog des § 17 Abs. 4 S. 3 Ziff. 2 AbstG a.F. Den Gesetzesmaterialien lassen sich die Gründe hierfür zwar nicht entnehmen. Entfällt eine gesetzliche Regelung im Rahmen einer Gesetzesnovelle, ist aber grundsätzlich zu unterstellen, dass dem eine bewusste und zielgerichtete gesetzgeberische Entscheidung zugrunde liegt. Für die Annahme, die Änderung beruhe auf einem Versehen oder sei – so der Senat – mit der Absicht einer allein redaktionellen Änderung des Wortlauts erfolgt, weil nur ohnehin Selbstverständliches und damit nicht ausdrücklich Regelungsbedürftiges fortgefallen sei, bedarf es gewichtiger objektivierbarer Anhaltspunkte, an denen es vorliegend fehlt.

Ausweislich der Begründung der Gesetzesvorlage des Senats vom 28.8.2007 zum Anpassungsgesetz ist in der Änderung des Abstimmungsgesetzes mit Bedacht von dem bisherigen Erfordernis abgesehen worden, die Zulässigkeit eines Volksbegehrens gesondert festzustellen (Abghs-Drs. 16/0787, Einzelbegründung zu Nummer 14). Diese ausdrückliche Abkehr von der obligatorischen Zulässigkeitsfeststellung, die der Senat selbst als Paradigmenwechsel charakterisiert, ist erfolgt in einfachrechtlicher Umsetzung des Achten Gesetzes zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 25.5.2006 (GVBl. S. 446). Diese hat die plebiszitären Beteiligungs- und Entscheidungsmöglichkeiten bis hin zur Befugnis der Verfassungsänderung mit dem erklärten Anliegen erweitert, die Volksgesetzgebung als Instrument der direkten Demokratie zu stärken (Begründung des Antrages aller Fraktionen des Abgeordnetenhauses zum Achten Änderungsgesetz der Verfassung – Gesetzesbegründung –, Abghs-Drs. 15/5038, S. 3 f). Zu diesem Zweck sollten „sämtliche Hürden für die Volksgesetzgebung“ abgesenkt und „weitere Verfahrenserleichterungen“ durch Änderungen des Abstimmungsgesetzes erreicht werden (Gesetzesbegründung, aaO, S. 6). Der (verfassungsändernde) Gesetzgeber

hat damit zu erkennen gegeben, dass er dem Volk im Hinblick auf die verantwortungsvolle Handhabung direktdemokratischer Berechtigungen gesteigertes Vertrauen entgegenbringt. Vor diesem Hintergrund liegt es zumindest sehr nahe, in der Neufassung der Antragsvoraussetzungen nach § 17 Abs. 5 S. 1 AbstG eine Beschränkung der materiellrechtlichen Präventivkontrolle auf die in der Verfassung ausdrücklich benannten Anforderungen und einen Schritt zur Verfahrenserleichterung sowie zur Stärkung der eigenverantwortlichen Entscheidung des Wahlvolks zu sehen.

Eine Intention des Gesetzgebers, den bisherigen Prüfungsumfang der Vorabkontrolle beizubehalten, lässt sich auch nicht daran ablesen, dass es im Anschluss an die zitierte Passage der Begründung des Entwurfs des Anpassungsgesetzes (aaO, Einzelbegründung zu Nummer 14) heißt, die den Senat treffende Pflicht, seinen Standpunkt gegenüber dem Abgeordnetenhaus darzulegen, schließe „stets eine Zulässigkeitsprüfung durch die für Inneres zuständige Senatsverwaltung ... unverändert“ ein. Dabei erscheint bereits fraglich, ob diese Formulierung die vom Senat favorisierte Lesart zulässt, die Zulässigkeitsprüfung solle „unverändert“ bleiben; sprachlich näher liegend erscheint es, diesen Zusatz auf die Beibehaltung einer Vorprüfung von Volksbegehren durch die Senatsverwaltung als solche statt auf den Inhalt der Prüfung zu beziehen. Diese Deutungsfrage kann aber letztlich unbeantwortet bleiben. Auch die erstgenannte Auffassung kann nicht belegen, dass in der Neuregelung der umfassende Prüfungsmaßstab beibehalten werden sollte, sondern deutet eher Gegenteiliges an. Die bisherige – unterstellt unverändert übernommene – Kontrolle durch die für Inneres zuständige Senatsverwaltung war in § 17 Abs. 1 S. 1 AbstG a.F. geregelt. Sie entsprach in ihrem Umfang indes gerade dem jetzt in § 17 Abs. 5 S. 1 AbstG vorgesehenen Prüfungsmaßstab; erst dem Senat war die damals umfassende Kontrollbefugnis eröffnet (§ 17 Abs. 4 S. 3 Nr. 2 AbstG a.F.).

