

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

# Entscheidungen der Verfassungsgerichte der Länder

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

LVerfGE

24. Band

1. 1. bis 31. 12. 2013

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 978-3-11-033496-8

e-ISBN 978-3-11-033512-5

*Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek*

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

© 2015 Walter de Gruyter GmbH, Berlin/München/Boston

Druck und Bindung: Hubert & Co. GmbH & Co. KG, Göttingen

⊗ Gedruckt auf säurefreiem Papier

Printed in Germany

[www.degruyter.com](http://www.degruyter.com)

# Inhalt

Entscheidungen des Staatsgerichtshofs des Landes Baden-Württemberg  
(in diesem Band keine Entscheidungsveröffentlichung)

Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes des Landes Berlin

Nr. 1	25.4.2013 VerfGH 180/12	Unschuldsvermutung, Widerruf der Strafaussetzung zur Bewährung, erneute Verurteilung, Anklageerhebung in der Bewährungszeit, Prüfungsmaßstab des Verfassungsgerichtshofes .....	3
Nr. 2	13.5.2013 VerfGH 155/11	Wahlprüfung, Sperrklausel, Mindeststimmenanteil, Bezirksverordnetenversammlung, Gleichheit der Wahl, Chancengleichheit der politischen Parteien, verfassungswidriges Verfassungsrecht, Einheit der Verfassung, grundlegendes Gerechtigkeitspostulat, Verfassungsänderung, Einheitsgemeinde, kommunale Selbstverwaltung, Homogenitätsprinzip, Autonomie der Länder .....	9
Nr. 3	13.5.2013 VerfGH 32/12	Volksbegehren, Vorlageverfahren, materielle Zulässigkeit eines Volksbegehrens, Abstimmungsgesetz, Reichweite der Regelungsermächtigung, Zulässigkeit des Vorlageverfahrens, Prüfungs- und Entscheidungsmaßstab des Verfassungsgerichtshofes, Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin, Grundsatz der Bundes-treue, verfassungskonforme Auslegung von Volksbegehren, objektiver Wille der Unterstützer, Ermittlung des Willens der Unterstützer, Teil- und Gesamt-unzulässigkeit eines Volksbegehrens .....	26
Nr. 4	24.9.2013 VerfGH 172/11	Strafrechtliche Rehabilitierung, Heimunterbringung in der DDR, Ausreisebestimmungen und Ausreisepraxis der DDR, Menschenrechtsverletzungen, freiheitlich rechtsstaatliche Ordnung, rechtliches Gehör, effektiver Rechtsschutz, Willkür, gerichtliche Sachaufklärungspflicht .....	51
Nr. 5	13.11.2013 VerfGH 4/11	Wohnungsdurchsuchung, Richtervorbehalt, Dritter, Feststellung der Rechtswidrigkeit, Rechtsschutzbedürfnis, Vollstreckungshaftbefehl, Geldstrafe, Ersatzfreiheitsstrafe, Durchsuchungsanordnung, Adressat, Durchsuchungsbeschluss, Ausschluss eines Verfassungsrichters, Vorbefassung .....	58

## Entscheidungen des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg

Nr. 1	30.4.2013 VfGBbg 49/11	Kommunalverfassungsbeschwerde; Kommunale Selbstverwaltung; Konnexitätsprinzip; Kindertagesstätten; Personalkostenzuschuss; Personalschlüsselverbesserung; Durchschnittssatz .....	67
Nr. 2	19.6.2013 VfGBbg 61/12	Verfassungsbeschwerde; Bezeichnung von Grundrechten der Landesverfassung; Willkürverbot; Auslegung von Vertragsbestimmungen .....	95
Nr. 3	6.8.2013 VfGBbg 53/11	Kommunalverfassungsbeschwerde; kommunale Selbstverwaltung; Finanzhoheit; Finanzausgleichsumlage; abundante Gemeinden; horizontaler Finanzausgleich; gewogener Durchschnittshebesatz; fiktive Realsteuerkraft; Härtefallklausel; Nivellierung .....	101

## Entscheidungen des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen

Nr. 1	12.4.2013 St 1/12	Normenkontrollverfahren; Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zur Änderung des Bremischen Hafenerbetriebsgesetzes vom 31. Januar 2012 .....	133
-------	----------------------	--	-----

## Entscheidungen des Hamburgischen Verfassungsgerichts

Nr. 1	15.1.2013 HVerfG 2/11	Wahlprüfungsbeschwerde; Normenkontrolle; Verfassungswidrigkeit der Drei-Prozent-Sperrklausel der Wahl zur Bezirksversammlung; Verstoß gegen den Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien und der Wahlgleichheit; Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung der Wahlgrundsätze; Keine Notwendigkeit der Sperrklausel wegen zu erwartender Funktionsstörungen; Bezirksversammlung als Verwaltungsausschuss ist weniger als gesetzgeberisch tätige Parlamente auf stabile Mehrheiten angewiesen; Feststellung der Verfassungswidrigkeit; Keine Berichtigung des Wahlfehlers; Keine Ungültigkeit der Wahl .....	163
Nr. 2	4.3.2013 HVerfG 7/12	Unzulässigkeit einer Feststellung, dass ein Volksentscheid nicht durchzuführen ist; keine verfassungsmittelbare Zuständigkeit des Verfassungsgerichts; Konkretisierung der Zuständigkeit im Volksabstimmungsgesetz .....	195

Nr. 3	28.11.2013 HVerfG 1/13	Organstreitverfahren; schriftliche kleine Anfrage; Allgemeine Grundsätze zum Fragerecht der Abgeordneten und zur Verpflichtung des Senats zur Beantwortung von schriftlichen kleinen Anfragen; Antwortpflicht des Senats trotz Zuständigkeit des der Geheimhaltung unterliegenden Parlamentarischen Kontrollausschusses zur Kontrolle des Haushalts des Landesamts für Verfassungsschutz; keine Evidenz der Geheimhaltungsbedürftigkeit; Erfordernis einer auf den Einzelfall bezogenen, plausiblen und nachvollziehbaren Antwortverweigerung des Senats .....	220
-------	---------------------------	--	-----

Entscheidungen des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen

Nr. 1	13.3.2013 P.St. 2344	Unzulässige konkrete Normenkontrolle zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des § 9 Abs. 2 des Hessischen Personalvertretungsgesetzes idF vom 9. Oktober 2009 (GVBl. 2009 I S. 397); Abänderung des Vorlagebeschlusses; Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefrage .....	241
Nr. 2	21.5.2013 P.St. 2361	Erfolgreiche kommunale Grundrechtsklage gegen Art. 1 Nrn. 1, 2, 3, 4 und 11 sowie Art. 3 des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 vom 16. Dezember 2010 (GVBl. I S. 612); Anspruch der Kommunen auf angemessene Finanzausstattung; Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs .....	260
Nr. 3	9.10.2013 P.St. 2319	Erfolglose Anträge einer Landtagsfraktion im Rahmen einer Verfassungsstreitigkeit wegen der Erläuterung zur Volksabstimmung über die Einführung der so genannten Schuldenbremse in die Hessische Verfassung; Antragsbefugnis .....	292

Entscheidungen des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern

Nr. 1	31.1.2013 LVerfG 3/12	Organstreitverfahren; Antragsbefugnis; objektive Verfassungsgemäßheit; Abgeordnetenentschädigung; gesetzlich geregelte Funktionszulage; parlamentarische Geschäftsführer; Gleichheit der Abgeordneten; Freiheit des Mandates .....	319
Nr. 2	24.10.2013 LVerfG 7/13	Organstreitverfahren; unmittelbares Verfassungsrechtsverhältnis; objektive Verfassungsgemäßheit; Abgeordnetenentschädigung; fraktionsinterne Funktionszulagen	325

## Entscheidungen des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs

Nr. 1	29.4.2013 StGH 2/12	Verfassungsmäßigkeit der Erhebung einer Jugendhilfeumlage als Sonderumlage im Rahmen der Regionsumlage, die nur von den regionsangehörigen Gemeinden ohne eigenes Jugendamt aufzubringen ist; Recht auf kommunale Selbstverwaltung; Gebot der Systemgerechtigkeit; Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung; Verbot der Übernivellierung .....	335
-------	------------------------	--	-----

## Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs des Saarlandes

Nr. 1*	16.4.2013 Lv 15/11	Wahlprüfungsbeschwerdeverfahren betreffend die Gültigkeit des Mandatserwerbs einer Abgeordneten des Landtags des Saarlandes .....	363
--------	-----------------------	---	-----

## Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen

Nr. 1	15.11.2013 Vf. 25-II-12	Abstrakte Normenkontrolle; Gesetz über die Schulen in freier Trägerschaft; Anforderungen an die Regelungen über den Umfang der an allgemeinbildende Ersatzschulen zu leistenden laufenden Zuschüsse, über Wartefristen bis zum Einsetzen der Förderung und über den Schulgeldersatz .....	387
-------	----------------------------	---	-----

## Entscheidungen des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt

Nr. 1	15.1.2013 LVG 1/12	Verfassungsrechtliche Anforderungen bei der Gewährung staatlicher Mittel an Religionsgesellschaften .....	433
Nr. 2	17.9.2013 LVG 14/12	Beantwortung Kleiner Anfragen eines Landtagsabgeordneten durch die Landesregierung .....	445

## Entscheidungen des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts

Nr. 1	13.9.2013 LVerfG 9/12	Wahlprüfungsbeschwerde – Verfassungsmäßigkeit der Befreiung des SSW von der 5%-Klausel (mit Sondervotum Hillmann, Dr. Brock und Prof. Dr. Brüning) .....	467
Nr. 2	30.9.2013 LVerfG 13/12	Organstreitverfahren – Funktionszulage für Parlamentarische Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer der Fraktionen im Schleswig-Holsteinischen Landtag .....	512

\* Die entsprechend gekennzeichnete Entscheidung ist gekürzt wiedergegeben und im Volltext erhältlich unter [www.verfassungsgerichtshof-saarland.de](http://www.verfassungsgerichtshof-saarland.de)

Entscheidungen des Thüringer Verfassungsgerichtshofes

Nr. 1	10.4.2013 VerfGH 22/11	Prüfung der Zulässigkeit eines Volksbegehrens; Volksgesetzgebung; Volksbegehren; Kommunalabgaben; Abgabenvorbehalt; Prüfungsmaßstab; Begründung eines Gesetzentwurfs; Sachlichkeitsgebot; Umfang der Begründung; Teilbarkeit eines Volksbegehrens .....	539
Nr. 2	10.7.2013 VerfGH 10/11	Organstreitverfahren; parlamentarisches Budgetrecht; Notbewilligungsrecht des Finanzministers; außerplanmäßige Ausgabe; unvorhergesehenes und unabweisbares Bedürfnis; Nachtragshaushalt; Planungssicherheit ...	550
Nr. 3	4.9.2013 VerfGH 18/10	Kommunale Verfassungsbeschwerde; Rechtssatzverfassungsbeschwerde; Abgabenrecht; Abwasserentsorgung; Privilegierung; Normenklarheit; echte Rückwirkung; Rechtsstaatsprinzip; Bagatellvorbehalt; Abgabengerechtigkeit; Beteiligtenfähigkeit; Zweckverband; Selbstverwaltungsrecht; Beschwerdebefugnis; Darlegungsanforderungen; Prozessstandschaft (mit Sondervotum Prof. Dr. Baldus) .....	566
Sachregister .....			587
Gesetzesregister .....			603
Verzeichnis der Verfassungsgerichte der Länder .....			619



## Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
a.E.	am Ende
a.F.	alte Fassung
aaO	am angegebenen Ort
AbgG	Abgeordnetengesetz
Abghs-Drs.	Abgeordnetenhaus-Drucksache
abl.	ablehnend
ABl. (Amtsbl.)	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AbStG	Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Amtsgericht (auch: Aktiengesellschaft)
AG KJHG	Gesetz zur Ausführung des Kinder- u. Jugendhilfegesetzes
allg.	allgemein
Alt.	Alternative
amtl. Begr.	amtliche Begründung
AmtsO (auch: AO)	Amtsordnung
ÄndG	Änderungsgesetz
Anl.	Anlage
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Az	Aktenzeichen
BAG	Bundesarbeitsgericht
BayVerf	Verfassung des Freistaates Bayern
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVerfGHE	Entscheidungssammlung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
BayVGH	Bayrischer Verwaltungsgerichtshof
BBG	Bundesbeamtengesetz
BbgFAG	Gesetz über den allgemeinen Finanzausgleich mit den Gemeinden u. Gemeindeverbänden (Brandenburg)
BbgKVerf	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg
BbgVerfG	Verfassungsgericht für das Land Brandenburg
Bd., Bde.	Band, Bände
BeamtStG	Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen u. Beamten in den Ländern
Bearb.	Bearbeitung
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
Begr.	Begründung

Bek.	Bekanntmachung
ber.	berichtet
BerlVerfGH	Verfassungsgerichtshof für das Land Berlin
Beschl.	Beschluss
BezVWG	Gesetz über die Wahl zu den Bezirksversammlungen Hamburg
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHR	BGH-Rechtsprechung
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Strafsachen
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BK-GG	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
Bl. (d.A.)	Blatt (der Akten)
BPersVG	Bundespersönlichkeitsgesetz
BR	Bremen
BremHafenbetrG	Bremisches Hafengebäudegesetz
BremLV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
BremStGH	Staatsgerichtshof Bremen
BremStGHE	Entscheidungen des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen
BremStGHG	Gesetz über den Staatsgerichtshof Bremen
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BT	Bundestag
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
Buchst.	Buchstabe
Bü-Drs.	Bürgerschaftsdrucksache
BüWG	Gesetz über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerfGK	Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
BWG (BWahlG)	Bundeswahlgesetz
BY	Bayern
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich-Demokratische Union Deutschlands
d.h.	das heißt
DB	Deutsche Bahn
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
dies.	dieselbe(n)
DM	Deutsche Mark
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Drs. (Drucks.)	Drucksache
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
e.A.	Einstweilige Anordnung
e.V.	eingetragener Verein

ebd.	ebenda
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte u. Grundfreiheiten
Entsch.	Entscheidung
Erg.Lfg.	Ergänzungslieferung
EStG	Einkommensteuergesetz
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen VGH u. des VGH Baden-Württemberg (mit Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe beider Länder)
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EUR	EURO
Euratom-Vertrag	Vertrag zur Gründung einer Europäischen Atomgemeinschaft
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
f, ff	folgend, fortfolgende
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FamRZ	Zeitschrift für das gesamte Familienrecht mit Betreuungsrecht, Erbrecht, Verfahrensrecht, Öffentlichem Recht
FDP	Freie Demokratische Partei Deutschlands
Fn.	Fußnote
FraktG HE	Hessisches Fraktionsgesetz
FS	Festschrift
GA	Gutachten
GBL	Gesetzblatt
gem.	gemäß
GemFinRefG	Gemeindefinanzreformgesetz
GesE	Gesetze im Internet
GeWO	Gewerbeordnung
GewStG	Gewerbesteuergesetz
gez.	gezeichnet
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Geschäftsordnung (auch: Gemeindeordnung)
GO LSA	Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt
GO-BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GO-LT	Geschäftsordnung des Landtages
GRÜNE	Bündnis 90/Die Grünen
GSO LT	Geheimschutzordnung des Landtages von Sachsen-Anhalt
GVBl. (GVOBl.)	Gesetz- und Ordnungsblatt
HBG	Haushaltsbegleitgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HK-StPO	Heidelberger Kommentar zur StPO
HmbGVBl	Hamburgisches Gesetz- u. Ordnungsblatt
HmbJVBl	Hamburgisches Justizverwaltungsblatt
HmbVerfSchG	Hamburgisches Verfassungsschutzgesetz

HPVG	Hessisches Personalvertretungsgesetz
Hrsg.	Herausgeber
HS.	Halbsatz (auch: Hauptsache)
HStR.	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HV	Verfassung (Freie und Hansestadt Hamburg; Hessen)
HVerfG	Hamburgisches Verfassungsgericht
HVerfGG	Gesetz über das Hamburgische Verfassungsgericht
ICJ	International Court of Justice
idF	in der Fassung
IFG Bln	Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin
IGH	Internationaler Gerichtshof
insb.	insbesondere
iSd	im Sinne des (der)
iSv	im Sinne von
iVm	in Verbindung mit
jew.	jeweils
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge
JURA	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
K&R	Kommunikation und Recht
KAG	Kommunalabgabengesetz (Brandenburg, Sachsen-Anhalt)
K.d.ö.R.	Körperschaft des öffentlichen Rechts
KG	Kammergericht
KiföG	Kinderförderungsgesetz
KitaÄndG	Gesetz zur Änderung des Kindertagesstättengesetzes
KitaBKNV	Kindertagesstätten-Betriebskosten- u. Nachweisverordnung
KitaG	Kindertagesstättengesetz
KK-StPO	Kommunalverwaltung
KM	Kilometer
KommJur	Kommunaljurist
KStG	Körperschaftsteuergesetz
LazAV	Landeszuschuss-Anpassungsverordnung
lfd.	laufend
Lfg.	Lieferung
LG	Landgericht
lit.	Litera
LKRZ	Zeitschrift f. Landes- u. Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
Losebl.	Loseblatt
LS	Leitsatz
LSA	Land Sachsen-Anhalt
LSA-Verf	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
LSA-VerfGG	Gesetz über das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt
LT	Landtag
LT-Drs.	
auch LdTgDrs	Landtagsdrucksache
LT-PIPr.	Landtagsplenarprotokoll
LT-Umdr.	Landtags-Umdruck

LV (auch: LVerf)	Landesverfassung
LVerbO NW	Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
LVerfG	Landesverfassungsgericht
LVerfGE	Entscheidungen der Verfassungsgerichte der Länder
LVerfGG	Landesverfassungsgerichtsgesetz
LWahlG	Landeswahlgesetz
LWG	Gesetz über die Landtagswahlen (Baden-Württemberg, Saarland)
Mio.	Millionen
MIP	Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung
MUD	Maritime Union Deutschland
M-V	Mecklenburg-Vorpommern
mwN	mit weiteren Nachweisen
n.F.	neue Fassung
Nachw.	Nachweis(e)
NASA	Nahverkehrsservice Sachsen-Anhalt GmbH
NdsStGH	Niedersächsischer Staatsgerichtshof
NdsStGHE	Entscheidungen des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs
Nds.GVBl.	Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
NdsVBl	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NJOZ	Neue Juristische Online-Zeitung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-RR	Neue Juristische Wochenschrift – Rechtsprechungsreport
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
Nr(n).	Nummer(n)
NStGHG	Gesetz über den Niedersächsischen Staatsgerichtshof
NuR	Natur und Recht
NV	Niedersächsische Verfassung
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungsreport
NW	Nordrhein-Westfalen
NWVBl	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZI	Neue Zeitschrift für das Recht der Insolvenz u. Sanierung
o.g.	oben genannt
OLG	Oberlandesgericht
OLGR	OLG-Report
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPNVG BB	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Brandenburg
ÖPNVG Bln	Gesetz über die Aufgaben u. die Weiterentwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs im Land Berlin
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte
OVGE MüLü	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Münster/Lüneburg
PartG	Parteiengesetz
PersV	Die Personalvertretung
PIRATEN	Piratenfraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag

PlenProt. (PlProt.)	Plenarprotokoll
Prot.	Protokoll
RdJB	Recht der Jugend u. des Bildungswesens
RegG	Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs
RegHanG	Gesetz über die Region Hannover
Rn.	Randnummer
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite
s.	siehe
s.a.	siehe auch
s.o.	siehe oben
s.u.	siehe unten
SaarlVerfGH	Verfassungsgerichtshof für das Saarland
SächsFrTrSchulG	Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft
SächsAbl.	Sächsisches Amtsblatt
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
SächsOVG	Sächsisches Oberverwaltungsgericht
SächsSFG	Sächsisches Sonn- und Feiertagsgesetz
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter
SächsVerf	Verfassung des Freistaates Sachsen
SächsVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen
SächsVerfGHG	Gesetz über den Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen
SchlHA	Schleswig-Holsteinische Anzeigen
SchulG	Schulgesetz für den Freistaat Sachsen
SdU	Sydslesvigs danske Ungdomsforeninger
SGB	Sozialgesetzbuch
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Achstes Buch
SGG	Sozialgerichtsgesetz
SH/Schl.-Holst.	Schleswig-Holstein
SK-StPO	Systematischer Kommentar zur StPO
SoAVP	Sonderausschuss „Verfassungs- und Parlamentsreform“
sog.	so genannt(e/er)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SSF	Sydslesvigs Forening
SSW	Südschleswigscher Wählerverband
std. Rspr. (stRspr.)	ständige Rechtsprechung
StAnz.	Staatsanzeiger
StGB	Strafgesetzbuch
StGB DDR	Strafgesetzbuch der Deutschen Demokratischen Republik
StGH	Staatsgerichtshof
StGHBW	Staatsgerichtshof Baden-Württemberg
StGHE	Staatsgerichtshofsentscheidung
StGHG	Gesetz über den Staatsgerichtshof
StPO	Strafprozessordnung
StrRehaG	Gesetz über die Rehabilitierung und Entschädigung von Opfern rechtsstaatswidriger Strafverfolgungsmaßnahmen im Beitrittsgebiet
SVerf	Verfassung des Saarlandes
SVerfGHG	Gesetz über den Verfassungsgerichtshof des Saarlandes

