

Zulässigkeit der Volksinitiative "Bürgernähe erhalten - Kreisreform stoppen"

Platter, Julia

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Platter, J. (2017). *Zulässigkeit der Volksinitiative "Bürgernähe erhalten - Kreisreform stoppen"*. (Wahlperiode Brandenburg, 6/30). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-50923-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Zulässigkeit der Volksinitiative

„Bürgernähe erhalten – Kreisreform stoppen“

Bearbeiterin: Dr. Julia Platter

Datum: 6. März 2017

Die Ausarbeitungen des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag.....	3
B.	Stellungnahme	3
I.	Prüfungsmaßstab.....	3
II.	Ziffer I der Vorlage: Die Aufhebung des Landtagsbeschlusses zum Leitbild	6
1.	Zuständigkeit des Landtages.....	6
2.	Unzulässiger Eingriff in die Organkompetenzen des Landtages?	6
a)	Rechtscharakter des Beschlusses LT-Drs. 6/4528-B.....	7
aa)	Rechtliche Unverbindlichkeit schlichter Parlamentsbeschlüsse.....	7
bb)	Besonderheiten eines Leitbildbeschlusses des Landtages.....	8
b)	Aufhebung von schlichten Parlamentsbeschlüssen?	9
c)	Die durch Volksentscheid bestätigte andere Vorlage als direktdemokratische Parallele zum schlichten Parlamentsbeschluss.....	10
3.	Haushaltsvorbehalt gem. Art. 76 Abs. 2 LV.....	11
III.	Ziffer II der Vorlage: Erhalt der Landkreise und kreisfreien Städte in ihrem Bestand/Gebietsänderungen oder Einkreisungen nicht gegen den Willen der betroffenen Gebietskörperschaften	13
1.	Zuständigkeit des Landtages.....	13
2.	Unzulässiger Eingriff in die Organkompetenz des Landtages?	13
3.	Beachtung der Selbstverwaltungsgarantien der Art. 97, 98 LV	15
4.	Haushaltsvorbehalt gem. Art. 76 Abs. 2 LV.....	16
IV.	Ziffer III der Vorlage: Aufforderung an die Landesregierung, ein Konzept zur kommunalen Zusammenarbeit einschließlich der erforderlichen Gesetzentwürfe vorzulegen	16
1.	Zuständigkeit des Landtages.....	16
2.	Aufforderung an die Landesregierung als nicht umsetzbares Begehren im Zusammenwirken der Verfassungsorgane.....	16
3.	Verletzung des Haushaltvorbehalts gem. Art. 76 Abs. 2 LV.....	18
V.	Gesamtbetrachtung und Zusammenfassung	19

A. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde kurzfristig beauftragt, zu prüfen, ob die Volksinitiative „Bürgernähe erhalten – Kreisreform stoppen“, deren Unterschriftensammlung der Landtagspräsidentin am 14. Februar 2017 übergeben wurde, gem. § 5 VAGBbg¹ in Verbindung mit Art. 76 LV² zulässig ist.

Der in drei Ziffern untergliederte Antrag der von der Volksinitiative unterbreiteten Vorlage lautet wie folgt:

I. Der Beschluss des Landtags vom 13. Juli 2016 (Drucksache 6/4528-B – Entwurf des Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019) wird hiermit aufgehoben.

II. Die Landkreise Barnim, Dahme-Spreewald, Elbe-Elster, Havelland, Märkisch-Oderland, Oberhavel, Oberspreewald-Lausitz, Oder-Spree, Ostprignitz-Ruppin, Potsdam-Mittelmark, Prignitz, Spree-Neiße, Teltow-Fläming und Uckermark sowie die kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus, Frankfurt (Oder) und Landeshauptstadt Potsdam bleiben in ihrem Bestand erhalten. Gebietsänderungen oder Einkreisungen sollen nicht gegen den Willen der bestehenden Landkreise und kreisfreien Städte vollzogen werden.

III. Die Landesregierung wird aufgefordert, ein Konzept zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltungen mittels interkommunaler Zusammenarbeit einschließlich der dazu erforderlichen Gesetzentwürfe vorzulegen.

B. Stellungnahme

I. Prüfungsmaßstab

Die Landesverfassung in Verbindung mit dem VAGBbg ermöglicht es den Einwohnern des Landes, dem Landtag sowohl Gesetzesvorlagen als auch „andere Vorlagen“ zu Gegenständen der politischen Willensbildung im Rahmen einer Volksinitiative gemäß Art. 76 Abs. 1 LV zu unterbreiten. Als „andere Vorlage“ können generell Gegenstände der politischen Willensbildung verstanden werden, zu denen der Landtag einen so genannten

¹ Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Volksabstimmungsgesetz – VAGBbg) vom 14. April 1993 (GVBl. I S. 94), zul. geänd. durch Gesetz vom 29. April 2015 (GVBl. I Nr. 12).

² Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. Aug. 1992 (GVBl. I S. 298), zul. geänd. durch Gesetz vom 5. Dez. 2013 (GVBl. I Nr. 42).

schlichten Parlamentsbeschluss fassen kann (dazu sogleich noch im Einzelnen unter Abschnitt B.II.2).³

Die Volksinitiative ist die erste Verfahrensstufe des in den Art. 76-78 LV verankerten direktdemokratischen Verfahrens mit den drei Stufen Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid. Im Rahmen dieses gestuften Verfahrens ist die mit der Volksinitiative unterbreitete Vorlage deckungsgleich mit dem potentiellen Abstimmungsgegenstand des Volksentscheids nach Art. 78 LV, da beim Durchschreiten der Verfahrensstufen weder dem Landtag noch den Initiatoren ein Recht zur Abänderung oder Verbesserung der mit der Volksinitiative unterbreiteten Vorlage eingeräumt ist. Die Zulässigkeit der Volksinitiative gemäß § 5 VAGBbg ist demgemäß unter dem Blickwinkel zu prüfen, dass die Vorlage im Wege des Volksentscheids gemäß Art. 78 LV Abs. 2 LV beschlossen werden kann.⁴ Es gilt mithin ein einheitlicher Maßstab für alle drei Verfahrensstufen.⁵

Die hier am 14. Februar 2017 dem Landtag, vertreten durch die Landtagspräsidentin, gem. § 9 Abs. 1 VAGBbg unterbreitete Volksinitiative enthält keinen Gesetzentwurf. Vielmehr gliedert sie sich in ein Aufhebungsverlangen (I.), eine Feststellung zur Erhaltung der Landkreise und kreisfreien Städte in der derzeitigen Form (II.) und eine Aufforderung an die Landesregierung (III.). Sie ist daher als „andere Vorlage“ im Sinne des Art. 76 Abs. 1 i. V. m. Art. 77 Abs. 1 LV, § 6 Abs. 1 VAGBbg einzuordnen. Zu fragen ist daher nach den Prüfungsmaßstäben für eine solche „andere Vorlage“.