Schließlich spricht für eine bewusste zurückgenommene Prüfungsdichte, dass es in der Begründung des Gesetzentwurfs zu § 17 Abs. 5 AbstG heißt: „Wenn der Antrag und die Unterstützungsunterschriften den Vorgaben der Verfassung hinsichtlich des Gegenstandes und den Anforderungen des Gesetzes zur Verfahrensgestaltung und zum Inhalt der zu verwendenden Formblätter nicht entsprechen, hat der Senat dies ausdrücklich festzustellen“ (aaO, Einzelbegründung zu Nummer 17 und 18). Damit wird der Prüfungsumfang ausdrücklich – ebenso wie im Gesetzestext durch Bezugnahme auf Art. 62 Abs. 2 VvB und §§ 10 bis 16 AbstG – als inhaltlich beschränkt beschrieben.

Dem an sich zutreffenden Hinweis des Senats, es wäre zu erwarten gewesen, dass eine Beschränkung des Prüfungsmaßstabes im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens zur Sprache gekommen wäre, kommt kein maßgebliches Gewicht zu. Denn die gegenteilige Absicht, die ersatzlose Streichung wesentlicher materieller Kontrollkriterien solle entgegen dem neuen Wortlaut der maßgebenden Bestim-

mung folgenlos bleiben, wäre noch mehr und erst recht erläuterungsbedürftig gewesen.

bb) Gesetzssystematische Gründe zwingen ebenfalls nicht zur Annahme einer erweiterten Prüfung des Volksbegehrens in dessen Einleitungsstadium.

(1) Eine dem Wortlaut entsprechend begrenzte Prüfkompetenz des Senats im Rahmen der Entscheidung nach § 17 Abs. 5 S. 1 AbstG steht nicht in Widerspruch zu § 17 Abs. 1 S. 1 AbstG. Danach prüft die für Inneres zuständige Senatsverwaltung die Zulässigkeitsvoraussetzungen des Art. 62 Abs. 1, 2 und 6 VvB und der §§ 10 bis 16 AbstG. Auch wenn diese Prüfkriterien sprachlich weiter gefasst sind als in § 17 Abs. 5 S. 1 AbstG – dort sind Art. 62 Abs. 1 und Abs. 6 VvB nicht genannt –, reichen sie inhaltlich nicht über diese hinaus. Die Regelungen des Art. 62 Abs. 1 und Abs. 6 VvB finden sich wortgleich in § 11 Abs. 1 bzw. Abs. 2 AbstG. Sie unterfallen damit den nach § 17 Abs. 5 S. 1 AbstG zu prüfenden „Anforderungen der §§ 10 bis 16“.

(2) Der Hinweis des Senats auf die neu eingeführte Beratungsmöglichkeit durch die Senatsverwaltung in § 40a AbstG zeigt keine Diskrepanz zwischen dem normierten Beratungsgegenstand und dem Prüfkatalog des § 17 Abs. 5 S. 1 AbstG auf. Wenn der Beratungsanspruch nach § 40a AbstG „die formalen und materiell-rechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen der Antragstellung“ betrifft, nimmt die Regelung inhaltlich im Gegenteil gerade Bezug auf § 17 Abs. 5 S. 1 AbstG, da dieser die Zulässigkeitsvoraussetzungen bestimmt.

(3) Dass § 41 AbstG die Möglichkeit des Einspruchs gegen die Feststellung der Unzulässigkeit vor dem Verfassungsgerichtshof eröffnet, lässt entgegen der Ansicht des Senats keine Rückschlüsse auf die Kontrolldichte der Vorabprüfung des Volksbegehrens zu. Ein Grundsatz, dem Verfassungsgerichtshof stehe bei seinen Entscheidungen stets und zwingend eine inhaltlich unbegrenzte Kontrollbefugnis zu, existiert nicht.