ThürBVVG	Thüringer Gesetz über das Verfahren bei Bürgerantrag, Volksbegehren und Volksentscheid
ThürKAG	Thüringer Kommunalabgabengesetz
ThürLHO	Thüringer Landeshaushaltsordnung
ThürOVG	Thüringer Oberverwaltungsgericht
ThürVBl	Thüringer Verwaltungsblätter
ThürVerf	Thüringer Verfassung
ThürVerfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
ThürVerfGHG	Thüringer Verfassungsgerichtshofsgesetz
TV-H	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst des Landes Hessen
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
u.a.	unter anderem; und andere
UA	Urteilsausfertigung; Urteilsabdruck
Urt.	Urteil
usw.	und so weiter
v.	vom (von)
v.H.	vom Hundert
VAbstG	Gesetz über Volksabstimmung (Hamburg, Hessen)
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerfG	Verfassungsgericht
VerfGGBbg	Verfassungsgerichtsgesetz Brandenburg
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerfGH NRW (NWVerfGH)	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein- Westfalen
VerfGH Rh.-Pf. (VerfGHRhPf)	Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerfGHE	Verfassungsgerichtshofsentscheidungen
VerfGHG	Gesetz über den Verfassungsgerichtshof
Vf.	Verfahren
VfGBbg	Verfassungsgerichtshof des Landes Brandenburg
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VOBl.	Verordnungsblatt
Vorb.	Vorbemerkung
VvB	Verfassung von Berlin
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
ZfPR	Zeitschrift für Personalvertretungsrecht
ZfWG	Zeitschrift für Wett- u. Glücksspielrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
Ziff.	Ziffer(n)
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

ZuschussVO

Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Kultur über die  
Gewährung von Zuschüssen für Schüler in freier Trägerschaft

Entscheidungen  
des Verfassungsgerichtshofes  
des Landes Berlin

Die amtierenden Richterinnen und Richter  
des Verfassungsgerichtshofes des Landes Berlin

Sabine Schudoma, Präsidentin

Michael Hund, Vizepräsident

Ralf Körner

Prof. Dr. Heike Krieger

Anke Müller-Jacobsen

Johann Müller-Gazurek

Dr. Hans-Peter Rueß

Meinhard Starostik

Natascha Wesel

**Nr. 1**

**Die Unschuldsvermutung gebietet für den Widerruf einer Strafaussetzung zur Bewährung in der Regel, dass der Täter wegen einer neuen Straftat von einem Gericht jedenfalls in erster Instanz verurteilt worden ist.**

Verfassung von Berlin Art. 9 Abs. 2

Jugendgerichtsgesetz § 26 Abs. 1 Nr. 2

Strafgesetzbuch § 56f Abs. 1 Nr. 1

Beschluss vom 25. April 2013 – VerfGH 180/12 –

in dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde

des Herrn S., R Straße Berlin

Verfahrensbevollmächtigter:

Rechtsanwalt Dr. N., Berlin

gegen

1. den Beschluss des Landgerichts Berlin vom 25. Oktober 2012 – 513 Qs 44/12 –,
2. den Beschluss des Amtsgerichts Tiergarten vom 6. September 2012 – (414) 251 Js 76/12 (9/12) Bwh 1 –

Beteiligte gemäß § 53 Abs. 1 und 2 VerfGHG:

1. Der Präsident des Landgerichts Berlin,  
Littenstraße 12-17, 10179 Berlin
2. Der Präsident des Amtsgerichts Tiergarten  
Turmstraße 91, 10559 Berlin
3. Staatsanwaltschaft Berlin,  
Turmstraße 91, 10559 Berlin

Entscheidungsformel:

Der Beschluss des Landgerichts Berlin vom 25. Oktober 2012 – 513 Qs 44/12 – verletzt den Beschwerdeführer in seinem Grundrecht aus Art. 9 Abs. 2

VvB. Er wird aufgehoben. Die Sache wird an das Landgericht Berlin zurückverwiesen.

Im Übrigen wird die Verfassungsbeschwerde zurückgewiesen.

Das Verfahren ist gerichtskostenfrei.

Das Land Berlin hat dem Beschwerdeführer die notwendigen Auslagen zu erstatten.

### Gründe:

#### I.

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen den Widerruf einer Strafaussetzung zur Bewährung gem. § 26 Abs. 1 Nr. 2 JGG.

Das AG Tiergarten (Jugendschöffengericht) verurteilte den Beschwerdeführer am 3.4.2012 wegen unerlaubten Handelns mit Betäubungsmitteln zu einer Jugendstrafe von neun Monaten. In diese Entscheidung wurde das Urteil des AG Tiergarten vom 28.4.2009 – 414-12/09 – einbezogen, durch welches der Beschwerdeführer wegen gefährlicher Körperverletzung in drei Fällen zu einer Jugendstrafe von sechs Monaten, deren Vollstreckung zur Bewährung ausgesetzt war, verurteilt worden war. Die Vollstreckung der Jugendstrafe von neun Monaten wurde ebenfalls zur Bewährung ausgesetzt und die Bewährungszeit auf zwei Jahre festgelegt. Der Beschwerdeführer wurde einem Bewährungshelfer unterstellt und angewiesen, an sechs Drogenberatungsgesprächen teilzunehmen sowie dreißig Stunden Freizeitarbeit abzuleisten.

In der Folgezeit nahm der Beschwerdeführer einen Beratungstermin wahr und leistete fünf Stunden Freizeitarbeit. Zu einem daraufhin anberaumten gerichtlichen Anhörungstermin erschien er nicht. Mit Schreiben vom 26.6.2012 entschuldigte sich der Beschwerdeführer bei der zuständigen Richterin und teilte mit, dass er aufgrund seiner intensiven Arbeitssuche die Bewährungsaufgaben noch nicht erfüllt habe. Die Staatsanwaltschaft beantragte im Juli 2012, die Strafaussetzung zur Bewährung zu widerrufen. Am 6.9.2012 kam der Beschwerdeführer erneut nicht zum gerichtlichen Anhörungstermin. Das AG widerrief mit Beschluss vom selben Tag die Strafaussetzung zur Bewährung gem. § 26 Abs. 1 Nr. 2 JGG. Der Beschwerdeführer habe gegen die ihm erteilten Weisungen gröblich und beharrlich verstoßen. Trotz wiederholter Mahnungen habe der Beschwerdeführer die Weisungen nicht erfüllt. Er sei auch Aufforderungen, Unterlagen bei Gericht einzureichen, nicht nachgekommen. Zu beiden Anhörungsterminen sei er nicht erschienen. Durch sein gesamtes Verhalten habe er Anlass zu der Besorgnis gegeben, er werde erneut Straftaten begehen. Weniger einschneidende Maßnahmen reichten nicht aus.

Im Beschwerdeverfahren rügte der Beschwerdeführer, dass weder der erforderliche kausale Zusammenhang zwischen Weisungsverstoß und der Gefahr wei-

terer Straftatbegehungen vorliege, noch eine negative Legalprognose gestellt werden könne. Letztere müsse nach den Kriterien des § 21 JGG zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Beschwerde getroffen werden. Zwischenzeitlich habe der Beschwerdeführer zwanzig Stunden Freizeitarbeit abgeleistet. Die letzten fünf Stunden werde er alsbald ausführen. Er habe an zwei weiteren Beratungsgesprächen teilgenommen und für den 18.10.2012 einen Termin vereinbart.

Das LG Berlin wies die Beschwerde mit dem angegriffenen Beschluss zurück. Das AG sei zu Recht davon ausgegangen, dass der Beschwerdeführer durch die Nichterfüllung der Weisungen gegen diese gröblich und beharrlich verstoßen und dadurch Anlass zu der Besorgnis gegeben habe, dass er erneut Straftaten begehen werde. Auch unter Berücksichtigung des Beschwerdevorbringens reichten mildere Maßnahmen nicht aus. Eine nachträgliche Erfüllung der Bewährungsweisung ändere nichts daran, dass ein Verstoß gegen § 26 Abs. 1 Nr. 2 JGG vorgelegen habe. Allerdings könne ein verändertes Verhalten des Beschwerdeführers eine andere Beurteilung im Beschwerdeverfahren zulassen. Allein reichten die vom Beschwerdeführer zu verantwortenden Weisungsverstöße nicht aus, um den Bewährungswiderruf zu begründen. Der Widerruf der Strafaussetzung diene nicht der Ahndung von Weisungsverstößen. Vielmehr komme es unter Berücksichtigung der gesamten Umstände darauf an, ob der Verstoß gegen die Weisungen zu der kriminellen Neigung oder den Auffälligkeiten des Beschwerdeführers so in Beziehung stehe, dass die Gefahr weiterer Taten bestehe. Dafür müssten konkrete und objektivierbare Anhaltspunkte für eine negative Kriminalprognose vorliegen. Die Kammer verstehe – wie auch die obergerichtliche Rechtsprechung – darunter insbesondere neue Ermittlungs- und Strafverfahren zu möglichen Straftaten in der Bewährungszeit; dabei sei von geringerer Bedeutung, ob diese bereits zu einer rechtskräftigen Verurteilung geführt hätten. Vorliegend habe die Staatsanwaltschaft Berlin unter dem 9.8.2012 eine neue Anklage zum AG Tiergarten erhoben, worin dem Beschwerdeführer ein Verstoß gegen das Waffengesetz am 22.6.2012 vorgeworfen worden sei. Im Ergebnis sei es daher erforderlich, dass dem Beschwerdeführer durch die Vollstreckung der Jugendstrafe deutlich seine Verantwortlichkeit aufgezeigt würde. Zum erneuten Mal habe er eine Bewährungszeit nicht ohne die Begehung von Straftaten bzw. neue Ermittlungsverfahren überstanden, obwohl ihm das AG im Urteil vom 3.4.2012 bereits bescheinigt habe, dass eine weitere Bewährungsaussetzung nur „ausnahmsweise vertretbar“ war. Gleichwohl habe der Beschwerdeführer in dieser Kenntnis die Weisungen nicht erfüllt und sei auch zu den gerichtlichen Anhörungsterminen nicht erschienen. Zwar betone sein Verteidiger, dass von der Nichtausführung der Freizeitarbeit bis August 2012 nicht auf eine rechtsstaatsfeindliche Gesinnung geschlossen werden könne, sondern sich die schleppende Erfüllung der Weisungen aus der Lebenssituation des Beschwerdeführers begründe. Das LG führte weiter aus, dass er dennoch am 22.6.2012 (erneut) gegen das Waffengesetz verstoßen bzw. zumindest einen entsprechenden Tatverdacht auf sich gezogen habe. Zwar sei es erfreulich,

dass sich der Beschwerdeführer bei seinem Arbeitgeber engagiert und zuverlässig zeige, dennoch bestätige das erwähnte Verfahren, dass die Besorgnis des Begehens neuer Straftaten konkret begründet sei. Dies sei auch in einem kriminologischen Zusammenhang mit den früheren Taten und den Weisungsverstößen zu sehen. So sei die Staatsanwaltschaft Berlin bereits im Rahmen des Ermittlungsverfahrens, das letztlich zum Urteil des AG Tiergarten vom 28.4.2009 führte, u.a. hinsichtlich eines Verstoßes gegen das Waffengesetz nach § 154 Abs. 1 StGB vorgegangen.

Mit der Verfassungsbeschwerde macht der Beschwerdeführer geltend, der Beschluss des LG Berlin stehe nicht mit den Grundrechten des Beschwerdeführers aus Art. 7, 8 Abs. 1 und 9 Abs. 2 VvB im Einklang. Die Voraussetzungen für einen Widerruf der Strafaussetzung gem. § 26 Abs. 1 Nr. 2 JGG hätten nicht vorgelegen. Eine negative Legalprognose sei nicht zu stellen gewesen. Insbesondere habe das gegen den Beschwerdeführer neu eingeleitete Strafverfahren nicht in die nach § 26 Abs. 1 Nr. 2 JGG zu treffende Prognoseentscheidung einbezogen werden dürfen.

Das AG habe verkannt, dass weder ein kausaler Zusammenhang zwischen den dem Beschwerdeführer vorgeworfenen Weisungsverstößen und der Gefahr der Begehung von Straftaten gegeben sei, noch dass zum Zeitpunkt der Widerrufsentscheidung keine negative Legalprognose zu stellen gewesen sei. Auch soweit das LG eine solche ausschließlich aus einem offenen Strafverfahren hergeleitet habe, verstoße es insbesondere gegen Art. 9 Abs. 2 VvB. Die darin gewährleistete Unschuldsvermutung solle sicherstellen, dass keine Strafe ohne gerichtlich festgestellte Schuld verhängt werde. Das LG Berlin verstoße gegen diesen Grundsatz, wenn es das offene Strafverfahren – trotz Fehlens einer (rechtskräftigen) Verurteilung – als sanktionierende Maßnahme heranziehe. Zwar erfordere das Gebot der Unschuldsvermutung nicht, mit dem Widerruf der Strafaussetzung zu warten, bis die unter den förmlichen Verfahrensgarantien einer Hauptverhandlung vor dem zuständigen Gericht getroffenen Schuldfeststellungen von Bestand seien. So könne ein Widerruf bereits vor einem rechtskräftigen Verfahrensabschluss erfolgen, wenn der Angeklagte zuvor in einer Hauptverhandlung der Anlasstat für schuldig befunden wurde oder der anwaltlich beratene Verurteilte ein glaubhaftes, nicht widerrufenes richterliches Geständnis abgelegt habe. Im vorliegenden Fall habe das LG Berlin weder eigene Erkenntnisse hinsichtlich des bei der Staatsanwaltschaft Berlin geführten Strafverfahrens gewinnen können noch habe ein (richterliches) Geständnis des Beschwerdeführers vorgelegen. Das LG habe einzig die Feststellung, dass ein neues Strafverfahren gegen den Beschwerdeführer eingeleitet worden war, zum Anlass genommen, die Strafaussetzung zu widerrufen. Dies stelle einen Verstoß gegen die in Art. 9 Abs. 2 VvB verankerte Unschuldsvermutung dar.

Die Beteiligten haben Gelegenheit zur Äußerung erhalten.

Mit noch nicht rechtskräftigem Urteil vom 27.3.2013 ist der Beschwerdeführer wegen eines Verstoßes gegen das Waffengesetz zu einer Geldstrafe verurteilt worden.

## II.

1. Die Verfassungsbeschwerde ist unzulässig, soweit sie gegen den Beschluss des AG Tiergarten gerichtet ist. Insoweit rügt der Beschwerdeführer keine Grundrechtsverletzung, die in einem Beschwerdeverfahren vor dem LG nicht korrigierbar gewesen wäre (vgl. Beschl. v. 20.6.2012 – VerfGH 49/10, 49 A/10 – wie alle nachfolgend zitierten Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes unter [www.gerichtsentscheidungen.berlin-brandenburg.de](http://www.gerichtsentscheidungen.berlin-brandenburg.de), Rn. 15; mwN).

2. Im Übrigen ist die Verfassungsbeschwerde zulässig und begründet. Der Beschluss des LG Berlin verletzt den Beschwerdeführer in seinem Grundrecht aus Art. 9 Abs. 2 VvB.

a) Art. 9 Abs. 2 VvB gewährleistet die Unschuldsvermutung; ein Beschuldigter gilt nicht als schuldig, solange er nicht von einem Gericht verurteilt ist. Dieses verfassungsrechtliche Prinzip soll sicherstellen, dass keine Strafe ohne Schuld verhängt wird und der Strafanspruch des Staates in einem justizförmig geordneten Verfahren durchgesetzt wird, das eine wirksame Sicherung der Grundrechte des Beschuldigten gewährleistet (vgl. Beschl. v. 12.7.1994 – VerfGH 94/93 – Rn. 26 und 25.4.2008 – VerfGH 164/07, 164 A/07 – Rn. 30). Es gilt nicht nur im strafprozessualen Hauptverfahren, sondern auch für die im Vollstreckungsverfahren zu treffenden Entscheidungen. Die Unschuldsvermutung verbietet zum einen, im konkreten Strafverfahren ohne prozessordnungsgemäßen Schuldnachweis Maßnahmen gegen den Beschuldigten zu verhängen, die in ihrer Wirkung einer Strafe gleichkommen und ihn verfahrensbezogen als schuldig zu behandeln; zum anderen verlangt sie den rechtskräftigen Nachweis der Schuld, bevor dem Verurteilten diese im Rechtsverkehr allgemein vorgehalten werden darf. Die Unschuldsvermutung verwehrt es den Strafverfolgungsorganen jedoch nicht, verfahrensbezogen den Grad des Verdachts einer strafbaren Handlung eines Beschuldigten zu beurteilen (vgl. zum Bundesrecht: BVerfG, Beschl. v. 26.3.1987 – 2 BvR 589/79 –, juris Rn. 39; v. 29.5.1990 – 2 BvR 254/88 –, juris Rn. 35 und 3.9.2009 – 2 BvR 2540/08 –, juris Rn. 4; jeweils mwN).

Zwar umfasst die Unschuldsvermutung – wie auch das Recht auf ein faires, rechtsstaatliches Verfahren – keine in allen Einzelheiten bestimmten Ge- und Verbote; ihre Auswirkungen auf das Verfahrensrecht bedürfen vielmehr der Konkretisierung je nach den sachlichen Gegebenheiten. Dies ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers (vgl. BVerfG, Beschl. v. 26.3.1987 – 2 BvR 589/79 –, juris Rn. 37). Die Unschuldsvermutung fordert für den Widerruf einer Aussetzung der Strafvollstreckung zur Bewährung jedoch in der Regel, dass der Täter wegen einer

neuen Straftat von einem Gericht jedenfalls in erster Instanz verurteilt worden ist (zum Bundesrecht: BVerfG, Beschl. v. 12.8.2008 – 2 BvR 1448/08 –, juris Rn. 11; vgl. auch EGMR, NJW 2004, 43 <44 f> zu Art. 6 Abs. 2 EMRK). Ausnahmsweise kann es genügen, wenn der Verurteilte die neue Straftat vor einem Richter unwiderrufen glaubhaft gestanden hat (vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.4.2008 – 2 BvR 572/08 –, juris Rn. 4). Das Vorliegen einer erneuten Anklage rechtfertigt den Widerruf der Bewährung jedenfalls nicht (BVerfG, Beschl. v. 6.12.1995 – 2 BvR 1732/95 –, juris Rn. 12).

Auch auf dem Gebiet der Strafvollstreckung beschränkt sich die Prüfungsbeugnis des Verfassungsgerichtshofes bei fachgerichtlichen Entscheidungen darauf zu kontrollieren, ob Auslegungs- und Anwendungsfehler, die auf einer grundsätzlich unrichtigen Auffassung von der Bedeutung und Tragweite des als verletzt bezeichneten Grundrechts beruhen, gegeben sind (Beschl. v. 23.8.2012 – VerFGH 193/10, 194/10 – Rn. 30). Die verfassungsgerichtliche Überprüfung erstreckt sich darauf, ob die Gerichte die für eine zu treffende Abwägung wesentlichen Umstände erkannt und ermittelt haben und ob die vorgenommene Gewichtung der Umstände den Vorgaben der Verfassung entspricht (vgl. zum Bundesrecht: BVerfG, Beschl. v. 10.8.2007 – 2 BvR 535/06 –, juris Rn. 20).

b) Gemessen daran verletzt der angegriffene Beschluss den Beschwerdeführer in seinem Grundrecht aus Art. 9 Abs. 2 VvB.

Das LG hat bei seiner Entscheidung über den Widerruf der Strafaussetzung zur Bewährung das Gebot der Unschuldsvermutung grundsätzlich verkannt. Dabei ist es ohne Bedeutung, dass es die Aufhebung der Bewährung nicht ausdrücklich auf § 26 Abs. 1 Nr. 1 JGG gestützt, sondern § 26 Abs. 1 Nr. 2 JGG angewendet hat. Das LG hat dem Weisungsverstoß des Beschwerdeführers, auf den das AG seine Entscheidung gestützt hatte, keine den Bewährungswiderruf allein rechtfertigende Bedeutung mehr zugemessen. Als maßgeblich hat es vielmehr angesehen, dass der Beschwerdeführer sich entweder eines erneuten Verstoßes gegen das Waffengesetz schuldig gemacht oder zumindest einen entsprechenden Tatverdacht erregt hat. Damit hat das LG den für die Anklageerhebung erforderlichen hinreichenden Tatverdacht dem Schuldspruch in einem gerichtlichen Verfahren gleichgestellt und darauf die Besorgnis gestützt, der Beschwerdeführer werde erneut Straftaten begehen. Dies verletzt die Unschuldsvermutung.

Die Entscheidung beruht auch auf dem Verfassungsverstoß. Die zwischenzeitliche Verurteilung des Beschwerdeführers zu einer Geldstrafe steht dem nicht entgegen. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung des Verfassungsverstoßes ist derjenige der angegriffenen Entscheidung. Das LG wird nunmehr auf der Grundlage der aktuellen Lebenssituation neu über den Widerruf der Strafaussetzung zu entscheiden haben.