Ausdrückliche von der Verfassung formulierte Prüfungsmaßstäbe sowohl für Gesetzentwürfe als auch für andere Vorlagen stellen Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV sowie Art. 76 Abs. 2 LV dar.

Nach Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV muss es sich um einen Gegenstand der politischen Willensbildung im Rahmen der Zuständigkeit des Landtags handeln. „Andere Vorlagen“ sind

³ Lieber, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg – Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 76 Anm. 3.

⁴ Die von Lieber (Fn. 3) unter Art. 77 Anm. 3.1 geäußerte Auffassung, Volksbegehren und Volksentscheide, die auf empfehlende Beschlüsse (das sind „andere Vorlagen“) gerichtet sind, seien verfassungsrechtlich problematisch, lässt sich, wie er selbst einräumt, mit dem Wortlaut der Art. 76-78 LV nicht vereinbaren, wonach die andere Vorlage gerade nicht vom Volksbegehren und Volksentscheid ausgeschlossen wird. Dass sich ein erfolgreicher Volksentscheid mit einer im Ergebnis nicht bindenden Aussage politisch zweischneidig auswirken kann, steht auf einem anderen Blatt.

⁵ BbgVerfG, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. VfGBbg 57/00, LKV 2002, S. 77 (79).

mithin nur zulässig, wenn der Landtag einen solchen Beschluss im Rahmen seiner Zuständigkeit ebenso fassen könnte. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Zuständigkeit des Landtages, (nicht bindende) Beschlüsse der politischen Willensbildung zu fassen, weiter reicht als die Gesetzgebungskompetenz des Landes. Der Landtag kann beispielsweise bundes- oder europapolitischen Fragen zum Gegenstand seiner politischen Willensbildung machen, solange ein Bezug zu Brandenburg besteht.⁶

Die Ausschlussgründe des Art. 76 Abs. 2 LV für Initiativen zum Landeshaushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, zu Abgaben- und Personalentscheidungen gelten nach dem insoweit eindeutigen Wortlaut der Landesverfassung auch für andere Vorlagen, da hier zwischen Gesetzentwürfen und anderen Vorlagen nicht unterschieden wird. Freilich dürfte wegen des nicht bindenden Charakters anderer Vorlagen für den so genannten Haushaltsvorbehalt ein weniger strenger Maßstab als für Gesetzesvorlagen gelten (dazu noch sogleich im Einzelnen unter II.3).

Daneben muss eine Volksinitiative auch im Übrigen mit höherrangigem Recht vereinbar sein, insbesondere den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Landesverfassung genügen.⁷ Denn die Bindung an die Verfassung besteht für jeden Akt staatlichen Handelns. Wie das Landesverfassungsgericht ausführt, sind etwa Volksinitiativen unzulässig, die auf Erlass eines verfassungswidrigen Gesetzes gerichtet sind, die einen unzweifelhaft unsinnigen oder sittenwidrigen Inhalt haben oder sonst wie einen Missbrauch des Gesetzgebungsverfahrens bedeuten.⁸

Unzulässig sind demnach unter anderem auch solche „andere Vorlagen“, die in diejenigen Organkompetenzen eingreifen, die ausschließlich dem Landtag als Verfassungsorgan in der Verfassungsrechtsbeziehung gegenüber der Landesregierung obliegen (wie z. B. Wahl des Ministerpräsidenten durch den Landtag gem. Art. 83 Abs. 1 Satz 1 LV, die Ein-

⁶ Vgl. zur politischen Willensbildung der Hamburgischen Bürgerschaft *David*, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg – Kommentar, 2. Aufl. 2004, Art. 50 Rn. 41; vgl. zu kompetenzbezogenen Schranken für schlichte Parlamentsbeschlüsse des Deutschen Bundestages *Luch*, in: Morlok/Schließky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht – Praxishandbuch, 2016, § 10 Rn. 50.

⁷ BbgVerfG, Urt. vom 15. Sept. 1994, Az. VfGBbg 2/93, juris, Rn. 11.

⁸ BbgVerfG, Urt. vom 15. Sept. 1994, Az. VfGBbg 2/93, juris, Rn. 11.

setzung eines Untersuchungsausschusses gem. Art. 72 LV)⁹ oder ausschließlich in seine eigene Zuständigkeit fallen (wie z. B. die Geschäftsordnungsautonomie nach Art. 68 LV).¹⁰ Darüber hinaus muss das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen (Art. 97, 98 LV) beachtet werden.

II. Ziffer I der Vorlage: Die Aufhebung des Landtagsbeschlusses zum Leitbild

1. Zuständigkeit des Landtages

Die Befassungszuständigkeit des Landtages für die hier unterbreitete Vorlage zu einem kommunalpolitischen Gegenstand ergibt sich aus der dem parlamentarischen Landesgesetzgeber zugewiesenen Regelungskompetenz für das Kommunalrecht und die Gebietsänderung von Gemeinden und Gemeindeverbänden (Art. 70 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 97, 98 LV). Die Gesetzgebungskompetenzen begründen hier ohne weiteres auch ein Befassungsrecht des Landtages. Ziffer I der Vorlage betrifft daher einen Gegenstand, der in der Zuständigkeit des Landtages liegt.