(4) Schließlich lässt auch die mit §§ 42a, 55 Abs. 3 VerfGHG ebenfalls neu geschaffene Möglichkeit des Verfassungsgerichtshofs, vor der Durchführung eines Volksbegehrens eine Entscheidung durch einstweilige Anordnung zu treffen, keinen Rückschluss auf den Maßstab der Präventivkontrolle des Volksbegehrens zu. Ziel des Verfahrens nach §§ 42a, 55 Abs. 3 VerfGHG ist in erster Linie eine frühzeitige Behebung bzw. Verhinderung von Mängeln im Ablauf des jeweiligen Volksinitiative-, Volksbegehrens- oder Volksentscheidungsverfahrens, um der Gefahr einer notwendig werdenden Verfahrenswiederholung vorzubeugen. Dies folgt aus den weiteren Voraussetzungen des von § 55 Abs. 3 VerfGHG in Bezug genommenen § 42a VerfGHG. Danach muss „wegen des geltend gemachten Verstoßes zu erwarten sein, dass die Wahlen ... für ungültig erklärt werden und der Verstoß noch vor den Wahlen beseitigt werden kann.“ Deutlich wird dies auch aus der amtlichen Begründung des Gesetzentwurfs zum Anpassungsgesetz, wonach es

„zur Vermeidung von Wiederholungswahlen wegen Mängeln im Wahlvorbereitungsgeschehen“ geboten sei, dem Verfassungsgerichtshof „eine ausdrückliche Befugnis einzuräumen, solche Sachverhalte durch einstweilige Anordnung zu regeln“. Dies gelte entsprechend „für die Vorbereitung von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden“ (aaO, Einzelbegründung zu Nummer 2 und 3 Buchstabe b). Ob auch andere Verstöße und Zweifelsfragen in unmittelbarer oder entsprechender Anwendung des § 55 Abs. 3 VerfGHG zum Gegenstand eines vorbeugenden Eilrechtsschutzes gemacht werden können, wie das Abgeordnetenhaus vorgetragen hat, bedarf vorliegend keiner abschließenden Prüfung und Entscheidung.

cc) Eine umfassende Zulässigkeitsprüfung im Sinne der ursprünglichen Fassung des Abstimmungsgesetzes ist nicht durch höherrangiges Recht, insbesondere Verfassungsrecht gefordert (i.E. ebenso: *Rux* Direkte Demokratie in Deutschland, 2008, S. 297, 302; *Przygode* Die deutsche Rechtsprechung zur unmittelbaren Demokratie, 1995, S. 75, 79; *Reich* in: Kilian, Verfassungshandbuch Sachsen-Anhalt, 2004, S. 203, 229; *Schlink* in: Verfassungsgerichtsbarkeit in Nordrhein-Westfalen, 2002, S. 137, 145; *Seidler* Elemente der direkten Demokratie im System der Volksgesetzgebung des Landes Brandenburg, 2005, S. 104).

(1) Den Verfassungsbestimmungen zur Volksgesetzgebung lassen sich keine Vorgaben für eine weitergehende Vorabkontrolle des Volksbegehrens entnehmen. Die in Art. 62 VvB aufgelisteten materiellen Merkmale (Erfordernis Berliner Gesetzgebungskompetenz – Art. 62 Abs. 1 VvB –, Bereichsausnahmen – Art. 62 Abs. 2 VvB –) sind durch den in § 17 Abs. 5 S. 1 AbstG ausdrücklich vorgesehenen Prüfungsmaßstab erfasst. Zur Frage der Verfahrensgestaltung verhält sich daneben allein Art. 62 Abs. 3 S. 1 VvB. Danach ist der dem Volksbegehren zugrunde liegende Entwurf eines Gesetzes vom Senat unter Darlegung seines Standpunktes dem Abgeordnetenhaus zu unterbreiten, sobald der Nachweis der Unterstützung des Volksbegehrens erbracht ist. Dies eröffnet dem Senat die Möglichkeit, dabei auch auf rechtliche Bedenken gegenüber dem Gegenstand des Volksbegehrens hinzuweisen; eine Befugnis, das Volksbegehren deswegen zu unterbinden, wird dem Senat dabei aber nicht eingeräumt. Daraus lässt sich zwar nicht folgern, eine solche sei von Verfassungs wegen ausgeschlossen, da die Verfassung nur die wesentlichen Leitlinien zu Gegenstand und Ablauf des Volksbegehrens vorgibt, „das Nähere“ dagegen einfachgesetzlicher Regelung überantwortet (Art. 63 Abs. 4 VvB). Umgekehrt lassen sich hieraus aber auch keine weiteren Vorgaben für den Umfang einer Zulässigkeitsprüfung von Volksbegehren herleiten.