3. Auf die weiter gerügten Verfassungsverstöße kommt es danach nicht an.

## III.

Das angegriffene Urteil ist gem. § 54 Abs. 3 VerfGHG aufzuheben und die Sache in entsprechender Anwendung des § 95 Abs. 2 BVerfGG im Umfang der Aufhebung an das LG zurückzuverweisen.

Die Kostenentscheidung beruht auf den §§ 33, 34 VerfGHG.

Mit dieser Entscheidung ist das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof abgeschlossen.

## Nr. 2

**1. Die Regelung eines Mindeststimmenanteils von drei Prozent für die Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen in Berlin in Art. 70 Abs. 2 Satz 2 VvB und § 22 Abs. 2 LWahlG (Drei-Prozent-Sperrklausel) verstößt weder gegen die Verfassung von Berlin noch gegen das Grundgesetz.**

**2. Art. 70 Abs. 2 Satz 2 VvB modifiziert den Grundsatz der Gleichheit der Wahl nur hinsichtlich des Erfolgswerts bei den Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen in Berlin, ohne dabei Grundentscheidungen der Landesverfassung in Frage zu stellen.**

Grundgesetz Art. 21; 28 Abs. 1 Satz 1; 28 Abs. 1 Satz 2; 100 Abs. 1; 100 Abs. 3

Verfassung von Berlin

Art. 1 Abs. 1; 3 Abs. 2; 39 Abs. 2; 70 Abs. 1 Satz 1; 70 Abs. 1 Satz 2; 84 Abs. 2

Gesetz über den Verfassungsgerichtshof §§ 40 Abs. 2; 40 Abs. 3

Landeswahlgesetz § 22 Abs. 2

Urteil vom 13. Mai 2013 – VerfGH 155/11 –

in dem Wahlprüfungsverfahren

1. der Partei Mensch Umwelt Tierschutz – Tierschutzpartei –,  
Landesverband Berlin, Wrangelstraße 107, 10997 Berlin
2. der Frau B., F Straße, Berlin

wegen

Einsprüchen gegen die Wahl zur Bezirksverordnetenversammlung Tempelhof-Schöneberg am 18. September 2011

Beteiligte gemäß § 41 VerfGHG:

1. Bezirksverordneter Herr B., D. Weg, Berlin
2. Bezirksverordnete Frau S., W Straße, Berlin
3. Fraktion der CDU in der Bezirksverordnetenversammlung Tempelhof-Schöneberg, John-F.-Kennedy-Platz, 10820 Berlin
4. Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Bezirksverordnetenversammlung Tempelhof-Schöneberg, John-F.-Kennedy-Platz, 10820 Berlin
5. Herr B., D Straße, Berlin
6. Vorsteherin der Bezirksverordnetenversammlung Tempelhof-Schöneberg, John-F.-Kennedy-Platz, 10820 Berlin
7. Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Klosterstraße 47, 10179 Berlin
8. Landeswahlleiterin des Landes Berlin, Alt-Friedrichsfelde 60, 10315 Berlin
9. Bezirkswahlleiter beim Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg, John-F.-Kennedy-Platz, 10820 Berlin

Verfahrensbevollmächtigte der Beteiligten zu 7:  
Rechtsanwälte Prof. Dr. F. u.a., Berlin

#### Entscheidungsformel:

Die Einsprüche werden zurückgewiesen.  
Das Verfahren ist gerichtskostenfrei.  
Auslagen werden nicht erstattet.

#### Gründe:

##### I.

Die Einspruchsführer wenden sich gegen die Anwendung der so genannten Drei-Prozent-Sperrklausel bei der Wahl zu der Bezirksverordnetenversammlung im Bezirk Tempelhof-Schöneberg vom 18.9.2011.

Bei der Wahl fanden Art. 70 Abs. 2 S. 2 VvB idF des Elften Änderungsgesetzes vom 17.3.2010 (GVBl. S. 134) sowie § 22 Abs. 2 LWahlG idF des Zehnten Änderungsgesetzes vom 6.7.2006 (GVBl. S. 712) Anwendung. Nach diesen Vorschriften entfallen auf Bezirkswahlvorschläge, für die weniger als drei v.H. der Stimmen abgegeben werden, keine Sitze. Ursprünglich galt in Berlin für die Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen ein allein im Landeswahlgesetz geregelter Mindeststimmenanteil in Höhe von fünf v.H. In den Gründen seiner

Urteile vom 17.3.1997 (VerfGH, LVerfGE 6, 32) stellte der Verfassungsgerichtshof die Verfassungswidrigkeit dieser Regelung fest. Im Rahmen der Verfassungs- und Bezirksreform des Jahres 1998 fügte das Abgeordnetenhaus daraufhin mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 3.4.1998 (GVBl. S. 82) den aktuellen Art. 70 Abs. 2 S. 2 VvB ein. Entsprechend passte es mit dem Gesetz zur Änderung wahlrechtlicher und bezirksverwaltungsrechtlicher Vorschriften vom 5.6.1998 (GVBl. S. 122) die Vorschrift des § 22 Abs. 2 LWahlG an.

Bei der Wahl vom 18.9.2011 wurden im Bezirk Tempelhof-Schöneberg insgesamt 153.242 Stimmen abgegeben. Der Wahlvorschlag der Einspruchsführerin zu 1 erzielte 2.831 Stimmen. Dies entspricht einem Anteil von 1,85%. Aufgrund des erforderlichen Mindeststimmenanteils entfiel auf ihren Wahlvorschlag kein Sitz. Rechnerisch hätte sie ohne Mindeststimmenanteil nach dem gem. § 22 Abs. 1 S. 1 LWahlG geltenden Höchstzahlverfahren (d'Hondt) einen der insgesamt 55 Sitze in der Bezirksverordnetenversammlung erhalten. Ebenso wäre auf den Wahlvorschlag der Freien Demokratischen Partei (FDP) mit 2.673 Stimmen und einem Anteil von 1,74% ein Sitz für den Beteiligten zu 5 entfallen.

Jeweils einen Sitz weniger hätten in diesem Fall die Beteiligten zu 3 und 4 erhalten. Die Beteiligten zu 1 und 2 wären dann nicht in die Bezirksverordnetenversammlung eingezogen.

Mit ihren Einsprüchen machen die Einspruchsführer geltend, die Sperrklausel von drei Prozent verstoße gegen den in Art. 70 Abs. 1 S. 1 VvB geregelten Grundsatz der Gleichheit der Wahl sowie gegen das sich aus Art. 21 GG ergebende Recht auf Chancengleichheit der politischen Parteien. Der in der Sperrklausel liegende Eingriff in diese Rechte sei nicht gerechtfertigt. Es bestehe kein freier Ermessensspielraum des Gesetzgebers im Hinblick auf die Einführung einer Sperrklausel. Beeinträchtigungen der Funktionsfähigkeit der Bezirksverordnetenversammlungen von einem die Sperrklausel rechtfertigenden Gewicht seien nicht zu erwarten. Außerdem sei damit zu rechnen, dass der Gesetzgeber gegebenenfalls durch Änderung des Bezirkswahlrechts reagieren werde; auch gebe es die Möglichkeit, die Geschäftsordnungen anzupassen. Die Legislative könne sich ihrer wahlrechtlichen Prognoseobliegenheit nicht dadurch entledigen, dass sie als Verfassungsgesetzgeberin auftrete. Eine Vorlagepflicht an das Bundesverfassungsgericht im Wege der konkreten Normenkontrolle bestehe bei einer Stattgabe nicht, weil Maßstab die Landesverfassung sei. Der Verfassungsgerichtshof müsse das Verfahren dem Bundesverfassungsgericht allerdings wegen Divergenz vorlegen, wenn er die angegriffenen Vorschriften für verfassungsgemäß halte und damit von der Rechtsprechung anderer Landesverfassungsgerichte und des Bundesverfassungsgerichts abweiche.

Nach Ansicht der Einspruchsführer kann der Verfassungsgerichtshof im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens auch eine Norm für nichtig erklären. Auch vor dem Hintergrund des Gebots des geringstmöglichen Eingriffs sei eine

Neuwahl ohne Sperrklausel geboten. Der gegen die hilfsweise beantragte Neuverteilung der Sitze vorgebrachte Einwand einer Verfälschung des Wählerwillens sei „unpräzise“.

Die Einspruchsführer beantragen,

1. festzustellen, dass Art. 70 Abs. 2 Satz 2 VvB sowie § 22 Abs. 2 LWahlG mit Art. 70 Abs. 1 Satz 1 VvB und mit Art. 21 Abs. 1 GG unvereinbar und daher nichtig sind,
2. festzustellen, dass die Wahl zur Bezirksverordnetenversammlung im Bezirk Tempelhof-Schöneberg vom 18. September 2011 aufgrund der Verfassungswidrigkeit der Drei-Prozent-Sperrklausel ungültig ist,

sowie hilfsweise anzuordnen, die Verteilung der Sitze für die Bezirksverordnetenversammlung des Bezirks Tempelhof-Schöneberg unter Nichtberücksichtigung von Art. 70 Abs. 2 Satz 2 VvB sowie § 22 Abs. 2 LWahlG neu zu ermitteln und festzustellen.

Die Beteiligten zu 7 und 8 beantragen,

die Einsprüche zurückzuweisen.

Die Beteiligte zu 7 führt zur Begründung ihres Antrags an, die angegriffenen Vorschriften seien nicht verfassungswidrig. Die Drei-Prozent-Sperrklausel sei Bestandteil der Verfassung von Berlin. Dies unterscheide die Klausel von der Regelung, über die der Verfassungsgerichtshof im Jahr 1997 entschieden habe, und von der im Januar 2013 vom Verfassungsgericht Hamburg für verfassungswidrig erklärten Regelung. Die strengen Voraussetzungen für das Vorliegen von verfassungswidrigem Verfassungsrecht lägen nicht vor. Davon könne nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur bei einer Missachtung von grundlegenden Gerechtigkeitspostulaten ausgegangen werden. Dies sei bei dem geringen Abstand zwischen der Drei-Prozent-Klausel zu dem ohnehin rechnerisch erforderlichen Stimmanteil für den Erhalt eines Sitzes nicht der Fall. Die Sperrklausel sei von äußerst geringer praktischer Auswirkung. Der Verfassungsgeber habe eine größere Freiheit als der Gesetzgeber. Die Verfassung müsse außerdem als Einheit begriffen werden. Auch Art. 21 GG nehme in seiner Ausprägung als ungeschriebener Bestandteil der Landesverfassung keinen höheren Rang ein. Sollte nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofes die Sperrklausel gegen Art. 21 GG in seiner Ausprägung als Norm des Grundgesetzes verstoßen, müsse er das Verfahren aussetzen und nach Art. 100 Abs. 1 GG eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts herbeiführen.

Die Nichtigerklärung einer Norm sei überdies nach der abschließenden Regelung in § 42 VerfGHG kein möglicher Entscheidungsinhalt des Wahlprüfungsverfahrens. Eine Ungültigerklärung der Wahl scheidet aus, weil das Landeswahlgesetz keine Umsetzung einer Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes in der Wiederholungswahl ermögliche. Eine Ungültigerklärung widerspreche außerdem dem Gebot des geringstmöglichen Eingriffs. Eine Richtigstellung und Anordnung

der Neufeststellung des Wahlergebnisses komme nicht in Betracht. Es könne nicht unterstellt werden, dass das Wahlergebnis ohne die Sperrklausel ebenso ausgefallen wäre.

Der Verfassungsgerichtshof hat die Landeswahlleiterin um eine Berechnung der hypothetischen Sitzverteilung in den Bezirksverordnetenversammlungen aller Berliner Bezirke nach den Wahlen in den Jahren 1995, 1999, 2006 und 2011 jeweils ohne Anwendung der Sperrklausel gebeten. Auf der Grundlage dieser Berechnungen hat der Verfassungsgerichtshof den Bezirksverordnetenversammlungen Gelegenheit gegeben, zu bereits eingetretenen Auswirkungen der Absenkung der Sperrklausel von fünf auf drei Prozent nach der Änderung im Jahr 1998, der Beteiligung fraktionsloser Bezirksverordneter an der Ausschussarbeit sowie zur Einschätzung der Auswirkungen einer Erhöhung der Zahl fraktionsloser Bezirksverordneter bzw. eines Wegfalls der Sperrklausel Stellung zu nehmen.

## II.

1. Die Einsprüche sind gem. § 40 Abs. 2 Nr. 8, Abs. 3 Nr. 3 VerfGHG statthaft. Die Einspruchsführer – eine Partei und deren Bewerberin – sind von der Ermittlung des Wahlergebnisses iSd § 40 Abs. 3 Nr. 3 VerfGHG betroffen. Sie machen geltend, dass dabei Vorschriften des Grundgesetzes und der Verfassung von Berlin in einer Weise verletzt worden seien, dass dadurch die Verteilung der Sitze beeinflusst worden sei. Im Übrigen kann dahinstehen, welche verfahrensrechtliche Bedeutung die einzelnen Sachanträge der Einspruchsführer angesichts des Wesens der Wahlprüfung als Verfahren zum Schutz des objektiven Wahlrechts (VerfGH, LVerfGE 6, 32 <38>; Beschl. v. 20.12.1999 – VerfGH 102/99 – wie alle zitierten Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes unter [www.gerichtsentscheidungen.berlin-brandenburg.de](http://www.gerichtsentscheidungen.berlin-brandenburg.de), Rn. 6) haben und in welchem Umfang sie jeweils zulässig sind.

2. Die Einsprüche sind jedenfalls nicht begründet.

Die Einspruchsführer beanstanden das festgestellte Wahlergebnis zur Bezirksverordnetenversammlung Tempelhof-Schöneberg ausschließlich im Hinblick auf die Anwendung der so genannten Drei-Prozent-Sperrklausel nach Art. 70 Abs. 2 S. 2 VvB und § 22 Abs. 2 LWahlG, die sie für verfassungswidrig halten. Art. 70 Abs. 2 S. 2 VvB und § 22 Abs. 2 LWahlG sind jedoch verfassungsgemäß; sie verstoßen weder gegen die Verfassung von Berlin (a) noch gegen das Grundgesetz (b).

a) Die Regelung eines Mindeststimmenanteils von drei Prozent bei den Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen in Art. 70 Abs. 2 S. 2 VvB verletzt nicht den Grundsatz der Gleichheit der Wahl nach Art. 70 Abs. 1 S. 1 VvB. Eine Norm kann grundsätzlich nur dann eine andere Norm verletzen, wenn diese höherrangig ist und ihr vorgeht. Dies gilt auch für das Verhältnis von Ver-

fassungsvorschriften untereinander (vgl. zum Bundesrecht: BVerfGE 3, 225 <231>). Weil hier höherrangiges Recht nicht entgegensteht, kann Art. 70 Abs. 2 S. 2 VvB nicht wegen Verletzung des Prinzips der gleichen Wahl der Bezirksverordnetenversammlungen, das Art. 70 Abs. 1 S. 1 VvB gebietet und garantiert, verfassungswidrig sein. Art. 70 Abs. 2 S. 2 VvB beschränkt vielmehr als im Range gleiche und speziellere Verfassungsnorm ihrerseits Inhalt und Anwendungsbe- reich des Art. 70 Abs. 1 S. 1 VvB. Auch die Chancengleichheit der politischen Parteien wird nicht verletzt.

aa) Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl ergibt sich für die Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen in Berlin aus Art. 70 Abs. 1 S. 1 VvB. Diese Vorschrift besitzt keinen höheren Rang als Art. 70 Abs. 2 S. 2 VvB. Die Verfas- sung von Berlin ist – ebenso wie das Grundgesetz – grundsätzlich als Einheit zu verstehen. Ihre Bestimmungen sind prinzipiell gleichrangig mit der Folge, dass grundsätzlich keine Verfassungsbestimmung an der anderen zu messen, vielmehr jede von ihnen in der Lage ist, andere einzuschränken oder Ausnahmen von ihnen zu begründen (VerfGH, LVerfGE 2, 43 <56>; vgl. zum Bundesrecht: BVerfGE 3, 225 <231>; a.A. zu Art. 14 Abs. 4 Bayerische Verfassung zuletzt: BayVerfGH, Urt. v. 18.7.2006 – Vf. 9-VII-04 –, juris Rn. 16 und 17). Die Verfassung von Ber- lin enthält auch keine dem Art. 79 Abs. 3 GG entsprechende Bestimmung, die einen Kernbestand der Verfassung – die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung sowie die in Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze – für unabänderlich erklärt und sogar dem Zugriff des verfassungsändernden Gesetzgebers ausdrücklich entzieht. Auch die Verfassung von Berlin enthält aber inhaltlich entsprechende, ihr Identität stiftende und sichernde Grundentscheidungen – namentlich die Verbürgung der Men- schenwürde in Art. 6 VvB und die aus ihrem Gesamthalt folgende Entsch- eidung für einen freiheitlich demokratischen Rechts- und Sozialstaat –, die zugleich als Ausdruck grundlegender Gerechtigkeitspostulate zu verstehen sind und nicht der freien Disposition des parlamentarischen Gesetzgebers unterliegen. Deren Missachtung kann, auch wenn sie im Verfahren der Verfassungsänderung be- schlossen würde und damit formal die Verfassung einhielte, als Verfassungsbruch beurteilt werden und zur Nichtigkeit auch einer – dann materiell verfassungswid- rigen – Verfassungsnorm führen (vgl. VerfGH, LVerfGE 2, 43 <52>; zum Bun- desrecht: BVerfGE 3, 225 <233, 237>; 4, 294 <296>). Dafür ist jedoch ein stren- ger Maßstab anzulegen. Zum einen kommt derart hervorgehobenen Grundent- scheidungen ein Ausnahmecharakter zu (vgl. zum Bundesrecht: BVerfGE 3, 225 <232>). Zum anderen gebietet dies die Achtung der Verfassungsorgane der Judi- kative und der Legislative untereinander und zumal gegenüber der verfassungsän- dernden Zweidrittelmehrheit des frei gewählten Abgeordnetenhauses von Berlin.

bb) Die verfassungsändernde Verankerung eines Mindeststimmenanteils von drei Prozent für die Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen in Art. 70

Abs. 2 S. 2 VvB stellt die Grundentscheidungen der Landesverfassung nicht in Frage, erst recht nicht in einer Art oder in einem Maße, welche ihre Identität berühren und grundlegende Gerechtigkeitspostulate in schlechthin unerträglichem Maße missachten würde.

In der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte im Bund und in den Ländern werden Sperrklauseln, die durch einfaches Gesetz im Rang unter der Verfassung erlassen wurden, generell als Eingriff in den Grundsatz der Gleichheit der Wahl angesehen (VerfGH, LVerfGE 6, 32 <39>; VerfGH NRW, NVwZ 2000, 666 <667>; zum Landesrecht Schleswig-Holstein: BVerfGE 120, 82 <105 f>; StGH Bremen, NVwZ-RR 2009, 905; VerfG Hamburg, Urt. v. 15.1.2013 – HVerfG 2/11 –, juris Rn. 69 ff; vgl. zum Bundesrecht: BVerfGE 129, 300 <319 f>; BVerfG, NVwZ 2012, 1101 <1103 f>; jeweils mwN). Dieser Eingriff kann aber nach ebenso allgemeiner Auffassung gerechtfertigt sein, wenn ausreichende Gründe hierfür bestehen (aaO). Verfassungsrechtliche Grundentscheidungen, die ihnen entgegenstehendes Verfassungsrecht verbieten, sind hingegen nicht mit Rücksicht auf andere Rechtsgüter einschränkbar. Sie stellen absolute verfassungsrechtliche Grenzen dar, die nicht zur Disposition des Verfassungsgesetzgebers stehen (vgl. zum Bundesrecht: BVerfGE 3, 225 <233>). Hierzu zählt der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit nicht. Auch wenn ihm eine für die Verwirklichung der Demokratie konstituierende Bedeutung zukommt, gilt er jedenfalls nicht in allen seinen Ausprägungen absolut und uneinschränkbar. Zwar sind der gleiche Zugang aller Bürger zum Wahlrecht und der gleiche Zählwert aller Stimmen bei Volkswahlen unantastbar, nicht jedoch in vergleichbarer Weise der – im vorliegenden Zusammenhang allein betroffene – gleiche Erfolgswert jeder abgegebenen gültigen Stimme (im Sinne einer Erfolgchancengleichheit und Erfolgswertgleichheit; vgl. BVerfGE 120, 82 <102 ff>; 129, 300 <317 f>). So enthält die Entscheidung des Verfassungsorgans für die Wahlrechtsgleichheit nach bis heute nahezu unbestrittener Ansicht (vgl. BVerfGE 120, 82 <103>) keine Festlegung auf ein striktes Verhältniswahlrecht, das allein diesen gleichen Erfolgswert aller Stimmen im weitest möglichen Umfang garantieren kann. Der Gesetzgeber ist bei der Gestaltung des Wahlrechts zwar gehalten, die Gleichheit der Wahl innerhalb des jeweiligen, durch einfaches Recht bestimmten Wahlsystems (Verhältnis- oder Mehrheitswahlrecht) zu wahren; er muss, wenn er sich für ein Wahlsystem entschieden hat, die im Rahmen des jeweiligen Systems geltenden Maßstäbe der Wahlgleichheit beachten (vgl. BVerfGE 120, 82 <104> im Anschluss an BVerfGE 95, 335 <354>). Daraus folgt für Verhältniswahlen, dass die Stimme jedes Wahlberechtigten neben dem gleichen Zählwert nicht nur grundsätzlich die gleiche rechtliche Erfolgchance, sondern auch den gleichen Einfluss auf die Zusammensetzung der zu wählenden Vertretung haben muss (vgl. BVerfGE 120, 82 <103>). Auch ausgehend davon ist es indes nicht zwingend verfassungsrechtlich geboten, alle Stimmen bei der Feststellung des Wahlergebnisses und der Verteilung der Mandate in absolut gleicher Weise zu berücksichtigen. Diesbezügliche

Einschränkungen, die sich aus dem Wahlsystem (etwa durch die Wahl des mathematischen Verfahrens für die Zuteilung der Stimmen) oder aus anderen hinreichenden Gründen ergeben (vgl. etwa zur Relativierung des gleichen Erfolgswerts durch den Zuschnitt der Wahlkreise im Bundesrecht: BVerfGE 130, 212 <226 ff>), sind verfassungsrechtlich im Grundsatz hinnehmbar. Dies muss erst recht für Einschränkungen des Erfolgswerts in der Verfassung selbst durch eine der Höhe nach vertretbare Sperrklausel – wie in Art. 70 Abs. 2 S. 2 VvB – gelten. Eine unbedingt zu beachtende verfassungsrechtliche Grundentscheidung, die auch den verfassungsändernden Gesetzgeber absolut binden könnte, stellt das Gebot des gleichen Erfolgswerts als Ausfluss des Grundsatzes der Wahlrechtsgleichheit für Verhältniswahlen nicht dar. Das ergibt sich nicht zuletzt auch daraus, dass die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das Gebot der Erfolgswertgleichheit nur auf Verhältniswahlen bezieht, es also nur systemimmanent versteht und nicht aus einem unverrückbaren Kern der Wahlrechtsgleichheit ableitet.