2. Unzulässiger Eingriff in die Organkompetenzen des Landtages?

Die von den Initiatoren gewählte Formulierung der „Aufhebung“ eines Landtagsbeschlusses wirft die Frage auf, ob Parlamentsbeschlüsse allgemein einer Aufhebung im Rechtsinne zugänglich sind und insbesondere im Wege eines Volksentscheides in diesem Sinne aufgehoben werden können. (Nur) Wenn beide Annahmen zutreffen, muss darüber hinaus die Frage gestellt werden, ob mit Ziffer I der Vorlage unzulässig in die organschaftlichen Rechte des Landtages eingegriffen werden könnte.

Verfassungsrechtlicher Anknüpfungspunkt für eine mögliche Unzulässigkeit der Volksinitiative wäre in diesem Fall der Umstand, dass die Willensbildung im Parlament und die Willensbildung im Wege des Volksentscheides von Verfassungs wegen gleichberechtigt nebeneinander stehen, die Verfassung also weder dem Parlament noch dem direktdemokratischen Verfahren einen Vorrang vor dem jeweils anderen Verfahren einräumt. Insbesondere kennt die Landesverfassung keine generelle Bindungswirkung von Volksent-

⁹ Siehe zur vergleichbaren Verfassungslage in Schleswig-Holstein *Caspar*, in: *Caspar/Ewer/Nolte/Waack*, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein – Kommentar, 2006, Art. 41 Rn. 20, und *David* (Fn. 6), Art. 50 Rn. 39.

¹⁰ Dabei versteht sich, dass allein die Komplexität eines Gegenstandes der politischen Willensbildung nicht dazu führt, dass eine Befassung dem Landtag vorbehalten und damit dem Volksabstimmungsverfahren entzogen ist, da die Landesverfassung eine solche Einschränkung nicht vorsieht.

scheiden, die dem Volksentscheid gegenüber der Willensbildung im Parlament einen höheren Rang einräumen würde.¹¹ Die Volksinitiative darf sich insoweit mit dem Verlangen der Aufhebung keinen Zugriff auf Entschließungsakte des Landtages anmaßen.

a) Rechtscharakter des Beschlusses LT-Drs. 6/4528-B

Hiervon ausgehend ist zunächst zu klären, welchen Rechtscharakter der von Ziffer I der Volksinitiative in den Blick genommene Beschluss des Landtages zum Leitbild besitzt.

aa) Rechtliche Unverbindlichkeit schlichter Parlamentsbeschlüsse

Der „Parlamentsbeschluss“ ist der Oberbegriff für sämtliche, nicht in Gesetzesform verabschiedete Parlamentsentscheidungen. Rechtliche Verbindlichkeit für die jeweiligen Adressaten besitzen hiervon nur diejenigen Beschlüsse, denen von der Verfassung eine solche rechtliche Verbindlichkeit zugeordnet wird. Dazu gehören beispielsweise der Erlass der Geschäftsordnung (Art. 68 LV), die Wahl des Ministerpräsidenten (Art. 83 Abs. 1 LV) und andere Wahlbeschlüsse oder auch die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses (Art. 72 LV).¹² Parlamentsbeschlüsse als Stellungnahmen zu aktuellen Ereignissen, politische Absichtserklärungen, Ersuchen an die Regierung oder andere Entschlüsse, denen weder eine Regulierungsabsicht noch eine Regulierungskompetenz zugrunde liegt, sind hingegen – ungeachtet dessen, dass das Parlament aufgrund seines allgemeinpolitischen Mandats zur Beschlussfassung in dieser Weise berechtigt ist¹³ – rechtlich unverbindlich.¹⁴ Das heißt, kein Staatsorgan oder Bürger ist an einen solchen schlichten Parlamentsbeschluss rechtlich gebunden, vielmehr haben die jeweils Angesprochenen eine politische Bewertung des Inhalts vorzunehmen und eigenverantwortliche Schlüsse zu ziehen.¹⁵

¹¹ Anders die Hamburgische Landesverfassung (Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 [HmbBl I 100-a], zul. geänd. durch Art. 1 des Gesetzes vom 20. Juli 2016 [HmbGVBl. S. 319]), deren Art. 50 Abs. 4a Satz 1 und 2 bestimmt: „Ein Volksentscheid über eine andere Vorlage bindet Bürgerschaft und Senat. Die Bindung kann durch einen Beschluss der Bürgerschaft beseitigt werden.“

¹² Vgl. hierzu auch die Auflistung landesverfassungsrechtlich verbindlicher Beschlüsse bei ThürVerfGH, Urt. vom 2. Feb. 2011, Az. VerfGH 20/09, juris, Rn. 36.

¹³ Siehe zu Parlamentsbeschlüssen des deutschen Bundestages *Luch* (Fn. 6), § 10 Rn. 35 m. w. N.

¹⁴ *Luch* (Fn. 6), § 10 Rn. 29 m. w. N.; ThürVerfGH, Urt. vom 2. Feb. 2011, Az. VerfGH 20/09, juris, Rn. 37 ff.

¹⁵ *Luch* (Fn. 6), § 10 Rn. 29.