(2) Auch das Rechtsstaatsprinzip, zu dem sich die Verfassung von Berlin sinngemäß im Vorspruch und nach ihrer Gesamtkonzeption bekennt (Beschl. v. 15.6.1993 – VerfGH 18/92 – LVerfGE 1, 81 <83 f>; st. Rspr.), fordert keine unbeschränkte Vorabkontrolle.

Dieses Prinzip als allgemeiner Rechtsgrundsatz und in seiner Ausprägung in Art. 36 Abs. 1 VvB, wonach die durch die Verfassung gewährleisteten Grundrechte für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung verbindlich sind, gebietet allerdings, dass im Wege der Volksgesetzgebung zustande gekommene Gesetze – in gleichem Maße wie Parlamentsgesetze – in Einklang mit höherrangigem Recht stehen (vgl. nur *Stern* Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984, § 20 IV 1b, zu diesem tragenden Element der Rechtsstaatlichkeit). Eine nur beschränkte Vorabkontrolle eines Volksbegehren kann dazu führen, dass ein aus anderen Gründen mit höherrangigem Recht nicht in Einklang stehender Gesetzesvorschlag insoweit ungeprüft – eine weitere Kontrolle im Rahmen des Volksgesetzgebungsverfahrens sieht das Abstimmungsgesetz nicht vor – in einem Volksentscheid angenommen und nachfolgend als Gesetz verkündet wird (§ 40 Abs. 1 AbstG) und damit in Kraft tritt (vgl. Art. 60 Abs. 3 VvB).

Diese Gefahr zwingt nicht von Verfassungs wegen zu einer umfassenden Präventivkontrolle gerade und nur der Volksgesetzgebung (so aber offenbar i.E. *Zivier* Verfassung und Verwaltung von Berlin, 4. Aufl. 2008, Anm. 57.1.7.1; *Mahnke* Die Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, 1993, Art. 81 Rn. 5; *Mann* in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalens, 2002, Art. 68 Rn. 26; *Hopfe* in: Linck/Jutzi/Hopfe, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1994, Art. 82 Rn. 9, 14; *Oschatz* in: Vertrauen in den Rechtsstaat, FS Walter Remmers, 1995, S. 101, 106).

Im rechtsstaatlichen System des Grundgesetzes und der Landesverfassungen sind zur Gewährleistung eines verfassungsgemäßen Zustandes alle formellen Gesetze (nachträglicher) verfassungsgerichtlicher Überprüfung unterworfen (*Stern* aaO, § 20 IV 5b). Die Berliner Verfassung sieht dies in Art. 84 VvB hinsichtlich eines Volksgesetzes ebenso vor wie in Bezug auf ein Parlamentsgesetz; die dort bestimmte verfassungsgerichtliche Zuständigkeit unterscheidet nicht nach der Art des Zustandekommens des zur Überprüfung stehenden Gesetzes.

Dagegen verlangt das Rechtsstaatsprinzip – auch im Verfahren der Volksgesetzgebung – zum Schutz der Verfassungsstaatlichkeit nicht, dass eine solche Kontrolle bereits im Gesetzgebungsverfahren stattfindet. Bis zur Annahme eines Gesetzes im Wege des Volksentscheides befindet sich das Verfahren gleichsam im Prozess der inneren Willensbildung des Volksgesetzgebers. Materielle Rechtswirkungen entfaltet der Gesetzentwurf in diesem Stadium nicht. Insoweit ist das Volksbegehren vergleichbar mit der Gesetzesinitiative im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren, das in Berlin keine materielle Vorabkontrolle kennt. Dementsprechend kann ein Gesetzentwurf nicht zum Gegenstand eines Organstreits gemacht werden (Beschl. v. 21.10.1999 – VerfGH 71/99 –, NVwZ 2000, 314; vgl. zum Bundesrecht: BVerfGE 80, 188 <212>). Nach Art. 59 VvB in das Abgeordnetenhaus eingebrachte Gesetzentwürfe müssen selbst bei offenkundiger Verfassungswidrigkeit – ohne dass etwa dem Parlamentspräsidenten zuvor eine materielle Prüfungskompetenz zukäme – vom Plenum behandelt werden (vgl. zum