Dass nur ein solches differenziertes Verständnis der Wahlrechtsgleichheit der Sicht des historischen Verfassungsgebers gerecht wird, belegt das bereits in der Berliner Verfassung von 1950 enthaltene Quorum von fünf Prozent für die Zuteilung von Sitzen bei den Wahlen zum Abgeordnetenhaus, das bis heute fortgilt (Art. 39 Abs. 2 VvB). Diese Regelung ist vom Verfassungsgerichtshof nicht beanstandet worden (VerfGH, LVerfGE 6, 28 <31>). Auch die Landesverfassungen von Bayern (Art. 14 Abs. 4), Bremen (Art. 75 Abs. 3), Niedersachsen (Art. 8 Abs. 3) und Thüringen (Art. 49 Abs. 2) enthalten jeweils unbeanstandet gebliebene Sperrklauseln für die dortigen Landtagswahlen. Die Verfassungen von Baden-Württemberg (Art. 28 Abs. 3 S. 2 und 3), Hessen (Art. 75 Abs. 3) und Rheinland-Pfalz (Art. 80 Abs. 4 S. 2) ermächtigen den Gesetzgeber ausdrücklich, solche Klauseln einzuführen. Wie diese Regelungen und die bestehenden, auf maximal fünf Prozent begrenzten einfachgesetzlichen Sperrklauseln für Landtags- und Bundestagswahlen nahe legen, gibt es für sie zwar keine grundsätzliche, aber – jedenfalls im Rahmen der Verhältniswahl – eine quantitative oder prozentuale Grenze, jenseits derer das Demokratieprinzip als Fundamentalnorm der Verfassung verletzt wäre (vgl. zu einer Zehn-Prozent-Klausel für Landtagswahlen in Bayern: BayVerfGH, Entsch. v. 24.10.1958 – Vf. 46-VII-58 – JZ 1959, 310). Eine solche – dann ebenfalls absolut wirkende und nicht durch Verfassungsänderung überwindbare – Grenze steht bei der im vorliegenden Verfahren zu beurteilenden Drei-Prozent-Klausel offensichtlich nicht in Rede.

Es ist auch nicht ersichtlich, dass der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit für die Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen einen anderen oder strengeren Inhalt als für Landtags- und Bundestagswahlen haben sollte. Schon allgemein haben die in der Verfassung niedergelegten Wahlrechtsgrundsätze denselben Gewährleistungsgehalt (vgl. zum Verhältnis Bundes- und Landesrecht: BVerfGE 120, 82 <102>). Allerdings kann aus der Erforderlichkeit einer (einfachrechtli-

chen) Fünf-Prozent-Sperrklausel für Bundes- und Landtagswahlen nicht ohne weiteres auf die Zulässigkeit und Erforderlichkeit einer (einfachrechtlichen) Sperrklausel auch für kommunale Vertretungsorgane geschlossen werden (BVerfGE 120, 82 <110>). So gab es in mehreren Bundesländern in der Vergangenheit ebenfalls (einfachrechtliche) Sperrklauseln für Wahlen unterhalb der Ebene der Landtagswahlen, die in jüngerer Zeit nach und nach abgeschafft oder für ungültig erklärt worden sind (s. die Übersicht bei StGH Bremen, Urt. v. 4.5.2009 – St 2/08 –, juris Rn. 34 ff; vgl. zuletzt zur Drei-Prozent-Klausel für Wahlen zu den Bezirksversammlungen in Hamburg: VerfG Hamburg, Urt. v. 15.1.2013 – HVerfG 2/11 – juris). Soweit andere Landesverfassungsgerichte solche einfachrechtlichen Sperrklauseln für verfassungswidrig gehalten haben, ergab sich dies jeweils aus der fehlenden, aber nach der landesverfassungsrechtlich ohne Einschränkungen verbürgten Wahlrechtsgleichheit oder nach Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG erforderlichen Rechtfertigung eines solchen Eingriffs durch eine konkret drohende und erhebliche Funktionsstörung des zu wählenden Organs. Nur aufgrund einer solchen Verfassungslage hat auch der Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 17.3.1997 inzident die Verfassungswidrigkeit des Mindeststimmenanteils von fünf Prozent für die Bezirksverordnetenwahlen nach § 22 Abs. 2 LWahlG a.F. festgestellt (VerfGH, LVerfGE 6, 32 <40 ff>; zur Wahrung der Chancengleichheit der politischen Parteien vgl. näher zu cc).

Im Übrigen liegt eine Missachtung des Verfassungskerns durch die Drei-Prozent-Klausel für die Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen auch schon deshalb fern, weil der erforderliche Stimmenanteil für jeden der jeweils 55 Sitze ohnehin rechnerisch abstrakt schon bei ca. 1,8% liegt und auch bei Anwendung des gesetzlich vorgeschriebenen Höchstzahlverfahrens nach d'Hondt allenfalls auf etwa 1,2% absinken kann. Die Intensität der Einschränkung der Erfolgswertgleichheit ist danach vergleichsweise gering (vgl. hierzu auch BVerfGE 120, 82 <107>). Die beteiligte Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat hierzu ferner darauf hingewiesen, dass die Sperrklausel insgesamt nur von geringer praktischer Auswirkung sei.

cc) Die Regelung des Art. 70 Abs. 2 S. 2 VvB verstößt auch nicht gegen den Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien.

Der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien ist in der Berliner Verfassung nicht ausdrücklich geregelt. Nach ständiger Rechtsprechung sowohl des Bundesverfassungsgerichts als auch des Verfassungsgerichtshofes gilt die in Art. 21 GG gewährleistete Chancengleichheit der Parteien jedoch nicht nur für den Bereich des Bundes, sondern unmittelbar auch für die Länder, und ist Bestandteil der Landesverfassung (Beschl. v. 21.9.1995 – VerfGH 12/95 – Rn. 25; vgl. zum Landesrecht Schleswig-Holstein: BVerfGE 120, 82 <104 f> mwN). Inhaltlich ergeben sich aus dem Grundsatz die gleichen Anforderungen an das Wahlrecht wie aus der Wahlrechtsgleichheit in Bezug auf Differenzierungen, die

sich auf den Wettbewerb um Wählerstimmen auswirken (vgl. zum Bundesrecht: BVerfGE, Urt. v. 25.7.2012 – 2 BvF 3/11 –, juris Rn. 65 mwN).

Ein Verstoß scheidet schon deshalb aus, weil die Chancengleichheit der politischen Parteien – anders als von den Einspruchsführern angenommen – gegenüber Art. 70 Abs. 2 S. 2 VvB keine ranghöhere Maßstabnorm darstellt. Als Bestandteil der Landesverfassung nimmt die Chancengleichheit der politischen Parteien den gleichen Rang ein wie das übrige Landesverfassungsrecht. Die Berufung auf dieses Recht durch eine politische Partei gegenüber den Landesorganen stellt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein allein in der Landesverfassung wurzelndes Rechtsverhältnis dar (BVerfGE 66, 107 <114>). Der Landesverfassungsgesetzgeber wäre nicht daran gehindert, eine ausdrückliche Gewährleistung der Chancengleichheit der politischen Parteien in die Landesverfassung aufzunehmen und damit eine Anwendung von Art. 21 GG als Bestandteil des Landesverfassungsrechts überflüssig zu machen. Inhaltsgleiche Gewährleistungen von Grundrechten auf Bundes- und Landesebene bestehen grundsätzlich ohne Kollisionslage nebeneinander (vgl. zum Bundesrecht: BVerfGE 36, 342 <360 ff>).

dd) Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat die Drei-Prozent-Sperrklausel in Art. 70 Abs. 2 S. 2 VvB in dem für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Verfahren mit der erforderlichen qualifizierten Mehrheit beschlossen (vgl. Art. 59, 60, 100 S. 1 VvB). Weitergehende Anforderungen sieht die Verfassung nicht vor, insbesondere kennt sie keine qualifizierten Begründungs- oder Prognosepflichten für verfassungsändernde Gesetze. Solche mögen sich zwar für einfachgesetzliche Sperrklauseln aus der Gleichheit der Wahl und der Chancengleichheit der politischen Parteien ergeben (vgl. zum Landesrecht Schleswig-Holstein: BVerfGE 120, 82 <113 f>); auch können im Verfahren vor den Verfassungsgerichten insoweit fehlende ausreichende tatsächliche Grundlagen die Feststellung der Verfassungswidrigkeit zur Folge haben (vgl. VerfG Hamburg, Urt. v. 15.1.2013, aaO, juris Rn. 82 ff, 109 ff). Eine Verfassungswidrigkeit des Art. 70 Abs. 2 S. 2 VvB lässt sich daraus in vergleichbarer Weise nicht herleiten. Im Übrigen hat das Abgeordnetenhaus erkennbar durchaus bewusst und offenbar in Reaktion auf die bereits in Bezug genommene – mit fünf zu vier Stimmen ergangene – Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes vom 17.3.1997 (VerfGH, LVerfGE 6, 32) die anstelle der für verfassungswidrig erklärten Fünf-Prozent-Sperrklausel eingeführte Drei-Prozent-Sperrklausel in die Verfassung eingefügt, um damit den Grundsatz der gleichen Wahl „verfassungsfest“ zu modifizieren und bereits abstrakte Gefahren für die Funktionsfähigkeit der Bezirksverordnetenversammlungen abzuwehren. Das ist vom Verfassungsgerichtshof hinzunehmen und zu respektieren, weil und soweit Art. 70 Abs. 2 VvB im Übrigen weder gegen die Grundentscheidungen der Landesverfassung noch gegen das Grundgesetz (vgl. dazu sogleich unter b) verstößt. Daher kommt es im Ergebnis auch nicht darauf an, wie die vorsorglich eingeholten Berechnungen der Landeswahlleiterin und die Stellungnahmen aus

den Bezirken und Bezirksverordnetenversammlungen zu bewerten sind und ob sie die Prognose einer nicht nur unerheblichen konkreten Gefährdung der Funktionsfähigkeit der Gremien hätten tragen können.

b) Art. 70 Abs. 2 S. 2 VvB ist auch mit dem Grundgesetz vereinbar und verletzt insbesondere nicht den bundesrechtlichen Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit.

aa) Der Verfassungsgerichtshof ist befugt, die Vereinbarkeit von Art. 70 Abs. 2 S. 2 VvB mit dem Grundgesetz zu prüfen. Zwar ist der Maßstab für seine Entscheidung allein die Verfassung von Berlin (Art. 84 Abs. 2 VvB; vgl. allgemein zum Prüfungsmaßstab der Landesverfassungsgerichte: BVerfGE 103, 332 <350 f>). Der Verfassungsgerichtshof ist aber berechtigt, inzident die Übereinstimmung der anzuwendenden Bestimmungen des Landesverfassungsrechts mit dem Grundgesetz zu klären (vgl. das gleichzeitig ergehende Ur. v. 13.5.2013 – VerfGH 32/12 – unter II. 2.2 b) und zum Landesrecht von Schleswig-Holstein BVerfGE 103, 332 <352>). Dies ergibt sich nicht zuletzt aus den Vorschriften des Art. 100 Abs. 1 und Abs. 3 GG, welche eine inzidente Normenprüfbefugnis der Landesverfassungsgerichte voraussetzen (vgl. zum Bundesrecht: BVerfGE 69, 112 <117 f>). Darüber hinaus ist nach § 40 Abs. 2 Nr. 8 VerfGHG im Wahlprüfungsverfahren vor dem Verfassungsgerichtshof die Verletzung von Vorschriften des Grundgesetzes ausdrücklich rügefähig.

bb) Die Gewährleistung der Gleichheit der Wahl in Ländern, Kreisen und Gemeinden gem. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG findet auf die Bezirksverordnetenversammlungen keine unmittelbare Anwendung, da Berlin eine Einheitsgemeinde ist (Art. 1 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 2 VvB). Die Bezirke sind nicht Träger des in Art. 28 GG enthaltenen Rechts auf kommunale Selbstverwaltung (VerfGH, LVerfGE 1, 33; 6, 32 <41>, st.Rspr.; zu den Bezirken der Hansestadt Hamburg vgl. BVerfGE 83, 60 <76> und BVerfG, Beschl. v. 14.1.2008 – 2 BvR 1975/07 –, juris Rn. 23). Eine entsprechende Anwendung des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG auf die Berliner Bezirke kommt nach derzeitiger Rechtslage ebenfalls nicht in Betracht. Zwar ist die rechtliche Stellung der Berliner Bezirke inzwischen derjenigen der Kommunen in den Flächenländern angenähert worden (vgl. *Pfennig/Neumann* Verfassung von Berlin, 3. Aufl. 2000, Art. 66, 67 Rn. 10 ff; *Zivier* Verfassung und Verwaltung von Berlin, 4. Aufl. 2008, S. 348 ff; *Fock* Die Berliner Verwaltungsorganisationsreform, S. 175 ff; *Haaß* Die Rechtsstellung der Bezirke Berlins nach der Verfassungsreform, LKV 1996, 84). Ihnen fehlt jedoch weiterhin sowohl die Rechtsfähigkeit als auch die Allzuständigkeit, welche die gemeindliche Selbstverwaltung prägen (vgl. BVerfGE 83, 60 <76>).

cc) Das Homogenitätsprinzip des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG steht Art. 70 Abs. 2 S. 2 VvB ebenfalls nicht entgegen. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind die Verfassungsbereiche des Bundes und der

Länder grundsätzlich selbständig (BVerfG, Beschl. v. 14.1.2008 – 2 BvR 1975/07 –, juris Rn. 34 mwN). Soweit das Grundgesetz in Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG verlangt, dass die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates zu entsprechen hat, lässt es den Ländern in der Gestaltung ihrer Verfassung einen Spielraum. Es will weder Konformität noch Uniformität herbeiführen, sondern lediglich ein gewisses Maß an Homogenität vorgeben (BVerfGE 9, 268 <279>; 24, 367 <390>; 27, 44 <56>; 36, 342 <360>; 41, 88 <116>). Das Homogenitätserfordernis ist auf die in Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG genannten Staatsstruktur- und Staatszielbestimmungen und innerhalb dieser wiederum auf deren Grundsätze beschränkt. Die konkreten Ausgestaltungen, die diese Grundsätze im Grundgesetz gefunden haben, sind für die Landesverfassungen nicht verbindlich (BVerfGE 90, 60 <85>).

Die Regelung des Art. 70 Abs. 2 S. 2 VvB verbleibt innerhalb des dem Land Berlin im Rahmen des Homogenitätsgebots zustehenden Spielraums. Er wird bezüglich des Wahlrechts in den Ländern nur durch die spezielle Vorschrift des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG begrenzt, welche für ihren Regelungsbereich das zu wahrende Minimum an Homogenität bestimmt (vgl. BVerfGE 83, 37 <58>). Außerhalb des Anwendungsbereichs des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG entfalten die darin enthaltenen Wahlrechtsgrundsätze keine Wirkung. Insoweit gelten nur die Mindestanforderungen an Übereinstimmung mit den grundlegenden Prinzipien gem. Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG, die Art. 70 Abs. 2 VvB indes nicht in Frage stellt. Namentlich für eine Verletzung der Fundamentalnormen des Grundgesetzes, wie sie Art. 79 Abs. 3 GG unabänderlich festschreibt, ist nichts erkennbar; das Demokratieprinzip ist – wie bereits zum Landesverfassungsrecht ausgeführt – nicht verletzt.

dd) Art. 21 GG scheidet als eigenständiger Prüfungsmaßstab aus. Das folgt aus Art. 28 Abs. 1 GG, der – unter größtmöglicher Wahrung der Verfassungsautonomie der Länder und Beschränkung von Eingriffen in deren Verfassungsraum auf das geringstmögliche Maß (BVerfGE 103, 111 <141>; BVerfG, Beschl. v. 14.1.2008 – 2 BvR 1975/07 –, juris Rn. 33) – das gebotene Minimum an Homogenität der Verfassungen im Bund und in den Ländern vorgibt (vgl. BVerfGE 36, 342 <361>). Die Chancengleichheit der politischen Parteien in Bezug auf die Teilnahme an Landeswahlen verlangt im Übrigen nicht mehr als der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit. Sie ist für sich allein genommen auch kein Grundrecht, sondern ein aus der Verfassung folgendes Statusrecht (BVerfGE 66, 107 <115>; 82, 322 <335, 337>; 124, 1 <20>; BVerfG, LKV 1996, 333).

c) Da Art. 70 Abs. 2 S. 2 VvB verfassungsgemäß ist, scheidet eine Verfassungswidrigkeit des ihn einfachrechtlich wiederholenden § 22 Abs. 2 LWahlG aus.

3. Eine Pflicht des Verfassungsgerichtshofes zur Aussetzung des Verfahrens und zur Einholung einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gem. Art. 100 Abs. 1 oder 3 GG besteht nicht. Der Verfassungsgerichtshof hält

weder eine Vorschrift des Landesrechts für unvereinbar mit dem Grundgesetz noch weicht er von einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts oder eines Landesverfassungsgerichts ab.

4. Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 33, 34 VerfGHG.

Die Entscheidung ist im Urteilsausspruch einstimmig, in der Begründung mit acht zu einer Stimme ergangen.

Mit dieser Entscheidung ist das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof abgeschlossen.

### **Sondervotum des Richters Dr. Rueß**

Ich stimme der Entscheidung zwar im Ergebnis (nachf. 1), nicht aber in der Begründung zu (nachf. 2).

1. Ergebnis:

Auch bei hier angenommener Verfassungswidrigkeit der in Art. 70 Abs. 2 S. 2 VvB niedergelegten 3%-Sperrklausel für die Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen (BVV) wären die Einsprüche zurückzuweisen, weil für eine dafür vorausgesetzte „Neuberechnung“ des Wahlergebnisses – nunmehr unter Außerachtlassung der Sperrklausel – aus verfassungsrechtlichen Gründen kein Raum ist (Urt. v. 17.3.1997 – VerfGH 90/95, 87/95 – LVerfGE 6, 32 <45 f> zur damaligen 5%-Klausel im Landeswahlgesetz für die BVV-Wahlen).

2. Begründung:

Der tragenden Begründung der Entscheidung, Art. 70 Abs. 2 S. 2 VvB könne als Verfassungsnorm nicht gegen den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit (Art. 70 Abs. 1 S. 1 VvB) verstoßen, weil (a) der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit nicht zu den Grundentscheidungen der Verfassung gehöre, die im Rang über Art. 70 Abs. 2 S. 2 VvB stehe, und (b) deshalb die Sperrklausel nicht rechtfertigungsbedürftig sei, kann ich mich nicht anschließen.

a) Der Verfassungsgerichtshof (Urt. v. 28.7.1994 – VerfGH 47/92 – LVerfGE 2, 43) versteht die Verfassung von Berlin – ebenso wie das Bundesverfassungsgericht das Grundgesetz (BVerfGE 3, 225 <233, 237>; 4, 294 <296>) – seit jeher als Einheit. Ihre Bestimmungen sind danach prinzipiell einander gleichwertig mit der Folge, dass grundsätzlich keine Verfassungsbestimmung an der anderen zu messen ist, vielmehr jede Verfassungsbestimmung in der Lage ist, andere Verfassungsbestimmungen einzuschränken oder Ausnahmen von ihnen zu begründen. Auch eine Verfassungsbestimmung kann aber nichtig sein, wenn sie grundlegende Gerechtigkeitspostulate, die zu den Grundentscheidungen der Ver-

fassung selbst gehören, in schlechthin unerträglichem Maße missachtet (Urt. v. 28.7.1994, LVerfGE 2, 43 <52, 56>).