bb) Besonderheiten eines Leitbildbeschlusses des Landtages

Zu fragen ist an dieser Stelle, ob diese Überlegungen auch für ein vom Landtag im Wege einer EntschlieÙung gebilligtes „Leitbild“ zur einer kommunalen Funktional- und Gebietsreform gelten können oder ob einer solchen EntschlieÙung vielmehr im Vorgriff auf die im Ergebnis nur durch Gesetz mögliche Funktional- und Gebietsreform höhere Bindungswirkung zukommt. Zunächst ist eine solche Bindungswirkung in der Verfassung selbst nicht ausdrücklich angeordnet. Auch das Landesverfassungsgericht des Landes Brandenburg hat dem Leitbild keine solche Wirkung zugeordnet. Vielmehr kommt das Landesverfassungsgericht in einer Entscheidung aus dem Jahre 2002 zu dem Ergebnis, dass selbst die gesetzgeberische Festlegung eines Leitbildes den Landesgesetzgeber nicht dazu verpflichtet, eine (Gemeinde-)Gebietsreform durchzuführen.¹⁶ Umso weniger ergibt sich eine solche Verpflichtung aus einem Leitbild in Gestalt eines schlichten Parlamentsbeschlusses. Zwar dürften durch ein von der Landesregierung beschlossenes und vom Landtag gebilligtes Leitbild die für eine Kommunalgebietsreform sprechenden Gründe des Gemeinwohls bereits konkretisiert sein, so dass in einem späteren Gesetzgebungsverfahren darauf Bezug genommen werden kann. Das hindert allerdings den Gesetzgeber nicht daran, von einem Leitbild bei entsprechenden Sachgründen abzuweichen.¹⁷ Verbindlichkeit erhält das Leitbild folglich nur dadurch, dass der Gesetzgeber im Rahmen der Abwägung zum jeweiligen Reformgesetz zur Begründung der Gemeinwohlbelange auf die Gesichtspunkte des Leitbildes Bezug nimmt. Aus sich heraus entfaltet das vom Landtag gebilligte Leitbild indes keine Bindungswirkung. Diese Sichtweise wird durch die konkreten Inhalte des Beschlusses LT-Drs. 6/4528-B bestätigt. Dort heißt es, der Landtag „bekräftigt [mit diesem Beschluss] sein Vorhaben, eine umfassende Verwaltungsstrukturreform durchzuführen“, die sich an den im weiteren Text des Beschlusses aufgeführten Aussagen und Festlegungen orientieren soll.¹⁸ Es handelt sich mithin um eine politische Absichtserklärung des Landtages zu künftigen Gesetzgebungsvorhaben. Als schlichter Parlamentsbeschluss kommt ihm keine rechtliche Verbindlichkeit zu.

¹⁶ BbgVerfG, Urt. vom 29. Aug. 2002, Az. VfGBbg 15/02, juris, Rn. 31.

¹⁷ So ThürVerfGH, Urt. vom 18. Dez. 1996, Az. VerfGH 2/95, 6/95, juris, Rn. 104.

¹⁸ LT-Drs. 6/4528-B, S. 1.

b) Aufhebung von schlichten Parlamentsbeschlüssen?

Angesichts der fehlenden rechtlichen Verbindlichkeit dieser Art von Beschlüssen schließt sich daran die Frage an, ob ein schlichter Parlamentsbeschluss überhaupt im rechtlichen Sinne aufgehoben werden kann. Die Aufhebung im rechtlichen Sinne ist auf die Beseitigung der Rechtswirkung von Beschlüssen oder Entscheidungen gerichtet. Im Kontext der parlamentarischen Handlungsformen wird beispielsweise im Rahmen von Änderungsgesetzen der Änderungsbefehl „wird aufgehoben“ dazu verwendet, Gliederungseinheiten des zu ändernden Gesetzes (z. B. Teile, Abschnitte, Paragraphen) zu beseitigen. Der Änderungsbefehl „wird aufgehoben“ unterscheidet sich nur durch den Standort vom Änderungsbefehl „tritt außer Kraft“, mit denen ein gesamtes zusammenhängendes gesetzliches Regelwerk aufgehoben wird.¹⁹ Die Verwaltungsgerichte „heben“ auf der Grundlage von § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO²⁰ Verwaltungsakte „auf“ und beseitigen damit deren rechtsgestaltende Wirkung. Der Begriff der Aufhebung wird z. B. auch für die Beseitigung der Rechtswirkungen von gerichtlichen Entscheidungen durch eine höhere gerichtliche Instanz (wie z. B. die Aufhebung eines Urteils im Wege der Revision, § 144 Abs. 3 Nr. 2 VwGO) oder durch das Landesverfassungsgericht verwandt (§ 50 Abs. 3 VerfGGBbg²¹).

Demgegenüber ist es nicht erforderlich, dass der jeweilige Landtag einen von ihm zu einem früheren Zeitpunkt der Legislatur gefassten, schlichten Parlamentsbeschluss zunächst teilweise oder ganz aufhebt, um in einem weiteren schlichten Parlamentsbeschluss zu einer neuen, inhaltlich geänderten politischen Willensbildung zu diesem Gegenstand zu gelangen. Angesichts dessen, dass an einen schlichten Parlamentsbeschluss keine Rechtsfolgen anknüpfen, ist auch eine Beseitigung seiner Rechtswirkungen durch Aufhebung im rechtlichen Sinne nicht möglich. Vielmehr gilt in einem solchen Fall ohne weiteres die jeweils jüngste Entschließung zu einem bestimmten Gegenstand als aktueller Ausdruck der politischen Willensbildung des Parlaments.

Für den schlichten Parlamentsbeschluss kann daher die Schlussfolgerung gezogen werden, dass er mangels einer verbindlichen rechtlichen Wirkung auch keinen Anknüpfungs-

¹⁹ Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 3. Aufl. 2006, Rn. 575, 576.

²⁰ Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), zul. geänd. durch Artikel 17 des Gesetzes vom 22. Dez. 2016 (BGBl. I S. 3106).

²¹ Gesetz über das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg (Verfassungsgerichtsgesetz Brandenburg – VerfGGBbg) i. d. F. d. Bek. vom 22. Nov. 1996 (GVBl. I S. 343), zul. geänd. durch Art. 4 des Gesetzes vom 19. Juni 2013 (GVBl. I Nr. 23).

punkt für eine Aufhebung seiner rechtlichen Wirkungen bietet. Sollte also der Landtag einen Beschluss über die „Aufhebung“ einer oder mehrere seiner älteren Beschlüsse fassen, wäre dies als „Aufhebung“ im politischen Sinne zu verstehen. Der Landtag würde damit eine politische Willensbildung dergestalt zum Ausdruck bringen, dass er die politischen Inhalte der älteren Entschlüsse nicht mehr als maßgeblich betrachtet und er sie ggf. durch andere Inhalte ersetzt.

c) Die durch Volksentscheid bestätigte andere Vorlage als direktdemokratische Parallele zum schlichten Parlamentsbeschluss