Ob dieses von der Mehrheit des Verfassungsgerichtshofes in der Urteilsbegründung bekräftigte Verfassungsverständnis noch zeitgemäß ist, braucht m.E. nicht vertieft zu werden. Die Mehrheit stützt sich auf zwei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts aus den Jahren 1953 und 1955 (BVerfGE 3, 225; 4, 294), in denen es um die Verfassungsmäßigkeit von Ausnahmebestimmungen ging, die von Anfang an Bestandteil des Grundgesetzes waren und mit denen der Verfassungsgeber einzelne allgemeine Verfassungsbestimmungen mit Maßgaben versehen hatte. Ob sich diese Entscheidungen auch auf den hier gegebenen Fall einer nachträglichen Einschränkung von Verfassungsgrundsätzen durch verfassungsänderndes Gesetz übertragen lassen, erscheint zweifelhaft und müsste m.E. überdacht werden.

Unabhängig davon gehört der Grundsatz der Gleichheit der Wahl aber im Gegensatz zur Meinung der Mehrheit des Verfassungsgerichtshofes zu den tragenden und prägenden Grundentscheidungen der Verfassung; er ist deshalb gegenüber Einschränkungen auch dann höherrangig, wenn diese in der Verfassung selbst und nicht nur durch einfaches Gesetz erfolgen (ebenso BayVerfGH, Urt. v. 18.7.2006 – Vf. 9-VII-04 –, juris Rn. 16 f u. 21). Das – in Art. 70 Abs. 1 S. 1 VvB für die Wahlen zur Bezirksverordnetenversammlung niedergelegte – Recht der Bürger, in Freiheit und Gleichheit durch Wahlen und Abstimmungen die öffentliche Gewalt personell und sachlich zu bestimmen, ist elementarer Bestandteil des Demokratieprinzips, das seinerseits die Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland konstituiert. Das Gebot der Wahlrechtsgleichheit trägt der vom Demokratieprinzip vorausgesetzten Gleichberechtigung der Staatsbürger Rechnung (vgl. zum Bundesrecht: BVerfG, Urt. v. 25.7.2012 – 2 BvF 3/11 u.a. –, juris Rn. 52 im Anschl. an BVerfGE 123, 267 <342>). Es ist ein „Kernelement des demokratischen Prinzips“ (*Huster/Rux* in: Beckscher Onlinekommentar zum GG, Art. 20 Rn. 66; ebenso der Sache nach *Greszike* in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, 57. Lfg. Januar 2010, Art. 20 Rn. 35 ff; allg. M.).

Dass der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit je nach dem geltenden Wahlsystem (Verhältniswahlrecht, Mehrheitswahlrecht) einen anderen Inhalt hat (st.Rspr. des BVerfG, s. nur BVerfGE 120, 82 <103> zur 5%-Klausel im Kommunalwahlrecht Schleswig-Holsteins), ändert daran nichts und vermag seine Bedeutung nicht zu relativieren.

b) Jede Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit, die fraglos auch in der Einführung von Sperrklauseln liegt, muss durch legitime Zielsetzungen gerechtfertigt sein, auch wenn sie – wie mit der Regelung in Art. 70 Abs. 2 S. 2 VvB geschehen – in der Verfassung selbst erfolgt.

aa) An der erforderlichen Rechtfertigung fehlt es dabei nicht erst dann, wenn eine durch verfassungsänderndes Gesetz erfolgte Beschränkung der Wahlrechts-

gleichheit diese „in schlechthin unerträglichem Maße missachtet“ (s.o. zu a). Jedenfalls in Bezug auf die das Demokratieprinzip konstituierenden Wahlrechtsgrundsätze muss die Verfassungsrechtsprechung auch insoweit – wie das vorliegende Beispiel zeigt – überdacht und fortentwickelt werden:

In ständiger Rechtsprechung geht das Bundesverfassungsgericht davon aus, dass der Grundsatz der Wahlgleichheit ebenso wie der Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien keinem absoluten Differenzierungsverbot unterliegt. Allerdings folge aus dem formalen Charakter der Grundsätze der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien, dass dem Gesetzgeber bei der Ordnung des Wahlrechts nur ein eng bemessener Spielraum für Differenzierungen verbleibt (s. etwa BVerfG, Urt. v. 25.7.2012 – 2 BvF 3/11 u.a. –, juris Rn. 62 – und BVerfGE 120, 82 <106>, jeweils mwN). Das Bundesverfassungsgericht geht hierbei seit jeher von dem Erfordernis eines „zwingenden Grundes“ aus (seit BVerfGE 1, 208 <248 f>; vgl. auch BVerfGE 95, 408 <418>; übernommen durch LVerfGE 6, 32 <41>). Das bedeutet jedoch nicht, dass sich die Differenzierung von Verfassungen wegen als zwangsläufig oder notwendig darstellen muss, wie dies etwa in Fällen der Kollision des Grundsatzes der Wahlgleichheit mit den übrigen Wahlrechtsgrundsätzen oder anderen Grundrechten der Fall sein kann. Differenzierungen im Wahlrecht sind auch durch Gründe gerechtfertigt, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahlgleichheit die Waage halten kann (vgl. BVerfGE 95, 408 <418>). Es ist nicht erforderlich, dass die Verfassung diese Zwecke zu verwirklichen gebietet. Vielmehr genügen in diesem Zusammenhang auch „zureichende“, „aus der Natur des Sachbereichs der Wahl der Volksvertretung sich ergebende Gründe“ (vgl. BVerfGE 1, 208 <248>; 6, 84 <92>; 95, 408 <418>). Dazu gehört im hier maßgeblichen Zusammenhang der Einführung von Sperrklauseln vor allem die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung (BVerfGE 95, 408 <418>; 120, 82 <107>).

Die Wahlrechtsgleichheit einschränkende Regelungen müssen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich sein. Ihr erlaubtes Ausmaß richtet sich daher auch danach, mit welcher Intensität in das gleiche Wahlrecht eingegriffen wird. Ebenso können gefestigte Rechtsüberzeugung und Rechtspraxis Beachtung finden. Der Gesetzgeber muss sich bei seiner Einschätzung und Bewertung nicht an abstrakt konstruierten Fallgestaltungen, sondern an der politischen Wirklichkeit orientieren (BVerfGE 95, 408 <418 f> mwN). Gegen die Grundsätze der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien wird verstoßen, wenn der Gesetzgeber mit der Regelung ein Ziel verfolgt hat, das er bei der Ausgestaltung des Wahlrechts nicht verfolgen darf, oder wenn die Regelung nicht geeignet und erforderlich ist, um die mit der jeweiligen Wahl verfolgten Ziele zu erreichen (BVerfGE 120, 82 <107>).

All dies gilt m.E. auch dann, wenn der Grundsatz der Wahlgleichheit – wie hier durch die Einführung einer 3%-Sperrklausel für die BVV-Wahlen geschehen

– durch ein verfassungsänderndes Gesetz eingeschränkt wird. Allein der Umstand, dass sich für ein solches Gesetz im Parlament eine verfassungsändernde Mehrheit gefunden hat, kann nicht dazu führen, auf eine sachliche Legitimierung des mit ihm verbundenen Eingriffs in die Wahlrechtsgleichheit gänzlich zu verzichten. Eine Sperrklausel benachteiligt nämlich allein kleine Parteien, die nicht im Parlament vertreten sind und deshalb am Gesetzgebungsverfahren nicht teilnehmen. Sie kann von den größeren, im Parlament vertretenen Parteien auch zu dem Zweck eingeführt werden, die kleinen Parteien von der Volksvertretung fernzuhalten mit der Folge, dass deren wegen Unterschreitung der Sperrklausel bei der Mandatsverteilung unberücksichtigt bleibende Stimmen den größeren Parteien zu Gute kommen. Dieser die größeren Parteien begünstigende Effekt tritt als „Kollateralschaden“ auch dann ein, wenn er bei Einführung der Sperrklausel nicht erkannt wurde oder gar mit ihr beabsichtigt war. Als Korrektiv ist es deshalb erforderlich, dass sich auch eine mit verfassungsändernder Mehrheit beschlossene Sperrklausel einer Kontrolle auf ihre Erforderlichkeit und Eignung für die Erreichung legitimer Ziele stellen muss.

Der von der Mehrheit des Verfassungsgerichtshofes zutreffend betonte Respekt vor dem (verfassungsändernden) Gesetzgeber gebietet es allerdings, die Anforderungen an die Rechtfertigung einer Sperrklausel nicht zu überspannen. So ist jedenfalls der verfassungsändernde Gesetzgeber nicht verpflichtet, bei der Einführung einer Sperrklausel detaillierte und tragfähige prognostische Überlegungen dazu anzustellen und zu belegen, ob die Sperrklausel geeignet ist, die mit ihr verfolgten Zwecke zu erreichen (vgl. zu den Anforderungen an den einfachen Gesetzgeber bei der Einführung einer Sperrklausel: HambVerfGH, Urt. v. 15.1.2013 – HVerfG 2/11 –, juris Rn. 81, 109 ff mwN). Ein Mindestmaß an diesbezüglichen Überlegungen wird man ihm indes nicht erlassen können.

bb) Gemessen daran ist die Regelung in Art. 70 Abs. 2 S. 2 VvB verfassungswidrig.

Wie der Verfassungsgerichtshof in seinem bereits zitierten Urteil vom 17.3.1997 entschieden und im Einzelnen begründet hat, wird die Funktionsfähigkeit der Bezirksverordnetenversammlungen, die eine Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit durch eine Sperrklausel rechtfertigen könnte, durch ein Wahlrecht ohne Sperrklausel nicht infrage gestellt (juris Rn. 42 ff).

Diese Einschätzung hat im Gesetzgebungsverfahren der Einführung des Art. 70 Abs. 2 S. 2 VvB keine Rolle gespielt. In den Gesetzesmaterialien, insbesondere den Entwürfen für die Verfassungsänderung, den Ausschussdebatten sowie den Plenardebatten, ist eine Beurteilung der Funktionsfähigkeit der Bezirksverordnetenversammlungen ohne Sperrklausel nicht im Ansatz erkennbar. Im Gegenteil gab der damalige Innensenator Sch. in der gemeinsamen Sitzung von Rechts- und Innenausschuss des Abgeordnetenhauses zu dem Entwurf der Verfassungsänderung an, dass „die Bedenken in Bezug auf die 3%-Klausel sich auflösen [sollten], wenn die Regelung in der Verfassung festgeschrieben“ sei

(Ausschussprotokoll 13/28 und 13/42 v. 16.3.1998, S. 16). Justizsenator K. hegte gewisse Bedenken ausschließlich im Hinblick auf die Anwendung der Sperrklausel auf die Übergangsregelung für die Zusammenlegung der Bezirke (aaO, S. 19). Dem entspricht, dass in den gesamten parlamentarischen Beratungen zur Bezirksverfassungsreform die 3%-Sperrklausel allenfalls am Rande thematisiert wurde. Gründe, die ihre Einführung rechtfertigen könnten, sind mithin im Gesetzgebungsverfahren nicht zutage getreten.

Selbst im vorliegenden Wahlprüfungsverfahren haben die Beteiligten zu 7 und 8 derartige Gründe nicht genannt. Die Beteiligte zu 7 hat schriftsätzlich und in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, dass die 3%-Klausel „von äußerst geringer praktischer Bedeutung“ sei; bei der Wahl von 1999, für welche die 3%-Klausel erstmals galt, wären bei einer Gesamtzahl von 826 Bezirksverordneten ohne die 3%-Klausel nur 15 Vertreter von kleineren Parteien und Gruppierungen in die Bezirksverordnetenversammlungen gekommen. Selbst wenn die 3%-Klausel, so die Beteiligte zu 7 weiter, „mehr auf Besorgnissen und Befürchtungen als auf konkret gemachten Erfahrungen beruhen sollte“(!), möge es sich hierbei um „inhaltlich ungerechtes oder unzumutbares Recht“ handeln; dieses sei aber weit davon entfernt, die „äußerste Grenze der Gerechtigkeit zu überschreiten“. Auch diese Ausführungen lassen Gründe für die Erforderlichkeit einer 3%-Klausel für Bezirksverordnetenwahlen nicht ansatzweise hervortreten. Die Erwägung der Mehrheit des Verfassungsgerichtshofes, eine Missachtung des Verfassungskerns durch die 3%-Klausel für die Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen liege auch schon deshalb fern, weil der erforderliche Stimmenanteil für jeden der jeweils 55 Sitze ohnehin rechnerisch abstrakt schon bei ca. 1,8% liege und auch bei Anwendung des gesetzlich anzuwendenden Höchstzahlverfahrens nach d'Hondt allenfalls auf etwa 1,2% absinken könne, die Intensität der Einschränkung der Erfolgswertgleichheit sei danach vergleichsweise gering, lässt sich auch umkehren: Wenn ohnehin eine systembedingte „faktische Sperrklausel“ in der angegebenen Höhe besteht, welchen Sinn soll dann eine nur geringfügige Anhebung der Sperrklausel auf 3% haben, und warum muss sie in der Verfassung buchstäblich festgeschrieben werden?

Schließlich hat auch die Umfrage des Verfassungsgerichtshofes bei den Bezirksverordnetenversammlungen keine tragfähigen Argumente für die Einführung einer 3%-Sperrklausel für die Bezirksverordnetenwahlen ergeben. Störungen der Abläufe in den Bezirksverordnetenversammlungen durch ein vermehrtes Auftreten fraktionsloser Bezirksverordneter wurden zwar vereinzelt für möglich gehalten, jedoch hat sich keine von einer beachtlichen Zahl von Bezirksverordnetenversammlungen bzw. -fraktionen geteilte Einschätzung herausgestellt, dass dadurch die Funktionsfähigkeit der Bezirksverordnetenversammlungen gefährdet oder gar infrage gestellt wird.

c) Das Fehlen einer – auch großzügigen Maßstäben genügenden – Rechtfertigung für die mit Art. 70 Abs. 2 S. 2 VvB verbundene Einschränkung der Wahl-

rechtsgleichheit bei der Wahl der Bezirksverordnetenversammlungen (Art. 70 Abs. 1 S. 1 VvB) hat die Verfassungswidrigkeit der erstgenannten Bestimmung zur Folge. Die dahin gehende Feststellung wäre im Urteil inzident zu treffen gewesen. Eine – von den Einspruchsführern auch beantragte – Nichtigerklärung von Rechtsvorschriften im Tenor einer Wahleinspruchsentscheidung ist in § 42 VerfGHG, anders als in § 45 S. 1 VerfGHG (abstrakte Normenkontrolle), § 48 Abs. 2 iVm § 45 S. 1 VerfGHG (konkrete Normenkontrolle) oder § 54 Abs. 4 VerfGHG (Verfassungsbeschwerde), nicht vorgesehen.

### Nr. 3

**1. Die Wiedereinführung einer Vorabprüfung insbesondere von Volksgesetzentwürfen auf Verstöße gegen höherrangiges Recht nach § 12 Abs. 2 Abstimmungsgesetz (in der Fassung des Gesetzes vom 8. Juli 2010, GVBl. S. 359) ist verfassungsgemäß. Bei der Prüfung der materiellen Zulässigkeit des Antrags auf Einleitung eines Volksbegehrens nach Art. 62 Abs. 1 Satz 1 VvB und § 11 Abs. 1 Satz 1, § 12 Abs. 2 Abstimmungsgesetz sind danach insbesondere die Bestimmungen des Grundgesetzes über die Gesetzgebungskompetenzen einschließlich des Grundsatzes des bundes- und länderfreundlichen Verhaltens heranzuziehen.**

**2. Mit dem Grundsatz des bundes- und länderfreundlichen Verhaltens ist es unvereinbar, wenn das Land Berlin durch Gesetz einseitig die Pflicht zur Offenlegung aller Verträge, Beschlüsse und Nebenabreden im Zusammenhang mit dem Abschluss von Verkehrsverträgen sowie inhaltliche Mindestanforderungen an Verkehrsverträge vorschreibt, die zugleich wegen des bestehenden Verkehrsverbunds das Land Brandenburg betreffen.**

**3. Sind wesentliche Teile eines Volksgesetzentwurfs materiell unzulässig, können auch die verbleibenden Teile des Gesetzentwurfs nicht als Volksbegehren zugelassen werden. Die Teilzulässigkeit eines Volksbegehrens kommt daher nur ausnahmsweise in Betracht, wenn lediglich unwesentliche Bestimmungen entfallen und kein Zweifel daran besteht, dass die verbleibenden Teile als Gegenstand des Volksbegehrens in gleicher Weise wie der gesamte Gesetzentwurf auf dem objektivierten Willen der Unterstützer beruhen.**

#### Grundgesetz

Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a; 70; 84 Abs. 1 Satz 1; 87e Abs. 1 Satz 2; 100 Abs. 1;  
100 Abs. 3; 106a; 143a Abs. 3

Allgemeines Eisenbahngesetz § 15 Abs. 1

Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs §§ 1, 4

Verfassung von Berlin Art. 62 Abs. 1 Satz 1; 62 Abs. 3; 63 Abs. 4; 84 Abs. 2 Nr. 6

Gesetz über den Verfassungsgerichtshof

§§ 14 Nr. 7 Alt. 1; 55 Abs. 1; 55 Abs. 2 Satz 1

Abstimmungsgesetz

§§ 11 Abs. 1 Satz 1; 12 Abs. 2; 14 Abs. 1 Satz 2; 16 Abs. 1;

17 Abs. 4 Satz 3 Nr. 2 a.F.; 17 Abs. 6; 18 Abs. 1 Satz 4; 19

Informationsfreiheitsgesetz Berlin § 10 Abs. 3 Nr. 2

Gesetz über die Aufgaben und die Weiterentwicklung des öffentlichen

Personennahverkehrs im Land Berlin §§ 3 Abs. 1 Satz 1; 3 Abs. 2; 4

Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Brandenburg

§§ 3 Abs. 1; 5 Abs. 3 Satz 2; 5 Abs. 4

Urteil vom 13. Mai 2013 – VerfGH 32/12 –

in dem Verfahren über die Vorlage

der Senatsverwaltung für Inneres und Sport,

Klosterstraße 47, 10179 Berlin,

betreffend die Zulässigkeit des Antrags auf Einleitung des „Volksbegehrens über die Verbesserung des S-Bahn-Verkehrs“

Beteiligte:

1. Herr K., D Straße, Berlin

2. Herr T., N Straße, Berlin

3. Frau T., G Straße, Berlin

4. Herr T., A Allee, Berlin

5. Herr T., O Weg, Berlin

als Vertrauenspersonen des Trägers des Volksbegehrens „Berliner S-Bahn-Tisch“

Verfahrensbevollmächtigter:

Rechtsanwalt M., L Straße, Berlin

## Entscheidungsformel:

Der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens über die Verbesserung des S-Bahn-Verkehrs ist unzulässig.

Das Verfahren ist gerichtskostenfrei.

Auslagen werden nicht erstattet.

## Gründe:

## I.

Das Vorlageverfahren betrifft die Zulässigkeit des Antrags auf Einleitung eines Volksbegehrens über die Verbesserung des S-Bahn-Verkehrs.

Die S-Bahn Berlin beruht in ihrer heutigen Form auf dem Einigungsvertrag vom 31.8.1990. Seit 1995 wird sie von der S-Bahn Berlin GmbH betrieben. Diese gehört heute als 100%-ige Tochter der Deutschen Bahn Regio AG zum Konzern Deutsche Bahn AG, deren Anteile wiederum vollständig die Bundesrepublik Deutschland hält. Das Bundesgesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs vom 27.12.1993 (BGBl. I S. 2378, 2395) übertrug entsprechend den durch Art. I des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 20.12.1993 (BGBl. I S. 2089) neu eingefügten Vorschriften der Art. 87e Abs. 1 S. 2, Art. 106a und Art. 143a Abs. 3 GG zum 1.1.1996 die Aufgaben- und Finanzverantwortung für den öffentlichen Schienenpersonennahverkehr der bisherigen Bundeseisenbahnen vom Bund auf die Länder. Berlin setzte die bundesrechtlichen Vorgaben durch das Gesetz über die Aufgaben und die Weiterentwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs im Land Berlin (ÖPNV-Gesetz) vom 27.6.1995 (GVBl. S. 390) um. Darin sind die Ziele und Anforderungen für den öffentlichen Personennahverkehr festgelegt und die Aufgabenträgerschaft, die Zuständigkeiten, die Nahverkehrsplanung, die Finanzierung sowie die Bildung eines Verkehrsverbundes für den Personennahverkehr geregelt. In Umsetzung dieses Gesetzes bildete Berlin mit dem Land Brandenburg sowie den brandenburgischen Landkreisen und kreisfreien Städten einen Verkehrsverbund (VBB Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg GmbH). Das Schienennetz der zum Verkehrsverbund gehörenden S-Bahn reicht bis ins Brandenburger Umland. Es umfasst ca. 331 km mit 166 Bahnhöfen, davon liegen rund 75 km und 34 Bahnhöfe in Brandenburg. Die Länder Berlin und Brandenburg schlossen Ende August 2004 mit der S-Bahn Berlin GmbH den bis zum Jahr 2017 laufenden und mit Vertrag vom 11.10.2010 geänderten „Verkehrsvertrag über die Bedienung der Strecken im S-Bahnverkehr in der Region Berlin/Brandenburg“ (im Folgenden: S-Bahn Verkehrsvertrag), der durch einen weiteren ab Januar 2012 geltenden Verkehrsvertrag (Verkehrsvertrag Mehrleistungspaket) ergänzt wurde.

Träger des Volksbegehrens über die Verbesserung des S-Bahn-Verkehrs ist der „Berliner S-Bahn-Tisch“. Ende Mai 2011 übermittelte er der Senatsverwaltung für Inneres und Sport den Entwurf eines Volksgesetzes. Am 17.6.2011 fand ein Beratungsgespräch mit Vertretern des S-Bahn-Tischs über formelle und materielle Fragen des beabsichtigten Volksbegehrens statt, an dem außer der Senatsverwaltung für Inneres auch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und der Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg teilnahmen. Der Träger wurde auf rechtliche Bedenken gegen den Gesetzentwurf hingewiesen. Am 23.6.2011 übersandte er der Senatsverwaltung für Inneres die Endfassung der Unterschriftenliste, der ein gegenüber dem ursprünglichen nur geringfügig veränderter Gesetzentwurf mit Begründung beigelegt war. Am nächsten Tag begann die Sammlung der am Ende über 28.000 Unterschriften zum Nachweis der Unterstützung des Antrags auf Einleitung des Volksbegehrens.

Am 23.12.2011 stellten die Vertrauenspersonen des Trägers bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport den Antrag, das Volksbegehren einzuleiten. Folgender Gesetzentwurf war beigelegt:

„Gesetz zur Beendigung des Chaos bei der Berliner S-Bahn“

#### § 1 Offenlegung der Verträge

Alle Verträge, Beschlüsse und Nebenabreden, die im Zusammenhang mit dem Abschluss des jeweils gültigen Verkehrsvertrages zwischen dem Land Berlin und der S-Bahn Berlin geschlossen werden, sind innerhalb von zehn Werktagen nach Unterzeichnung vorbehaltlos auf den Internetseiten des Landes Berlin offen zu legen. Bereits geschlossene Verträge in diesem Bereich sind ebenfalls innerhalb von zehn Werktagen nach Inkrafttreten dieses Gesetzes auf gleiche Weise zu veröffentlichen.

#### § 2 Anforderungen an den Verkehrsvertrag

In jedem neuen Verkehrsvertrag für den S-Bahnverkehr ist sicherzustellen, dass

1. während der Betriebszeit auf jedem S-Bahnhof Aufsichtspersonal anwesend ist,
2. innerhalb des Tarifbereichs AB an jedem Umsteigebahnhof zu anderen U- oder S-Bahn-Linien ein mit Personal besetzter Fahrkartenschalter mindestens 10 Stunden täglich geöffnet ist,
3. die Zahl der in Einsatz befindlichen Wagen und Sitzplatzkapazitäten mindestens wieder auf das Niveau des Jahres 2005 - von vor Ausbruch der S-Bahn-Krise angehoben wird, dabei muss die Zahl der im Einsatz befindlichen Wagen zu den im Fahrplan ausgewiesenen Fahrplankilometern im gleichen Verhältnis stehen wie 2005,
4. die Anzahl der betriebsfähigen und im Einsatz befindlichen Wagen und Sitzplatzkapazitäten täglich um 7.00 Uhr auf der Internet-Seite des Betreibers

neben der Soll-Zahl einschließlich einer zwanzigprozentigen Reserve veröffentlicht wird,

5. die Zugbehängung für alle Linien im Detail und auch für die zusätzlichen Zuggruppen in der Hauptverkehrszeit in der Wagenanzahl festgelegt ist,
6. zur Gewährleistung der Zielsetzung der Barrierefreiheit bei Ausfällen von Aufzügen und Fahrtreppen, die über einem vom Land Berlin zu definierenden Durchschnitt liegen, eine Vertragsstrafe seitens des Betreibers an das Land Berlin als Maluszahlung zu leisten ist, soweit diese Einrichtungen sich in S-Bahnhöfen innerhalb des Landes Berlin befinden. Die Definition des oben erwähnten Durchschnitts hat in Zusammenarbeit mit den Fahrgast- und Behindertenverbänden zu erfolgen.

Die Anforderungen aus S. 1 Nr. 1, 2, 5 und 6 sind innerhalb eines Jahres, die Anforderungen aus S. 1, Nr. 3 und 4 innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes in den bestehenden Verkehrsvertrag einzuarbeiten und umzusetzen. Über den Stand der Einarbeitung und Umsetzung ist von der federführenden Senatsverwaltung halbjährlich ein Bericht zu veröffentlichen.

### § 3 Tarifliche Entlohnung

In jedem neuen Verkehrsvertrag für den S-Bahnverkehr ist sicherzustellen, dass die Entlohnung und Sozialstandards der beim Leistungserbringer beschäftigten Mitarbeiter, einschließlich der Leiharbeiter, mindestens denen der einschlägigen, repräsentativen Tarifverträge in der jeweils gültigen Fassung entspricht. Die Tarifverträge müssen mit einer tariffähigen Gewerkschaft abgeschlossen sein. Es ist sicherzustellen, dass diese Bedingungen auch auf alle Subunternehmer angewendet werden.

### § 4 Inkrafttreten

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

Begründung des Gesetzes:

**Rettet unsere S-Bahn! Stoppt Privatisierung und Ausplünderung!**

Die Berliner S-Bahn verkehrte rund 85 Jahre lang zuverlässig - wenn man von den Monaten bei Kriegsende und in einer kurzen Nachkriegszeit absieht.

Doch seit Sommer 2009 herrscht Chaos: Es gab schwere Unfälle. Es gibt ständig Ausfälle. Ganze Linien können zeitweilig nicht bedient werden. Meist fährt die S-Bahn mit stark reduzierten Kapazitäten. Es herrscht der Notfahrplan. Auch mal der Notfahrplan vom Notfahrplan. Darunter leiden Hunderttausende Fahrgäste. Darunter leiden nicht zuletzt die S-Bahn-Beschäftigten. Sie werden mit der berechtigten Empörung der Fahrgäste konfrontiert. Doch sie sind für die Misere nicht verantwortlich. Verantwortlich dafür ist das Spitzenmanagement der Deutschen Bahn AG. Schuld ist die von der Politik gewollte Orientierung auf Börsengang, hohe Gewinne und eine aggressive Einkaufspolitik im Ausland.

Oben hui, unten pfui: Die Gewinne in den Bahn-Bilanzen entstehen auch durch den Abbau der S-Bahn-Belegschaft, durch Bahnhöfe ohne Aufsichtspersonal, durch die Schließung von Werkstätten, durch ein Fahren auf Verschleiß bei Zügen und Infrastruktur.

Der Träger will mit diesem Volksbegehren die Privatisierung und Zerschlagung der S-Bahn verhindern. Hierzu soll durch:

- politischen Druck,
- die Offenlegung der Verträge und Transparenz (§ 1, § 2 Nr. 4 und 5), damit die Berlinerinnen und Berliner sich über alle Vorgänge informieren können,
- die Einstellung von Aufsichtspersonal (§ 2 Nr. 1 und 2), damit es keine Geisterbahnhöfe gibt und nicht Kameras, sondern lebendige Menschen im Notfall da sind,
- die Bereitstellung von genügend Zügen und eine Reserve an Zügen (§ 2 Nr. 3, 4 und 5), damit nicht ständig Notfallpläne die Regel sind,
- die Gewährleistung von Barrierefreiheit, damit Fahrtreppen und Aufzüge auch wirklich funktionieren (§ 2 Nr. 6), wenn sie gebraucht werden,
- die tarifliche Entlohnung (§ 3), damit es keine Dumpinglöhne bei den Beschäftigten der S-Bahn, bei den Leiharbeitern und den Subunternehmern gibt,

eine Beendigung des S-Bahn Chaos erreicht werden.“

Der Senat von Berlin beschloss am 7.2.2012 seinen Standpunkt gegenüber dem Abgeordnetenhaus und entschied, den Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens dem Verfassungsgerichtshof zur Entscheidung vorzulegen, da das Volksbegehren gegen höherrangiges Recht verstoße.

Am 22.2.2012 hat die Senatsverwaltung für Inneres und Sport den Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens dem Verfassungsgerichtshof zur Entscheidung vorgelegt. Sie hat ihre Vorlage damit begründet, dass das Volksbegehren zwar die formalen Anforderungen des Abstimmungsgesetzes (§§ 10, 13 bis 16 AbstG) erfülle, nicht aber die materiellen Zulässigkeitsanforderungen.

Dem Land Berlin fehle es zwar nicht grundsätzlich, aber zum Teil an der erforderlichen Gesetzgebungskompetenz für das vorgeschlagene Gesetz, und zwar weil und soweit die vorgesehenen Rechtswirkungen über das Land Berlin hinausgingen. Die Offenlegungspflicht in § 1 Gesetzentwurf sei unzulässig, soweit sie im Hinblick auf geltende Verträge mit der S-Bahn Berlin GmbH auch Wirkung gegenüber dem Land Brandenburg als dem gemeinsamen Vertragspartner entfalte. Anders als beispielsweise das Berliner Informationsfreiheitsgesetz (§ 10 Abs. 3 Nr. 2) enthalte § 1 Gesetzentwurf keinen Zustimmungsvorbehalt.

Die Offenlegungspflicht in § 1 Gesetzentwurf verstoße zugleich gegen Grundrechte und widerspreche damit auch den Anforderungen des § 12 Abs. 2 AbstG. Danach seien Volksbegehren, die dem Grundgesetz, sonstigem Bundesrecht oder der Verfassung von Berlin widersprächen, unzulässig. Hinsichtlich des

derzeitigen Vertragspartners S-Bahn Berlin GmbH verletze eine uneingeschränkte Pflicht zur Offenlegung deren rechtsstaatliche Verfahrensgrundrechte, insbesondere den Anspruch auf rechtliches Gehör und auf ein faires Verfahren. Etwaige künftige private Verkehrsunternehmen würden zudem in ihren durch die Verfassung geschützten Rechten auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 33 VvB), auf Eigentum am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb (Art. 23 Abs. 1 VvB), auf Berufsfreiheit (Art. 17 VvB) und auf Vertragsfreiheit als Element der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 7 VvB) unverhältnismäßig betroffen. Denn anders als das jüngst in Kraft getretene Hamburgische Transparenzgesetz lasse § 1 Gesetzentwurf keinen Raum für eine Beschränkung der Veröffentlichungspflicht insbesondere zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Auch in der Begründung des Gesetzentwurfs sei eine Abwägung nicht vorgenommen worden.

Das Volksbegehren sei ferner unzulässig, weil mehrere der in § 2 Gesetzentwurf enthaltenen Regelungen auf ein unerfüllbares Verwaltungshandeln gerichtet seien und insoweit gegen das Rechtsstaatsprinzip verstießen. Der Gesetzesbefehl in § 2 S. 1 Gesetzentwurf („In jedem neuen Verkehrsvertrag für den S-Bahnverkehr ist sicherzustellen, dass ...“) sei zwingend und nach Satz 2 auch auf bestehende Verträge anzuwenden. Diese Anforderungen könne das Land Berlin für den geltenden S-Bahn Verkehrsvertrag nicht gewährleisten. Änderungen bedürften nämlich der Zustimmung sämtlicher Vertragspartner, also auch der S-Bahn Berlin GmbH und des Landes Brandenburg. Auch bei künftigen Verkehrsverträgen sei allein maßgeblich, dass das Land Berlin den Gesetzesbefehl nicht autonom umsetzen könne. Darüber hinaus gebe es tatsächliche Umstände, welche die Umsetzbarkeit einzelner Anforderungen des § 2 Gesetzentwurf ausschlossen: Aufgrund der geltenden eisenbahnrechtlichen Regelungen für Serviceleistungen auf Bahnhöfen könne das Land Berlin auch nicht durch den Abschluss eines künftigen Verkehrsvertrages sicherstellen, dass der in Satz 1 Nr. 1 und 2 verlangte Einsatz von Aufsichts- und Schalterpersonal als sog. personenbediente Serviceleistungen in vollem Umfang umgesetzt werde. Die von Satz 1 Nr. 3 und 4 geforderten Wagen- und Sitzplatzkapazitäten könnten tatsächlich nicht vor dem Auslaufen des laufenden Verkehrsvertrages Ende des Jahres 2017 bereitgestellt werden. Die Erfüllung dieser in zwei Jahren umzusetzenden Forderung würde die Beschaffung neuer Fahrzeuge bedeuten. Dafür benötige man aber schätzungsweise acht Jahre. Die in Satz 1 Nr. 6 geforderte Vereinbarung einer Maluszahlung für Ausfälle von Aufzügen und Fahrtreppen lasse sich jedenfalls für den laufenden Verkehrsvertrag vom Land Berlin schon aufgrund der Vertragsautonomie nicht umsetzen.

Schließlich sei es nicht geboten gewesen, dem Träger gem. § 17 Abs. 3 AbstG eine angemessene Frist zur Behebung der materiellen Zulässigkeitsmängel zu setzen. Der Träger habe trotz der im Beratungsgespräch im Juni 2011 geäußerten Bedenken und entgegen der unterbreiteten Änderungsvorschläge an dem Entwurf weitgehend festgehalten. Selbst nach der Entscheidung des Senats über

seinen Standpunkt habe der Träger nicht zum Ausdruck gebracht, er wünsche nunmehr eine Änderung des Wortlauts des Volksbegehrens. Im Falle einer fehlerhaften Anwendung des § 17 Abs. 3 AbstG durch die Senatsverwaltung müsse der Verfassungsgerichtshof gegebenenfalls die Möglichkeit der Mängelbeseitigung während des Vorlageverfahrens einräumen.

Der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens werde vollständig zur Entscheidung über dessen Zulässigkeit vorgelegt, da die wesentlichen Regelungen überwiegend gegen höherrangiges Recht verstießen und den restlichen Regelungen keine eigenständige Bedeutung zukomme. Entgegen der Auffassung des Trägers des Volksbegehrens seien die für teilunwirksame Gesetze entwickelten Grundsätze nicht ohne Weiteres übertragbar. Das Abstimmungsgesetz lasse eine Änderung des Wortlauts eines Volksbegehrens nur zu, soweit dies ohne Änderung des Gegenstands möglich sei. Dies setze voraus, dass Änderungen noch als von dem Willen der Unterzeichnenden gedeckt angesehen werden könnten. Nach diesem restriktiven Maßstab wäre eine beschränkte Teilvorlage hier nicht möglich gewesen. Die verfassungsrechtlichen Bedenken beträfen die wesentlichen Ziele des Gesetzentwurfs.

Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat auf die vom Verfassungsgerichtshof mit Schreiben vom 12. Dezember 2012 gestellten Fragen ergänzend wie folgt vorgetragen:

Die 2010 eingefügten einfachgesetzlichen Regelungen über eine umfassende materiell-rechtliche Vorabprüfung und eine Vorlage von Volksbegehren seien von der Regelungsbefugnis des Art. 63 Abs. 4 VvB erfasst. Der Verfassungsgerichtshof habe in seinem Urteil zum Volksbegehren des Berliner Wassertischs vom 6.10.2009 keine Zweifel daran gelassen, dass er die einfachgesetzliche Einführung einer umfassenden materiell-rechtlichen Vorabkontrolle als zulässig ansehe. Der Umfang der Prüfung des Verfassungsgerichtshofes im Vorlageverfahren sei in § 55 Abs. 2 S. 1 VerfGHG geregelt. Mit dieser Vorschrift habe der Gesetzgeber nach der Gesetzesbegründung ein umfassendes Prüfungs- und Entscheidungsrecht des Verfassungsgerichtshofes sicherstellen wollen.

Der Gesetzentwurf genüge dem Begründungserfordernis des § 14 S. 2 AbstG. Nach dessen Zweck reiche es aus, wenn – wie hier – der Kern des Volksbegehrens für die Bürgerinnen und Bürger erkennbar sei. Eine „verfassungskonforme Auslegung“ eines Volksgesetzentwurfs sei in der Regel unzulässig. Allerdings könne der Verfassungsgerichtshof in Fällen, in denen eine geltungserhaltende Reduktion nicht in Betracht komme, in entsprechender Anwendung des § 17 Abs. 3 S. 1 AbstG dem Träger des Volksbegehrens die Gelegenheit geben, Änderungen vorzunehmen, die den Kern des Volksbegehrens unberührt ließen. Die Regelung in § 1 Gesetzentwurf verstoße auch gegen den Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens. Dem Land Brandenburg werde jedes Mitentscheidungsrecht über eine Veröffentlichung der künftig zu schließenden Verkehrsverträge genommen.

In der mündlichen Verhandlung über die Vorlage hat die Senatsverwaltung ferner unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs die Auffassung vertreten, das Volksbegehren genüge nicht dem Begründungserfordernis des § 14 S. 2 AbstG. Der Träger führe die Abstimmungsberechtigten in die Irre, wenn er glauben mache, das Gesetz könne die Missstände beheben und innerhalb von zwei Jahren werde in Berlin ein zuverlässiger S-Bahnverkehr erreicht. Außerdem fehle dem Land Berlin die Gesetzgebungsbefugnis für § 2 Gesetzentwurf, soweit hiervon die Infrastruktur in den Bahnhöfen betroffen sei. Hierfür bestehe eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes.

Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport beantragt,

festzustellen, dass der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens des Trägers „Berliner S-Bahn-Tisch“ über die Verbesserung des S-Bahn-Verkehrs unzulässig ist.

Die Vertrauenspersonen beantragen für den Träger,

festzustellen, dass die gesetzlichen Anforderungen für die Einleitung des Volksbegehrens erfüllt sind,

hilfsweise,

die Senatsverwaltung zu verpflichten, dem Träger gemäß § 17 Abs. 3 AbstG eine angemessene Frist zur Behebung möglicher Zulässigkeitsmängel aufzugeben.

Ihrer Auffassung nach sind die gesetzlichen Anforderungen für das Volksbegehren erfüllt. Sollte der Verfassungsgerichtshof dieser Auffassung nicht folgen, sei die Senatsverwaltung für Inneres und Sport zu verpflichten, ihnen eine angemessene Frist zur Behebung der Zulässigkeitsmängel zu setzen. Die Regelung über zusätzliche materielle Zulässigkeitsvoraussetzungen in § 12 Abs. 2 AbstG sei nicht mehr von Art. 63 Abs. 4 VvB gedeckt und dürfe nicht angewendet werden. Insoweit habe der Verfassungsgerichtshof im Vorlageverfahren nur eine eingeschränkte Prüfungsbefugnis. Darüber hinaus hätten die im Urteil des Verfassungsgerichtshofes vom 6.10.2009 aufgestellten Maßstäbe zu gelten. Danach sei bei § 2 Gesetzentwurf weiterhin lediglich eine grobe Missbrauchskontrolle geboten. Der Gesetzentwurf genüge den Begründungsanforderungen nach dem Abstimmungsgesetz. Er sei klar verständlich und nicht irreführend. Im Übrigen wäre gegebenenfalls eine Mängelbeseitigung über § 17 Abs. 3 S. 1 AbstG möglich. Das Land Berlin besitze für die vorgesehenen Regelungen die Gesetzgebungskompetenz. Bei der Veröffentlichungspflicht in § 1 Gesetzentwurf folge die Gesetzgebungskompetenz aus der Organisationsgewalt des Landes Berlin wie z.B. auch für das Berliner Informationsfreiheitsgesetz. Bei § 2 und § 3 Gesetzentwurf handele es sich um vergaberechtliche Regelungen, wenn man unterstelle, dass das Land Berlin den S-Bahn-Verkehr weiterhin nicht selbst betreibe. Hierfür stehe ihm die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zu. Die angestrebten Regelungen bewegten sich im Rahmen der im Bundesgesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

(§ 97 Abs. 4 S. 3 HS. 2 GWB) enthaltenen Öffnungsklausel für die Länder. Der Landesgesetzgeber verstoße mit dem vorgeschlagenen Gesetzentwurf auch nicht gegen seine verfassungsrechtliche Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten. Insbesondere die aus dem Streckennetz resultierende Beteiligung des Landes Brandenburg am Verkehrsvertrag führe nicht zu einer solchen Verletzung. Ein Zustimmungsvorbehalt wie im Berliner Informationsfreiheitsgesetz sei verfassungsrechtlich nicht geboten. Im Übrigen könne sich das Land Brandenburg auf die Rechtslage in Berlin einstellen, denn es gehe nach der zwischenzeitlich erfolgten Veröffentlichung der laufenden Verträge im Internet nur noch um zukünftige Vereinbarungen. Entsprechendes gelte für etwaige künftige private Vertragspartner, falls der Gesetzentwurf in Kraft trete. Insoweit liege auch allenfalls ein geringfügiger mittelbarer Eingriff in wirtschaftliche Grundrechte vor, der verfassungsrechtlich offensichtlich gerechtfertigt sei. Es bestehe daher auch kein Vertrauensschutz. Eine Abwägungsklausel zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen wie im Hamburgischen Transparenzgesetz sei verfassungsrechtlich nicht zwingend. Im Übrigen sehe auch der Senat im Rahmen der anstehenden Teilausschreibung die Veröffentlichung des (neuen) Verkehrsvertrags vor.