Wie eingangs schon dargestellt, kann die Volksinitiative in gleicher Weise wie der Landtag einen Gegenstand der politischen Willensbildung zum Gegenstand einer Vorlage als einer „anderen Vorlage“ machen. Demzufolge besitzen dann die durch einen Volksentscheid beschlossenen anderen Vorlagen keine rechtliche Verbindlichkeit. Das heißt zunächst, dass Ziffer I der Vorlage auch dann nicht die Wirkung besitzen wird, den Beschluss des Landtages LT-Drs. 6/4528-B im rechtlichen Sinne aufzuheben, wenn er in einem Volksentscheid beschlossen (bestätigt) würde. Er würde vielmehr dem Akt einer politischen Willensbildung im Landtag einen neuen Akt gleichen Charakters im Wege des Volksentscheides entgegensetzen. Ein unmittelbarer Übergriff in die organschaftlichen Rechte des Landtages ist damit im rechtlichen Sinne nicht möglich.²²

Jedoch könnte man sich fragen, ob angesichts eines jedenfalls politisch wirkmächtigen erfolgreichen Volksentscheids mit dem Gegenstand der politischen Aufhebung einer EntschlieÙung des Landtages gleichwohl ein Eingriff in die organschaftlichen Rechte des Landtages zu besorgen wäre, weil die politische Entscheidungsfreiheit des Landtages und seiner Mitglieder in einer Weise beeinträchtigt würde, die mit der organschaftlichen Stellung des Landtages und dem freien Mandat seiner Mitglieder (Art. 56 Abs. 1 LV) nicht zu vereinbaren wäre. Dem kann allerdings entgegengehalten werden, dass, wie oben gezeigt, auch der Landtag selbst im Laufe der Legislatur bei veränderten Mehrheiten zu anderen oder gar entgegengesetzten Schlussfolgerungen in Bezug auf einen politischen Gegenstand gelangen und dies durch eine EntschlieÙung zum Ausdruck bringen kann. In

²² Vgl. hierzu auch die Volksinitiative aus dem Jahr 2003 „Gegen Zwangseingemeindungen und für die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ mit ihrer Ziffer 1 (von sechs Ziffern): „Die Gesetze 1-6 zur landesweiten Gemeindegebietsreform und zur Änderung der Amtsordnung werden zurückgewiesen bzw. aufgehoben.“ Der Hauptausschuss hat die Zulässigkeit dieser Initiative im Sinne von § 5 VAGBbg festgestellt (LT-Drs. 3/5966).

diesem Falle würde er selbst ältere Entschlüsse teilweise oder ganz ersetzen und damit im politischen Sinne „aufheben“. Für die „andere Vorlage“ gemäß Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV kann insoweit nichts anderes gelten, zumal Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV es ausdrücklich ermöglicht, dass die politische Willensbildung des brandenburgischen (Wahl- und Abstimmungs-)Volkes als Souverän auf zwei verschiedenen Wegen zum Ausdruck kommen kann, nämlich zum einen im Landtag als Repräsentationsorgan sowie zum anderen im Wege des Volksentscheides zu anderen Vorlagen.

Zwischenergebnis: Ziffer I der hier zu prüfende Vorlage greift nicht in die organschaftlichen Rechte des Landtages ein.

3. Haushaltsvorbehalt gem. Art. 76 Abs. 2 LV

Unzulässig sind gemäß Art. 76 Abs. 2 LV Volksinitiativen zum Landeshaushalt. In der Auslegung des Landesverfassungsgerichts erfasst Art. 76 Abs. 2 LV nach seinem Sinn und Zweck nicht nur Gesetzesinitiativen zum Landeshaushalt selbst, sondern auch solche Initiativen, die zu gewichtigen staatlichen Ausgaben führen und sich unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf das Gesamtgefüge des Haushalts und der weiteren Umstände des Falles als wesentliche Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts darstellen. Hierfür ist, wie das Landesverfassungsgericht ausführt, eine wertenden Gesamtbetrachtung erforderlich.²³

Für diese Art von Betrachtung ist zunächst festzustellen, ob der Landtag als Inhaber des Budgetrechts sich im Beschluss LT-Drs. 6/4528-B bereits in einer bestimmten Weise festgelegt hat. Ziel des im Leitbild umrissenen Konzepts einer Verwaltungsstrukturreform ist es, die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltung als zentrales unverzichtbares Element des demokratischen Gemeinwesens in Brandenburg zu stärken und zu erhalten.²⁴ In Bezug auf die finanziellen Auswirkungen eines Verzichts auf die Reform wird zunächst zugrunde gelegt, dass ein solcher Verzicht langfristig zu finanziellen Mehrbelastungen führen würde, da bestimmte Tendenzen (wie zum Beispiel wegfallende Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen aus dem Solidarpakt II, demographische Entwicklung) unmittelbare Auswirkungen auf die Einnahmen der brandenburgischen

²³ BbgVerfG, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. VfGBbg 57/00, LKV 2002, 77 (81).

²⁴ Entwurf eines Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019, LT-Drs. 6/4528-B, Festlegungen, I. Anlass und Ziele der Verwaltungsstrukturreform 2019, 2. Ziele.

Kommunen habe.²⁵ Hierzu wird jedoch festgehalten, dass diese Auswirkungen gegenwärtig konkret nicht errechnet werden könnten, weil sie von zahlreichen Faktoren abhängig seien.²⁶ Zur Funktionalreform und deren finanziellen Auswirkungen wird allgemein festgehalten, dass die Funktionalreform die Haushaltskonsolidierung von Land und Kommunen nicht gefährden solle.²⁷ Zudem bekenne sich das Land zum Grundsatz der strikten Konnexität und werde daher nur diejenigen Aufgaben auf die Kommunen übertragen, soweit deren Übertragung unter Berücksichtigung der Gebühreneinnahmen nicht zu höheren Ausgaben des Landes für diese Aufgaben führe.²⁸ Zur Finanzierung wird im Leitbild erläutert, dass ein Betrag von 415 Mio. Euro in 10 Jahrestanchen aus der allgemeinen Rücklage bereitgestellt werden soll.²⁹ Wie die Betrachtung zeigt, sind die inhaltlichen Aussagen des Leitbildbeschlusses im Ergebnis sehr allgemein gehalten und lassen keinen konkreten Rückschluss auf Erfordernisse der Haushaltsplanung zu.

Abgesehen von der Allgemeinheit der Feststellungen inhaltlicher Art zu finanziellen Auswirkungen dürfte mit Blick auf den Haushaltsvorbehalt gem. Art. 76 Abs. 2 LV von entscheidender Bedeutung sein, dass die Beschlussfassung über das Leitbild, wie schon erläutert, im Wege eines schlichten, nicht verbindlichen Parlamentsbeschlusses erfolgte und damit keine unmittelbaren Auswirkungen auf den Landeshaushalt oder die künftige Haushaltsplanung hat. Der mit Ziffer I der Volksinitiative verfolgten „Aufhebung“ des Leitbildbeschlusses kann daher ebenfalls keine konkrete Auswirkung auf das Gesamtgefüge des Haushaltes zugerechnet werden. Diese Bewertung wird durch die entsprechende Leitentcheidung des Landesverfassungsgericht aus dem Jahre 2001 gestützt, in der sich das Gericht in einem obiter dictum dafür ausgesprochen hat, Volksinitiativen zu „anderen Vor-

²⁵ Entwurf eines Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019, LT-Drs. 6/4528-B, Festlegungen, II. Leitbild für die Neustrukturierung der Kreisebene, 1. In Brandenburg soll die Kreisebene neu strukturiert werden. Die neuen Strukturen sollen zum Tag der Kommunalwahlen im Jahre 2019 in Kraft treten.

²⁶ Entwurf eines Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019, LT-Drs. 6/4528-B, Festlegungen, II. Leitbild für die Neustrukturierung der Kreisebene, 1. In Brandenburg soll die Kreisebene neu strukturiert werden. Die neuen Strukturen sollen zum Tag der Kommunalwahlen im Jahre 2019 in Kraft treten.

²⁷ Entwurf eines Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019, LT-Drs. 6/4528-B, Festlegungen, III. Funktionalreform, Ziffer 2.a).

²⁸ Entwurf eines Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019, LT-Drs. 6/4528-B, Festlegungen, III. Funktionalreform, Ziffer 2.b).

²⁹ Entwurf eines Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019, LT-Drs. 6/4528-B, Festlegungen, V. Finanzen und Reform des Finanzausgleichs.

lagen“ nicht oder jedenfalls nicht in gleicher Strenge dem Haushaltsvorbehalt des Art. 76 Abs. 2 zu unterwerfen.³⁰

Zwischenergebnis: Der in Art. 76 Abs. 2 LV verankerte Haushaltsvorbehalt in der Interpretation, die er durch die Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts erhalten hat, steht der Volksinitiative (hier: Ziffer I) nicht entgegen. Es ist nicht ersichtlich, dass die hier zu prüfende Volksinitiative mit ihrer Ziffer I in das Gesamtgefüge des Haushalts eingreift und sich somit als wesentliche Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts darstellt.

III. Ziffer II der Vorlage: Erhalt der Landkreise und kreisfreien Städte in ihrem Bestand/Gebietsänderungen oder Einkreisungen nicht gegen den Willen der betroffenen Gebietskörperschaften

1. Zuständigkeit des Landtages

Zur Befassungszuständigkeit des Landtages gilt wegen des auch hier gegebenen kommunalpolitischen/-rechtlichen Zusammenhangs das bereits oben zu B.II.1 Gesagte.

2. Unzulässiger Eingriff in die Organkompetenz des Landtages?

Ziffer II der Vorlage ist daraufhin zu untersuchen, ob er im Hinblick auf seine unbedingt formulierte Aussage zum Erhalt der Landkreise und kreisfreien Städte in ihrem derzeitigen Bestand dem Landtag als dem parlamentarischen Gesetzgeber eine weder durch Zeitablauf noch in inhaltlicher Hinsicht überwindbare Sperre in Bezug auf eine künftige Gebietsreform auferlegen könnte.

Wie bereits unter Abschnitt B.II.2.c) erläutert, kommt auch der durch einen Volksentscheid bestätigten „anderen Vorlage“ aber weder gegenüber dem Parlament noch gegenüber der Landesregierung eine rechtliche Bindungswirkung zu. Der Landtag ist verfassungsrechtlich nicht gehindert, eine diesem Punkte zuwiderlaufende Entscheidung im Sinne einer auf gesetzlicher Grundlage beschlossenen Gebietsreform (Verwaltungsreform) oder sonstige Gebietsänderungen der Landkreise und kreisfreien Städte zu beschließen. Erst recht ist er nicht gehindert, hierzu schlichte Parlamentsbeschlüsse zu fassen. Volkswillensbildung und

³⁰ BbgVerfG, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. VfGBbg 75/00, LKV 2002 S. 77 (79, 83).

parlamentarische Willensbildung sind auch hier gleichrangig.³¹ Einen generellen Vorrang des Volksentscheides vor der parlamentarischen Beschlussfassung sieht die Verfassung nicht vor. Eine Sperrwirkung entsteht somit nicht.