Was § 2 Gesetzentwurf betreffe, sei zwar richtig, dass mit Ausnahme der Regelung in Satz 1 Ziffer 2 grundsätzlich das gesamte Streckennetz, auch soweit es in das Land Brandenburg hineinreiche, betroffen sei. Die Regelungen seien aber mit redaktionellen Änderungen auf das Hoheitsgebiet des Landes Berlin (Tarifbereich AB) beschränkbar. Die Anforderungen in § 2 Gesetzentwurf verstießen auch nicht gegen das Rechtsstaatsprinzip. Keiner der Handlungsaufträge sei auf ein unerfüllbares Verwaltungshandeln gerichtet. Die Infrastrukturnutzungsbedingungen Personenbahnhöfe – INBP – schlossen die Sicherstellung der in Satz 1 Nr. 1 und 2 geforderten Serviceleistungen nicht aus. Letzte – von der Senatsverwaltung hierzu aufgeworfene – wettbewerbsrechtliche Zweifel begründeten keine Unmöglichkeit. Unstreitig könnten die in Satz 1 Nr. 3 geforderten Wagen- und Sitzplatzkapazitäten in künftigen Verkehrsverträgen umgesetzt werden. Sollte der Senat bei seinem Konzept einer Teilausschreibung von drei separaten Streckennetzen bleiben, müsse die zahlenmäßige Vorgabe für jede Teilstrecke einzeln festgelegt werden. Aber auch für den aktuellen Verkehrsvertrag sei nicht nachvollziehbar, weshalb es nicht möglich sein solle, die im Gesetzentwurf geforderten Wagen- und Sitzplatzkapazitäten innerhalb von zwei Jahren sicherzustellen. § 2 Gesetzentwurf genüge auch dem Bestimmtheitsgrundsatz. Selbst wenn man einige Regelungen für überarbeitungsbedürftig halte, folge hieraus wegen der durch § 17 Abs. 3 AbstG eingeräumten Möglichkeit zur Mängelbeseitigung nicht schon die Unwirksamkeit aller Regelungen. Der in § 17 Abs. 3 AbstG verwendete Begriff „ohne Änderung des Gegenstandes“ des Volksbegehrens mache eine wertende Betrachtung des Gesamtentwurfs notwendig. Die Regelungen in § 1, 2 und 3 Gesetzentwurf hätten auch nach dem klar bekundeten Willen des Trägers des Volksbegehrens jeweils vergleichbares Gewicht. Im Falle einer Unvereinbarkeit eines

dieser drei Regelungskomplexe dürfte § 17 Abs. 3 AbstG daher nicht anwendbar sein. Dagegen dürften Detailänderungen – wie z. B. die thematisierte Eingrenzung auf den Tarifbereich AB bei § 2 S. 1 Nr. 1 Gesetzentwurf oder eine Klarstellung im Hinblick auf die Wagenkapazitäten in Nr. 3 – über § 17 Abs. 3 AbstG zu beheben sein. Gleiches gelte wohl für die Frage, ab wann die Regelungen in Kraft treten beziehungsweise ab wann sie umgesetzt werden könnten. Gegebenenfalls könnte § 2 S. 2 Gesetzentwurf ganz gestrichen werden. Entscheidend sei nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes, dass die zur Unterstützung des Begehrens geleisteten Unterschriften durch eine entsprechende Ergänzung nicht „ihre Aussagekraft verlieren“. Außerdem habe die Prüfung, ob eine Mängelbeseitigung nach § 17 Abs. 3 AbstG in Betracht komme, bei einem im Vorfeld bereits durchgeführten Beratungsgespräch erst nach erfolgter Unterschriftensammlung auf der Grundlage des aktuellen Gesetzentwurfs zu erfolgen. Der Senat habe nicht deutlich gemacht, ob er die Aufforderung zu einer Mängelbehebung überhaupt in Betracht gezogen habe. Gegebenenfalls sei der Prüfung der Zulässigkeit eines Volksbegehrens die über § 17 Abs. 3 AbstG korrigierbare Textfassung zugrunde zu legen, wenn der Träger verbindlich seine Bereitschaft erkläre, vom Verfassungsgerichtshof beanstandete Gesichtspunkte anzupassen. Im Übrigen seien die vom Bundesverfassungsgericht für teilunwirksame Gesetze entwickelten Grundsätze auf ein teilunzulässiges Volksbegehren übertragbar.

## II.

1. Die Vorlage der Senatsverwaltung für Inneres und Sport ist zulässig.

Die für das im Jahr 2010 eingeführte Vorlageverfahren gem. § 55 Abs. 1 VerfGHG und § 17 Abs. 6 des Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Abstimmungsgesetz – AbstG –) vom 17.6.1997 (GVBl. S. 304, zuletzt geändert durch Gesetz vom 8.7.2010, GVBl. S. 359) geltenden Verfahrensvoraussetzungen sind erfüllt. Nach § 17 Abs. 6 AbstG hat die für Inneres zuständige Senatsverwaltung den Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens dem Verfassungsgerichtshof zur Entscheidung vorzulegen, wenn das Volksbegehren den Anforderungen des § 10 oder der §§ 13 bis 16, jedoch nicht den Anforderungen der §§ 11 oder 12 AbstG entspricht (Satz 1). Die Vorlage ist zu begründen (Satz 2). Sie ist innerhalb von 15 Tagen nach der Entscheidung des Senats über seinen Standpunkt einzureichen (Satz 3). Dem entspricht die Vorlage der zuständigen Senatsverwaltung für Inneres und Sport, insbesondere ist sie fristgerecht und mit der erforderlichen Begründung beim Verfassungsgerichtshof eingereicht worden.

2. Auf die Vorlage ist auszusprechen, dass der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens über die Verbesserung des S-Bahn-Verkehrs unzulässig ist, weil die gesetzlichen Anforderungen für die Einleitung nicht erfüllt sind (§ 55 Abs. 2 S. 1 VerfGHG).

Dabei kann offen bleiben, in welchem Umfang der Verfassungsgerichtshof im Vorlageverfahren zur Nachprüfung befugt und verpflichtet ist (2.1). Der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens erfüllt nicht die im Vorlageverfahren zu prüfenden materiellen Zulässigkeitsvoraussetzungen nach Art. 62 VvB, § 17 Abs. 6 S. 1 iVm § 11 und § 12 AbstG (2.2). Die vorgesehenen Regelungen in § 1 Gesetzentwurf sowie zumindest teilweise in § 2 Gesetzentwurf wären mit höher-rangigem Bundesrecht nicht vereinbar, da sie jedenfalls gegen den Grundsatz des bundes- und länderfreundlichen Verhaltens verstoßen würden und nicht in einer die verfassungsrechtlichen Anforderungen wahren Weise verstanden werden können (2.3). Dies führt zur Unzulässigkeit des Volksbegehrens im Ganzen (2.4).

2.1 Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat dem Verfassungsgerichtshof den mit dem Volksbegehren unterbreiteten Gesetzentwurf vollständig und nicht nur teilweise (vgl. dazu § 18 Abs. 1 S. 4 AbstG) vorgelegt. Ob auch bei vollständiger Vorlage nur eine auf die mit ihr geltend gemachten Zulässigkeitsbedenken beschränkte Überprüfungs- und Entscheidungskompetenz des Verfassungsgerichtshofes besteht, ist dem Wortlaut der Verfahrensregelung in § 55 Abs. 1 und Abs. 2 S. 1 VerfGHG nicht zu entnehmen (vgl. allgemein für eine unbeschränkte Prüfung im Vorlageverfahren: BayVerfGHE 53, 23 <29>, 42 <60>; a.A. BayVerfGHE 29, 244 <251>; 31, 77 <89>, 47, 276 <293>; BremStGH, LVerfGE 6, 123 <144>; ThürVerfGH, LVerfGE 12, 405 <423>; ebenso SaarlVerfGH, NVwZ 1988, 245 f zum Verfahren der Anfechtung der Entscheidung der Landesregierung über die Unzulässigkeit eines Volksbegehrens). Die vorliegende Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat hierzu unter Berufung auf die Gesetzesbegründung die Ansicht vertreten, der Verfassungsgerichtshof sei im Vorlageverfahren nicht nur zur Überprüfung der inhaltlichen oder materiellen Zulässigkeitsvoraussetzungen des Volksbegehrens (vgl. § 17 Abs. 6 S. 1 iVm § 11 und § 12 AbstG) berufen, sondern darüber hinaus zur umfassenden Kontrolle auch in Bezug auf die von ihr vorab als erfüllt beurteilten formellen Zulässigkeitsvoraussetzungen (vgl. § 17 Abs. 6 S. 1 iVm § 10 und §§ 13 bis 16 AbstG) berechtigt und verpflichtet. Ob dies zutrifft, bedarf hier keiner abschließenden Prüfung und Entscheidung. Denn der Gesetzentwurf des Volksbegehrens zur Verbesserung des S-Bahn-Verkehrs erfüllt auch nicht die mit der Vorlage beanstandeten materiellen Zulässigkeitsbedingungen im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin (siehe dazu sogleich 2.3).

Deshalb kommt es letztlich nicht darauf an, ob – wie die beteiligte Senatsverwaltung erstmals in der mündlichen Verhandlung gerügt hat – die Begründung des Gesetzentwurfs irreführend und der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens auch schon deshalb mangels einer ordnungsgemäßen Begründung nach § 14 S. 2 AbstG (formell) unzulässig ist. Der Verfassungsgerichtshof bemerkt hierzu, dass eine die Unterstützer der Einleitung des Volksbegehrens (und im Erfolgsfalle alle Abstimmungsberechtigten) irreführende oder offenkundig unwahre Angaben enthaltende Begründung zu abstimmungsrelevanten Tatsachen dem formellen

Begründungserfordernis des § 14 S. 2 AbstG nicht gerecht werden. Der Bürger muss auf allen Stufen eines Volksgesetzgebungsverfahrens aus dem Gesetzentwurf und dessen Begründung die Abstimmungsfrage sowie deren Bedeutung und Tragweite nachvollziehen können (vgl. näher BayVerfGHE 53, 81 <105> und jetzt auch ThürVerfG, Urt. v. 10.4.2013 – VerfGH 22/11 –, juris Rn. 46 ff). Dem dürfte es nicht entsprechen, dass die Begründung des vorgelegten Gesetzentwurfs weder mitteilt, dass über ein Viertel des Streckennetzes der S-Bahn im Land Brandenburg belegen ist, noch auf den gemeinsamen Verkehrsvertrag und auf den Verkehrsverbund mit Brandenburg eingeht. Ebenso könnte es, worauf die beteiligte Senatsverwaltung hingewiesen hat und wie in der mündlichen Verhandlung erörtert wurde, problematisch sein, dass der Sprecher des Trägers öffentliche Stellungnahmen abgegeben hat, die der Begründung des Gesetzentwurfs so nicht entsprechen. Vielmehr sollen danach die vorgesehenen gesetzlichen Regelungen auch oder sogar in erster Linie der Verhinderung einer (weiteren) Privatisierung der S-Bahn dadurch dienen, dass für private Eisenbahnunternehmen nicht oder kaum erfüllbare Bedingungen gestellt werden.

2.2 Gegen die Wiedereinführung einer Vorabprüfung insbesondere von Volksgesetzentwürfen auf Verstöße gegen höherrangiges Recht in § 12 Abs. 2 AbstG (idF des Gesetzes v. 8.7.2010, GVBl. S. 359) bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Sie ist von der Regelungsermächtigung des Art. 63 Abs. 4 VvB gedeckt (a). Die Überprüfung darf auch am Maßstab höherrangigen Bundesrechts erfolgen (b).

a) Der Gesetzgeber durfte durch einfaches Gesetz eine Vorprüfung von Volksbegehren am Maßstab des Grundgesetzes, sonstigen Bundesrechts und der Verfassung von Berlin vorschreiben. Zwar ist eine solche Prüfung nicht durch Verfassungsrecht gefordert (VerfGH, LVerfGE 20, 23 <39 ff>). Denn den Berliner Verfassungsbestimmungen zur Volksgesetzgebung lassen sich keine Vorgaben für eine Vorabkontrolle entnehmen, die über die in Art. 62 VvB aufgelisteten materiellen Merkmale (Gesetzgebungskompetenz nach Abs. 1 und Bereichsausnahmen nach Abs. 2) hinausgehen. Daraus lässt sich aber nicht folgern, dass von Verfassungs wegen eine solche Vorabkontrolle ausgeschlossen ist, da die Verfassung nur die wesentlichen Leitlinien zu Gegenstand und Ablauf des Volksbegehrens vorgibt, „das Nähere“ dagegen gem. Art. 63 Abs. 4 VvB einfachgesetzlicher Regelung überantwortet (VerfGH, aaO, S. 39). Eine umfassende Vorabkontrolle am Maßstab des höherrangigen Rechts kann insbesondere dadurch gerechtfertigt sein, dass Belastungsproben für die Verfassungsordnung vermieden werden sollen, die bei verfassungsgerichtlicher Kassation eines durch Volksentscheid erlassenen Gesetzes entstehen und die Akzeptanz und Autorität richterlicher Entscheidungen gefährden könnten. Sie lässt sich auch damit begründen, dass es kaum sinnvoll erscheint, den erheblichen organisatorischen und finanziellen Aufwand eines Volksbegehrens oder gar Volksentscheids zu betreiben, um dann erst

nachträglich die etwaige Nichtigkeit des so zustande gekommenen Gesetzes verfassungsgerichtlich feststellen zu können (VerfGH, aaO, S. 42 unter Hinweis auf die Begründung des Gesetzentwurfs zum Abstimmungsgesetz v. 11.6.1996, Abghs-Drs. 13/709, S. 6), zumal dem einfachen Gesetzgeber ein weiter Einschätzungs- und Prognosespielraum zusteht (VerfGH, aaO, S. 42; Beschl. v. 1.11.2004 – VerfGH 120/03 – LKV 2005, 212; BVerfG, Beschl. v. 22.4.2009 – 1 BvR 121/08 –, juris Rn. 41; BVerfGE 104, 337 <347 f>). Danach durfte der Berliner Gesetzgeber eine umfassende materielle Kontrolle von Volksbegehren am Maßstab des höherrangigen Rechts (wieder) einführen, ohne zuvor Art. 62 VvB unter Einhaltung der Vorgaben des Art. 100 VvB zu ändern.

Das Abgeordnetenhaus von Berlin war auch nicht durch die Änderungen von Art. 62 und Art. 63 VvB im Jahr 2006 daran gehindert, die erst später durch das Gesetz zur Anpassung abstimmungsrechtlicher Vorschriften und begleitender Regelungen (Anpassungsgesetz – AnpassG –) vom 20.2.2008 (GVBl. S. 22) abgeschaffte Vorabprüfung durch einfachgesetzliche Regelung (wieder) einzuführen. Schon aus dem zeitlichen Ablauf ergibt sich, dass der Verfassungsgesetzgeber mit seinen Änderungen im Jahr 2006 insoweit – auch vor dem Hintergrund der allgemein beabsichtigten Erweiterung und Erleichterung von Plebisziten – keine neue Rechtslage schaffen wollte. Die über die Bereichsausnahmen im Verfassungstext hinausgehenden materiellen Zulässigkeitsanforderungen im Abstimmungsgesetz, wie sie § 17 Abs. 4 S. 3 Nr. 2 AbstG in der ursprünglichen Fassung des Gesetzes vom 11.6.1997 (GVBl. S. 304) enthielt, sollten nicht ausgeschlossen werden. Es bestehen daher keine Bedenken dagegen, dass der einfache Gesetzgeber auf der Grundlage der unverändert gebliebenen Ermächtigung, das Nähere zu regeln, mit der Einfügung des § 12 Abs. 2 AbstG die Rechtslage wiederhergestellt hat, die bereits im Zeitpunkt der Verfassungsreform bestand.

b) Der Landesgesetzgeber durfte die Zulässigkeit von Volksbegehren davon abhängig machen, dass sie nicht gegen höherrangiges Bundesrecht und Bundesverfassungsrecht verstoßen, und die Kontrolle dem Verfassungsgerichtshof im Vorlage- und Einspruchsverfahren nach § 55 VerfGHG übertragen.

Zwar sind die Normen der Landesverfassung vorrangiger Prüfungsmaßstab und alleiniger Entscheidungsmaßstab für den Verfassungsgerichtshof als Landesverfassungsgericht (vgl. BVerfGE 103, 332 <350 f>). Allerdings kann die Landesverfassung eine eigenständige Anordnung dahingehend enthalten, dass die Landesstaatsgewalt die Verbandskompetenzordnung der Bundesverfassung zu beachten hat (BVerfGE 60, 175 <205>; 103, 332 <350>). Eine solche Anordnung enthält die Berliner Verfassung in Art. 62 Abs. 1 VvB für Volksbegehren. Danach können Volksbegehren nur auf den Erlass von Gesetzen gerichtet sein, für die das Land Berlin die Gesetzgebungskompetenz hat. Die nähere Bestimmung der dem Landesgesetzgeber zustehenden Gesetzgebungsbefugnisse setzt somit die Beachtung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung voraus; sie bildet die Grenze der Gesetzgebungsbefugnis der Landesstaatsgewalt (vgl. für die

Hessische Verfassung BVerfGE 60, 175 <205>). Da zudem der Verfassungsgerichtshof gem. § 55 Abs. 2 S. 1 VerfGHG die Zulässigkeit eines Volksbegehrens aufgrund der Vorlage nur feststellen darf, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen für den Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens erfüllt sind, ist er grundsätzlich nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, bei der Prüfung der Zulässigkeit eines Antrags auf Einleitung eines Volksbegehrens die Bestimmungen des Grundgesetzes über die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen auf den Bund und die Länder einschließlich des Grundsatzes der Bundestreue heranzuziehen.

Der Verfassungsgerichtshof ist befugt, inzident die Vereinbarkeit von Landesrecht mit dem in Bezug genommenen Bundesrecht zu prüfen. Maßstab für seine Entscheidung ist und bleibt auch dabei allein die Verfassung von Berlin (Art. 84 Abs. 2 VvB). Die Entscheidungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts wird hierdurch nicht berührt. Art. 100 Abs. 3 GG setzt voraus, dass die Auslegung des Grundgesetzes Gegenstand der Rechtsfindung des Verfassungsgerichts eines Landes sein und insbesondere bei Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes eine Rolle spielen kann (BVerfGE 103, 332 <355>). Art. 100 Abs. 1 GG ist nicht betroffen, soweit Entscheidungsmaßstab Art. 62 VvB ist, zu dessen Auslegung und Anwendung lediglich mittelbar auf die Kompetenzbestimmungen des Grundgesetzes zurückgegriffen wird (vgl. auch VerfG BB, Urt. v. 20.3.2003 – 54/01 –, juris Rn. 57). Gegenstand einer Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG könnten außerdem nur Landesgesetze, nicht aber Normentwürfe im Volksgesetzgebungsverfahren sein (vgl. HessStGH, NJW 1982, 1141 <1142>; BayVerfGHE 43, 35 <56>; *Bethge* in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Stand: Juli 2007, § 85 Rn. 32; a.A. *Schmidt* NVwZ 1982, 182).

2.3 Das Land Berlin würde mit den Regelungen in § 1 Gesetzentwurf sowie zumindest teilweise auch mit § 2 Gesetzentwurf gegen die bundesstaatliche Kompetenzordnung verstoßen.