Freilich unterliegen erfolgreiche Volksentscheide zu „anderen Vorlagen“, anders als schlichte Parlamentsbeschlüsse, nicht dem Grundsatz der parlamentarischen Diskontinuität. Schlichte Parlamentsbeschlüsse, so die herrschende Auffassung, unterfallen dem Grundsatz der sachlichen Diskontinuität, da die Legitimität der politischen Willensbildung eines Landtages auf die Dauer der Legislaturperiode begrenzt ist.³² Ihre Aussagekraft zur politischen Willensbildung ist also zeitlich begrenzt. Da „andere Vorlagen“ in einem direkt-demokratischen Verfahren zur Entscheidung gelangen können, besteht für diese keine legitimatorisch erforderliche Anknüpfung an die Wahlperiode des Landtages. Jedoch ist dann zu fragen, ob die im Wege des Volksentscheides zustande gekommene politische Willensbildung als politische Äußerung des Souveräns gewissermaßen Ewigkeitsgeltung besitzt. Eine solche Betrachtung würde indes verkennen, dass auch eine direktdemokratisch zustande gekommene politische Willensbildung zu einem bestimmten politischen Gegenstand mit dem Laufe und Wandel der Zeit an Aussagekraft und damit politischer Legitimation verlieren dürfte. Nicht unberücksichtigt bleiben darf dabei, dass Volksentscheide im derzeitigen verfassungsrechtlichen System den Ausnahmefall der politischen Willensbildung darstellen, während das Parlament seine Artikulationsfunktion im Sinne der politischen Willensbildung kontinuierlich ausübt. Einen gangbaren Weg zum Ausgleich dieser verschieden angelegten Prozesse der politischen Willensbildung untereinander zeigt eine Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts auf, in der das Gericht davon ausgeht, dass zwischen dem Parlament, insbesondere dem parlamentarischen Gesetzgeber, und dem in einem Volksentscheid zum Ausdruck kommenden Willen des Volkes der Grundsatz der Organtreue zu beachten ist. Nach diesem Grundsatz haben sich die Staatsorgane im Verhältnis zueinander so zu verhalten, dass sie ihre verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten verantwortlich und gewissenhaft und frei von Zeitdruck und Pressionen ausüben können. Das führt dazu, dass der parlamentarische Gesetzgeber bei einer späteren eigenen Beschlussfassung über ein Gesetz zum selben politischen Gegen-

³¹ Siehe hierzu HmbVerfG, Urt. vom 15. Dez. 2004, Az. HVerfG 6/04, juris, Rn. 58 ff., bei seinerzeit vergleichbarer Verfassungslage zu „anderen Vorlagen“.

³² Siehe hierzu das Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 31. März 2015 (Bearb. *Lechleitner*), Zur Reichweite des Diskontinuitätsgrundsatzes.

stand jedenfalls nicht leichtfertig über den im Volksentscheid zum Ausdruck gekommenen Willen des Volkes hinweggehen darf, sondern diesen würdigen und danach seine Abwägung vornehmen muss.³³ Dabei ist zu betonen: Eine Bindungswirkung im rechtlichen Sinne kann aus dem Prinzip der Organtreue trotz alledem nicht abgeleitet werden, da das Prinzip der Organtreue unterstützenden Charakter bei der Ausübung von bereits zugewiesenen Kompetenzen hat, jedoch keine neuen Kompetenzen schafft.³⁴

3. Beachtung der Selbstverwaltungsgarantien der Art. 97, 98 LV

Die Vorlage muss – wie schon eingangs aufgezeigt – auch mit den übrigen Verfassungsbestimmungen der Landesverfassung in Einklang stehen und darf daher auch die verfassungsrechtlich verankerte Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden und Gemeindeverbände nicht unzulässig einschränken. Unter diesem Aspekt könnte man die Frage aufwerfen, ob der mit Ziffer II Satz 1 der Vorlage zum Ausdruck kommende Wille zur Perpetuierung der derzeitigen territorialen Gliederung der Landkreise und kreisfreien Städte möglicherweise in die Selbstverwaltungsautonomie der kreisangehörigen Gemeinden eingreifen könnte. Der an die Landesregierung sowie den Landtag gerichtete Appell, keine Gebietsänderungen vorzunehmen, könnte die Selbstverwaltungsgarantie der kreisangehörigen Kommunen tangieren, weil er ihnen abverlangen könnte, von den ihnen eingeräumten rechtlichen Möglichkeiten zur Gebietsänderung (Art. 98 Abs. 2 Satz 1 LV, § 124 Abs. 1 bis 3 BbgKVerf³⁵), soweit damit auch die Kreisgrenzen betroffen sind, künftig keinen Gebrauch mehr zu machen. Ziffer II Satz 2 mit seinem Verweis auf die Entscheidungsfreiheit der Kommunen macht indes bereits deutlich, dass Ziffer II diese Ausrichtung nicht haben soll. Abgesehen davon nimmt auch Satz 1 nur die Landkreise und kreisfreien Städte in Bezug und bezieht nur den „Bestand“ als solchen, nicht jedoch die konkreten aktuellen Grenzen in den Perpetuierungsappell ein.

Unabhängig davon gelten die grundsätzlichen Überlegungen zur fehlenden Bindungswirkung einer „anderen Vorlage“ auch hier. Eine rechtliche Verpflichtung im Sinne eines Per-

³³ HmbVerfG, Urt. vom 15. Dez. 2004, Az. HVerfG 6/04, juris, Rn. 76, bei seinerzeit vergleichbarer Verfassungslage zu „anderen Vorlagen“.

³⁴ HmbVerfG, Urt. vom 15. Dez. 2004, Az. HVerfG 6/04, juris, Rn. 76, bei seinerzeit vergleichbarer Verfassungslage zu „anderen Vorlagen“; zu schlichten Parlamentsbeschlüssen siehe auch ThürVerfGH, Urt. vom 2. Feb. 2011, Az. VerfGH 20/09, juris, Rn. 57.

³⁵ Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) vom 18. Dez. 2007 (GVBl. I S. 286), zul. geänd. durch Artikel 4 des Gesetzes vom 10. Juli 2014 (GVBl. I Nr. 32).

petuierungsgebots kann die „andere Vorlage“ den Gemeinden und Gemeindeverbänden nicht auferlegen.

Zwischenergebnis: Ziffer II der Vorlage greift nicht unzulässig in die verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltungsgarantie (Art. 97, 98 LV) ein.

4. Haushaltsvorbehalt gem. Art. 76 Abs. 2 LV

Der von Ziffer II zum Ausdruck gebrachte politische Wille des Festhaltens an der derzeitigen administrativen Gliederung der Kreise und kreisfreien Städte ist auf die in Ziffer I formulierte „Aufhebung“ des Leitbildes bezogen. Ziffer II verdeutlicht ergänzend zu Ziffer I, was die Initiatoren als inhaltliche Alternative zum Leitbild verwirklicht sehen wollen, nämlich den Erhalt des Status quo und Änderungen nur im Einvernehmen mit den betroffenen Kommunen. Die Ausführungen zu einer möglichen Verletzung des Haushaltsvorbehalts gemäß Art. 76 Abs. 2 LV durch Ziffer I unter Abschnitt B.II.3 sind aufgrund dieses engen Zusammenhangs auf die Prüfung zu Ziffer II übertragbar.