Das Grundgesetz enthält keine ausdrückliche Regelung zur Gesetzgebungskompetenz für den Schienenpersonennahverkehr. Nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebung über „den Verkehr von Eisenbahnen, die ganz oder mehrheitlich im Eigentum des Bundes stehen (Eisenbahnen des Bundes), den Bau, die Unterhaltung und das Betreiben von Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes sowie die Erhebung von Entgelten für die Benutzung dieser Schienenwege“. Hiervon ist auch das Schienennetz der S-Bahn betroffen, das – auch soweit zum Vermögen der früheren Reichsbahn gehörend – auf der Grundlage des Einigungsvertrags (vgl. Art. 26 Einigungsvertrag v. 31.8.1990, BGBl. 1990 II S. 889) letztlich auf den Bund übergegangen ist (vgl. auch BVerwGE 110, 180). Außerdem wird die S-Bahn nach dem bis 2017 laufenden Verkehrsvertrag von der zum bundeseigenen Konzern der Deutschen Bahn AG gehörenden S-Bahn Berlin GmbH betrieben. Daneben besteht aber seit 1996 eine umfassende Verantwortung der Länder für den Schienenpersonennahverkehr. Insoweit bedarf es keiner abschließenden Klärung der Abgrenzung der Gesetzge-

bungszuständigkeiten im Einzelnen, wie sie sich unter Berücksichtigung der durch Art. I des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 20.12.1993 (BGBl. I S. 2089) neu eingefügten Vorschriften der Art. 87e Abs. 1 S. 2, Art. 106a und Art. 143a Abs. 3 GG sowie nach Erlass des Bundesgesetzes zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs vom 27.12.1993 (BGBl. I S. 2378, 2395) und neben den bestehenden unionsrechtlichen Regelungen (vgl. Verordnung (EG) 1370/2007) darstellt (vgl. *Möstl* in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87e, Rn. 15, 136 ff). Es kann auch dahinstehen, ob und inwieweit die Regelungen in § 1 und vor allem in § 2 Gesetzentwurf zumindest teilweise unter die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG fallen, namentlich soweit sie inhaltliche Vorgaben für Verkehrsverträge hinsichtlich der sächlichen und personellen Ausstattung der Bahnhöfe und damit der Infrastruktur enthalten. Auch wenn man für § 1 und § 2 Gesetzentwurf insgesamt an sich eine Landeskompetenz aus Art. 70 und Art. 84 Abs. 1 S. 1 GG bejahen könnte, würde das Land Berlin mit dem Erlass der beabsichtigten Regelungen zum einen schon die der Befugnis zur Landesgesetzgebung immanente Beschränkung auf eigene Angelegenheiten des Landes, zum anderen jedenfalls die Pflicht zu bundes- und länderfreundlichem Verhalten in ihrer Bedeutung als Kompetenzausübungsschranke verletzen.

a) Im Bundesstaat nach dem Grundgesetz wird das verfassungsrechtliche Verhältnis zwischen dem Gesamtstaat und seinen Gliedern sowie zwischen den Gliedern untereinander durch den ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz der Bundestreue, d. h. der wechselseitigen Pflicht zu bundes- und länderfreundlichem Verhalten geprägt (BVerfGE 12, 205 <254>; 110, 33 <52>; zur Anwendbarkeit auf die Länder untereinander vgl. auch BVerfGK 5, 356 <359 f>). Nach diesem Grundsatz sind der Bund und die Länder gehalten, dem Wesen des staatsrechtlichen Bündnisses entsprechend zusammenzuwirken und zu seiner Festigung sowie zur Wahrung seiner und der wohlverstandenen Belange seiner Glieder beizutragen (vgl. BVerfGE 1, 299 <315>). Auf diese Weise hält er die Egoismen des Bundes und der Länder in Grenzen, soweit sie kraft der ihnen eingeräumten Kompetenzen die Freiheit und Möglichkeit hätten, „rücksichtslos“ ihre eigenen Vorstellungen zu verwirklichen und nur ihren eigenen Interessen zu folgen (BVerfGE 31, 314 <355>; 43, 291 <348>). Auch bei der Ausübung von Gesetzgebungsbefugnissen wird dem Bund und den Ländern durch den Grundsatz des bundes- und länderfreundlichen Verhaltens eine Rechtsschranke gezogen (VerfGH, LVerfGE 20, 23 <33 f> mwN). Er gebietet es, beim Gebrauch bestehender Kompetenzen die gebotene und zumutbare Rücksicht auf das Gesamtinteresse 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 eines Landes begrenzt bleiben (BVerfGE 4, 114 <140>; speziell zur Zulässigkeit eines Volksbegehrens: VerfGH NRW, NVwZ 1982, 188 <189>). Auswirkungen einer an sich kompetenzgemäßen Re-

gelung eines Landes auf die anderen Länder oder den Bund sind allerdings nur dann verfassungsrechtlich zu beanstanden, wenn darin ein offenkundiger Missbrauch des Gesetzgebungsrechts zum Ausdruck kommt (BVerfGE 110, 33 <52> mwN; VerfGH, LVerfGE 20, 23 <33 f>). Die Feststellung der Verletzung der Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten setzt aber nicht den Nachweis einer „Treulosigkeit“ oder der Böswilligkeit des Landes voraus, sie impliziert überhaupt keinen „Vorwurf“ (BVerfGE 8, 122 <140>).

b) Nach § 1 Gesetzentwurf sind alle Verträge, Beschlüsse und Nebenabreden, die im Zusammenhang mit dem Abschluss des jeweils gültigen Verkehrsvertrages zwischen dem Land Berlin und der S-Bahn Berlin geschlossen werden, innerhalb von zehn Werktagen nach Unterzeichnung vorbehaltlos auf den Internetseiten des Landes Berlin offen zu legen (Satz 1). Bereits geschlossene Verträge sind ebenfalls innerhalb von zehn Werktagen nach Inkrafttreten dieses Gesetzes auf gleiche Weise zu veröffentlichen (Satz 2). Die damit vorgesehene einseitige und vorbehaltlose Veröffentlichungspflicht für das Land Berlin berührt die gleichartigen Kompetenzen des Landes Brandenburg, das seinerseits an dem bestehenden Verkehrsverbund beteiligt ist, und nimmt nicht die bundesstaatlich gebotene Rücksicht auf dieses. Insoweit würde die Regelung offensichtlich und unter objektiv missbräuchlicher Ausnutzung einer Befugnis zur Gesetzgebung für das Land Berlin gegen den Grundsatz des bundes- und länderfreundlichen Verhaltens zu Lasten des Landes Brandenburg verstoßen (aa und bb). Eine die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung wahrende einschränkende Auslegung des § 1 Gesetzentwurf ist nicht möglich (cc).

aa) Soweit das Land Berlin alle im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Volksgesetzes bestehenden Abmachungen vollständig und vorbehaltlos sowie ohne Rücksicht auf etwaige eigene Rechte und Kompetenzen der Vertragspartner im Internet zu veröffentlichen hat (§ 1 S. 2 Gesetzentwurf), wird zwar ausschließlich das Land Berlin verpflichtet. Die Vorschrift begründet – entgegen der ursprünglich vertretenen Auffassung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport – auch weder ausdrücklich noch sinngemäß eine Duldungsverpflichtung für das Land Brandenburg. Die Veröffentlichungspflicht betrifft aber Verträge, welche auch die Bedienung der Strecken in der Region Berlin/Brandenburg betreffen und die das Land Brandenburg in Erfüllung eigener öffentlicher Aufgaben gemeinsam mit dem Land Berlin geschlossen hat. Über eine Offenlegung solcher Vereinbarungen darf das Land Berlin nicht einseitig verbindlich durch Landesgesetz, sondern nur in Abstimmung mit dem Land Brandenburg entscheiden.

Das Land Berlin und das Land Brandenburg haben die derzeit geltenden S-Bahn Verkehrsverträge in Ausübung der ihnen zustehenden Verwaltungskompetenzen für den Schienenpersonennahverkehr abgeschlossen. Seit dem 1.1.1996 tragen die Länder auch die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung für den Schienenpersonennahverkehr der Eisenbahnen des Bundes; lediglich für das

Schienennetz liegt die Gewährleistungsverantwortung gem. Art. 87e Abs. 4 GG weiterhin beim Bund. Diese durch Art. 87e Abs. 1 S. 2 GG eröffnete und durch Art. 106a, 143a Abs. 3 GG abgesicherte Regionalisierung wurde durch das bereits erwähnte Bundesgesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz – RegG –) vom 27.12.1993 umgesetzt. Danach ist die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr eine Aufgabe der Daseinsvorsorge (§ 1 Abs. 1 RegG); die Stellen, die diese Aufgabe wahrnehmen, werden durch das Landesrecht bestimmt (§ 1 Abs. 2 RegG). Für die Vereinbarung oder Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Leistungen, d.h. für den Abschluss von Verkehrsverträgen, im öffentlichen Personennahverkehr sind die nach Landesrecht bestimmten Stellen zuständig (§ 4 RegG, vgl. auch § 15 Abs. 1 Allgemeines Eisenbahngesetz). In Berlin und in Brandenburg wird die Aufgabenträgerschaft für den schienengebundenen Personennahverkehr vom jeweiligen Land übernommen (§ 3 Abs. 1 S. 1 des Gesetzes über die Aufgaben und die Weiterentwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs im Land Berlin – ÖPNV-Gesetz –; § 3 Abs. 1 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Brandenburg – ÖPNVG –). Dem Auftrag des Einigungsvertrages folgend und entsprechend den gesetzlichen Vorgaben in ihren Nahverkehrsgesetzen haben beide Länder wegen der engen verkehrlichen Verflechtungen in der Region Berlin-Brandenburg einen Verkehrsverbund gebildet (vgl. Einigungsvertrag v. 31.8.1990, BGBl. 1990 II S. 889, Anlage I Kap XI A III Anlage I Kapitel XI Sachgebiet A – Eisenbahnverkehr Abschnitt III Nr. 3 b aa; § 4 ÖPNV-Gesetz Berlin, § 5 Abs. 3 S. 2 und § 5 Abs. 4 ÖPNVG Brandenburg). Innerhalb des Verbundes sind die Verkehrsleistungen aufeinander abgestimmt und werden zu einheitlichen Tarifen erbracht. Mit der Durchführung des S-Bahnverkehrs haben die Länder Berlin und Brandenburg derzeit bis 2017 gemeinsam die S-Bahn Berlin GmbH beauftragt. Die wechselseitigen Rechte und Pflichten der Länder als Besteller einerseits und der S-Bahn Berlin GmbH als Leistungserbringerin andererseits sind in den bestehenden Verkehrsverträgen niedergelegt. Gegenstand dieser Verträge sind Verkehrsleistungen und die Art und Weise der Leistungserbringung nicht nur in Berlin, sondern auch in Brandenburg.

Es ist grundsätzlich Aufgabe des Landes Brandenburg, für auf seinem Territorium erbrachte Verkehrsleistungen verbindliche Regelungen zu treffen. Hierzu gehört auch die freie Entscheidung über das Ob, das Wie und die Dauer der Veröffentlichung der von ihm geschlossenen Verkehrsverträge. Diese Entscheidungsfreiheit würde dem Land Brandenburg faktisch genommen, wenn die geplante unbedingte Pflicht zur Veröffentlichung in Berlin Gesetz würde. Der gemeinsame Verkehrsvertrag wäre aufgrund einer einseitig gesetzlich begründeten Verpflichtung offen zu legen, ohne dass das Land Brandenburg dem zugestimmt hätte oder auch nur in den Entscheidungsprozess einbezogen worden wäre. Das widerspräche eklatant der bundesstaatlichen Pflicht zur gegenseitigen Achtung der Belange

und Kompetenzen des jeweils anderen. Wenn und soweit zwei Länder in ihrem Kompetenzbereich zusammenarbeiten, müssen beide Seiten ein gemeinsames Vorgehen kooperativ erreichen; insoweit bedarf es paralleler oder zumindest abgestimmter Gesetzgebung (vgl. *Rudolf* in: HStR, Bd. VI, 2008, § 141 Rn. 18, 21). Ein Bundesland darf daher im Bereich kooperativer Wahrnehmung länderübergreifender Aufgaben nicht – wie § 1 S. 2 Gesetzentwurf verlangt – einseitig verbindliche Gesetzesbefehle erlassen, um auf diese Weise seine Interessen „rücksichtslos“ durchzusetzen und vollendete Tatsachen zu schaffen. Dies verkennen die beteiligten Vertrauenspersonen des Trägers des Volksbegehrens, die ausschließlich auf die eigene Organisationsgewalt des Landes Berlin und eine daraus abgeleitete Kompetenz des Landesgesetzgebers abstellen, den Zugang zu Informationen aus der Sphäre der eigenen Verwaltung zu regeln. Allein das Innehaben einer Kompetenz berechtigt ein Land nicht zu dessen schrankenloser Ausübung ohne Rücksicht auf den Bund und die anderen Länder.

Entgegen der Ansicht des Trägers lässt sich schließlich nicht einwenden, das Land Berlin habe inzwischen im Laufe des Verfahrens mit Zustimmung des Landes Brandenburg den Verkehrsvertrag vom 27.8.2004 nebst Anlagen sowie weitere Verträge auf den Internetseiten des Landes Berlin veröffentlicht. Für die Entscheidung, ob eine Pflicht zur Veröffentlichung aller bestehenden, den S-Bahn-Verkehr betreffenden Verträge mit dem Grundsatz des länderfreundlichen Verhaltens vereinbar wäre, kommt es nicht darauf an, ob diese ganz oder teilweise veröffentlicht oder faktisch öffentlich zugänglich sind. Ebenso wenig kommt es entgegen der Auffassung des beteiligten Trägers darauf an, wie der Bundesgesetzgeber und der Berliner Gesetzgeber in ihren Informationsfreiheitsgesetzen (vgl. § 10 Abs. 3 Nr. 2 des Gesetzes zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin) das Recht auf Informationszugang geregelt haben, soweit durch das Bekanntwerden des Akteninhalts Angaben und Mitteilungen öffentlicher Stellen, die nicht dem Anwendungsbereich der jeweiligen Gesetze unterfallen, offenbart werden. Es versteht sich von selbst, dass auch diese Regelungen an die bundesstaatliche Kompetenzverteilung gebunden sind.

bb) Die in § 1 S. 1 Gesetzentwurf enthaltene Pflicht zur Offenlegung auch aller künftigen Verträge, Beschlüsse und Nebenabreden „zwischen dem Land Berlin und der S-Bahn-Berlin“, ist mit dem Grundsatz des bundes- und länderfreundlichen Verhaltens ebenfalls nicht vereinbar, soweit er sich auf Verträge, Beschlüsse und Nebenabreden der Länder Berlin und Brandenburg mit der S-Bahn Berlin GmbH bezieht, welche die nach derzeitigem Stand bis 2017 gültigen und gemeinsam mit Brandenburg geschlossenen Verkehrsverträge ergänzen, abändern oder ersetzen. Denn auch insoweit würde eine einseitige Veröffentlichungspflicht ohne Beteiligung des Landes Brandenburg der Pflicht zu länderfreundlichem Verhalten widersprechen. Für eine beschränkende Auslegung auf Abmachungen allein mit dem Land Berlin finden sich Anhaltspunkte weder im Wortlaut noch in der Begründung des Gesetzentwurfs.

Ob sich die Offenlegungspflicht in § 1 S. 1 Gesetzentwurf nur auf Verträge, Beschlüsse und Nebenabreden mit der S-Bahn Berlin GmbH oder auch auf künftig denkbare Vereinbarungen mit etwaigen anderen Eisenbahnverkehrsunternehmen bezieht, die im Falle einer Privatisierung die S-Bahn-Berlin betreiben sollten, liegt zwar – auch vor dem Hintergrund der erwähnten öffentlichen Äußerungen einer Vertrauensperson – nahe, kann aber letztlich dahinstehen. Soweit und solange ein Verkehrsverbund mit dem Land Brandenburg besteht, wäre die einseitige Regelung einer Veröffentlichungspflicht durch das Land Berlin kompetenzwidrig. Dieses verfassungsrechtliche Ergebnis lässt sich – wie die beteiligten Vertrauenspersonen des Trägers aber wohl meinen – auch nicht über die Ausübung eines künftigen mittelbaren Zwangs für die Vertragspartner, die sich hierauf einstellen könnten, vermeiden oder umgehen. Das Land Brandenburg darf nach dem Grundsatz länderfreundlichen Verhaltens auch nicht ohne jede Einwirkungsmöglichkeit darauf verwiesen werden, sich auf die neue Gesetzeslage in Berlin „einzustellen“ und bei dem (dann eher wenig wahrscheinlichen) Abschluss neuer Verträge eine unbegrenzte einverständliche Veröffentlichung (und dementsprechend alle anderen vorgesehenen Regelungen) „freiwillig“ hinzunehmen.

cc) Eine mit dem Grundsatz des bundes- und länderfreundlichen Verhaltens vereinbare einschränkende Auslegung von § 1 Gesetzentwurf dahingehend, dass eine Rechtspflicht zur Veröffentlichung immer nur dann bestehen soll, wenn die zuständigen Stellen Brandenburgs der Veröffentlichung zustimmen, ist nicht möglich. Dabei kann offen bleiben, ob eine derartige, zu einem verfassungskonformen Ergebnis führende Auslegung, die eine geltungserhaltende Reduktion verfassungsrechtlich zweifelhafter Normen ermöglicht, entsprechend für die Interpretation und verfassungsgerichtliche Kontrolle von Entwürfen im Volksgesetzgebungsverfahren herangezogen werden kann oder nicht (vgl. dazu Bay-VerfGH 47, 276 <297>; 53, 42 <66 f>; ThürVerfGH, LVerfGE 12, 405 <456>; zur verfassungskonformen Auslegung allgemein BVerfGE 54, 277 <299 f>; 71, 81 <105>; 86, 288 <320>; 90, 263 <275>; 110, 226 <267>). Mit Rücksicht auf die Besonderheiten des plebiszitären Gesetzgebungsverfahrens und der dabei erforderlichen Anforderungen an die Klarheit von Gesetzestext und Begründung (sowohl im Hinblick auf die Erreichung des Quorums für die Einleitung eines Volksbegehrens als auch wegen der anschließend starren Abstimmungsregeln ohne Änderungsalternativen) erscheint dies jedenfalls unter den hier gegebenen Umständen ausgeschlossen. Für die Möglichkeit einer verpflichtenden Beteiligung des Landes Brandenburg vor einer Offenlegung lässt sich weder dem Wortlaut noch der Begründung des § 1 Gesetzentwurf irgendein Anhalt entnehmen. Sie stünde vielmehr im Widerspruch zum erkennbaren Willen der Initiatoren und damit zugleich der Unterstützer des Volksbegehrens, die auf einseitige, schnelle und zwingende Maßnahmen des Landes Berlin setzen.

c) Für die Regelungen in § 2 S. 1 Nr. 1, 3, 4 und 5 Gesetzentwurf, die ohne Beschränkung auf das Land Berlin für „neue Verkehrsverträge“ Vorgaben zur Qualität der Verkehrsleistungen und der Infrastruktur im S-Bahn-Verkehr enthalten, fehlt möglicherweise schon die gem. Art. 62 Abs. 1 S. 1 VvB erforderliche Landesgesetzgebungskompetenz (vgl. dazu sogleich und auch oben zu 2.3 unter Hinweis auf Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG). Dies gilt ebenso für die in § 2 S. 2 Gesetzentwurf verbindlich festgelegte Pflicht zur Einarbeitung dieser Vorgaben binnen einer Frist von einem beziehungsweise zwei Jahren. Auf jeden Fall würde das Land Berlin auch mit diesen Regelungen seine Pflicht zu bundes- und länderfreundlichem Verhalten verletzen, weil und soweit sie auch den S-Bahn-Verkehr in Brandenburg betreffen.

aa) Ob sich die Regelungen in § 2 Gesetzentwurf nur an die für den Abschluss der Verkehrsverträge gem. § 3 Abs. 2 ÖPNV-Gesetz Berlin zuständige Senatsverwaltung oder zugleich an die hierfür zuständigen Stellen Brandenburgs richten, ist weder dem Wortlaut noch der Begründung des Entwurfs ausdrücklich zu entnehmen, obschon § 2 S. 1 Nr. 1, 3, 4 und 5 Gesetzentwurf auch Vorgaben für Verkehrsleistungen in Brandenburg enthält. Sollte § 2 Gesetzentwurf dahingehend zu verstehen sein, dass die Vorgaben – mit Ausnahme derjenigen nach S. 1 Nr. 2 und 6 Gesetzentwurf, die ausschließlich das Land Berlin betreffen – auch für Brandenburger Behörden verbindlich sein sollen, fehlte dem Land Berlin hierfür in jedem Falle die Gesetzgebungskompetenz. Der Berliner Gesetzgeber wäre auch bei an sich bestehender Landeskompetenz nicht befugt, der Verwaltung des Landes Brandenburg hinsichtlich der Durchführung und Gestaltung des S-Bahn-Verkehrs in Brandenburg Vorschriften zu machen. Unterstellt man, dass § 2 Gesetzentwurf ausschließlich die Berliner Verwaltung verpflichten soll, wäre er jedenfalls mit dem Grundsatz des bundes- und länderfreundlichen Verhaltens nicht vereinbar. Denn mit dem geplanten Gesetz würde das Land Berlin trotz des bestehenden Verkehrsverbundes einseitig Mindestanforderungen für den Inhalt von Verkehrsverträgen vorschreiben, welche auch die Erbringung von Verkehrsleistungen sowie die personelle und sachliche Ausstattung der Bahnhöfe in Brandenburg betreffen, ohne dem Land Brandenburg ein Mitentscheidungsrecht einzuräumen. Insoweit gilt – wie zu § 1 Gesetzentwurf ausgeführt – auch hier, dass das Kooperationsverhältnis für den S-Bahn-Verkehr von Verfassungs wegen die Rücksichtnahme des Landes Berlin bei der Ausübung seiner Gesetzgebungsbefugnisse verlangt und jedem einseitigen Gesetzesbefehl hinsichtlich der Bedingungen für die Erbringung von Verkehrsleistungen und für die personelle und sachliche Ausstattung der Bahnhöfe entgegensteht. Dies gilt auch, soweit das Land Brandenburg trotz des länderübergreifenden Netzzuschnitts und des vereinbarten Verkehrsverbundes beim Abschluss neuer Verkehrsverträge nach Auslaufen der bestehenden mittelbar gezwungen sein könnte, diese „freiwillig“ mit dem in § 2 S. 1 Gesetzentwurf bedingungslos vorgeschriebenen Inhalt abzuschließen oder den Verkehrsverbund aufzukündigen.