Zwischenergebnis: Es ist nicht erkennbar, dass Ziffer II der Vorlage den Haushaltsvorbehalt gemäß Art. 76 Abs. 2 LV verletzen könnte.

IV. Ziffer III der Vorlage: Aufforderung an die Landesregierung, ein Konzept zur kommunalen Zusammenarbeit einschließlich der erforderlichen Gesetzentwürfe vorzulegen

1. Zuständigkeit des Landtages

Zur Befassungszuständigkeit des Landtages gilt wegen des auch hier gegebenen kommunalpolitischen/-rechtlichen Zusammenhangs das bereits oben zu B.II.1 Gesagte.

2. Aufforderung an die Landesregierung als nicht umsetzbares Begehren im Zusammenwirken der Verfassungsorgane

Blickt man auf die vom Landesverfassungsgericht in einer Entscheidung aus dem Jahre 1994 (siehe dazu oben unter B.I) geforderte Sinnhaftigkeit des Inhalts einer Vorlage, könnte man sich fragen, ob die in Ziffer III formulierte Aufforderung an die Landesregierung überhaupt sinnvoll umgesetzt werden kann. Denn im Falle eines erfolgreichen Volksentscheides zu Ziffer II könnte man zu der Auffassung gelangen, dass ein Empfänger fehlt, der das von der Landesregierung – so sie der Aufforderung nachkommt – erarbeitete Konzept entgegennimmt. Ziffer III der Vorlage könnte als politischer Appell ins Leere laufen.

Unter Rückgriff auf die bereits unter Abschnitt II.2.a) angestellten Überlegungen zu schlichten Parlamentsbeschlüssen kann zunächst Folgendes festgehalten werden: Die Möglichkeit des Parlaments, Ersuchen, Aufforderungen und Bitten – beispielsweise zur Berichterstattung, zur Vorlage von Unterlagen, zu Ausarbeitungen oder sogar zu Gesetzesinitiativen – an die Landesregierung zu richten, ist auch in Landtag Brandenburg gepflegte Praxis³⁶ und in Rechtsprechung und Literatur anerkannt.³⁷ Wie schon oben zu den sog. schlichten Parlamentsbeschlüssen allgemein dargelegt, entfalten auch diese Aufforderungen, ungeachtet ihrer Bedeutung für den politischen Prozess der Willensbildung, keine rechtliche Bindungswirkung.³⁸ Die Landesregierung muss selbst entscheiden, ob und inwieweit sie solchen Aufforderungen, Ersuchen oder Bitten des Landtages nachkommt. Da Volksinitiativen gemäß Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV im Rahmen der Zuständigkeit des Landtags zulässig sind, das Landesvolk also im Rahmen des Volksabstimmungsverfahrens temporär neben den Landtag als Akteur der politischen Willensbildung zu Sachfragen tritt, muss die beantragte „Aufforderung“ mit dem gerade beschriebenen Verfahrensinstitut des Landtags verglichen werden. Für die Aufforderung im Wege des Verfahrens nach Art. 76 ff. LV als andere Vorlage muss dann gelten, dass auch sie, ebenso wie die Aufforderung des Landtages, keine rechtliche Bindungswirkung entfaltet.³⁹

Für den speziellen Fall einer Aufforderung zur Vorlage von Konzepten und Gesetzentwürfen wie hier bleibt allerdings die Frage nach dem möglichen Empfänger eines Konzepts mit Gesetzesvorschlägen nach Abschluss des Volksabstimmungsverfahrens. Denn die Volksinitiatoren stehen, ungeachtet einer möglichen organschaftlichen Stellung im Rahmen des Abstimmungsverfahrens,⁴⁰ jedenfalls nach einem erfolgreichen Volkst-

³⁶ Siehe z. B. den Beschluss des Landtages Brandenburg, LT-Drs. 5/493-B, Beschlusspunkt 2: „Die Landesregierung wird aufgefordert, dem Landtag bis zum 30. Juni 2011 einen Gesetzentwurf zur Novellierung des Behindertengleichstellungsgesetzes des Landes vorzulegen, mit dem unter anderem in der Formulierung zur Zielstellung der Politik des Landes für Menschen mit Behinderungen ein direkter Bezug zur UN-Konvention hergestellt wird.“

³⁷ ThürVerfGH, Urt. vom 2. Feb. 2002, Az. VerfGH 20/09, juris, Rn. 43, 44, mit zahlreichen Nachweisen aus der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte; *Lieber* (Fn. 3), Vorbemerk. Art. 75-81, Anm. 5.

³⁸ ThürVerfGH, Urt. vom 2. Feb. 2002, Az. VerfGH 20/09, juris, Rn.41, 42; zu schlichten Parlamentsbeschlüssen des Deutschen Bundestages *Luch* (Fn. 6), § 10 Rn. 25.

³⁹ Siehe hierzu bei seinerzeit vergleichbarer Verfassungslage HmbVerfG, Urt. vom 15. Dez. 2003, Az. HVerfG 4/03, juris, Rn. 37.

⁴⁰ Siehe hierzu bei seinerzeit vergleichbarer Verfassungslage HmbVerfG, Urt. vom 15. Dez. 2003, Az. HVerfG 4/03, juris, Rn. 27; siehe auch § 11 VAGBbg zu dem der Volksinitiative zustehenden Rechtsbehelf gegen die Entscheidung des Hauptausschusses in der Zulässigkeitsprüfung.

scheid auf der dritten Stufe des Verfahrens als Abnehmer des begehrten Konzepts nicht mehr zur Verfügung, da ihr organisatorischer Zusammenschluss sich allein auf das dreistufige Abstimmungsverfahren, nicht jedoch auf daran anschließende oder aufbauende politische Prozesse bezieht.

Bezieht man in diese Betrachtung allerdings auch die erste Stufe der Volksinitiative und die zweite Stufe des Volksbegehrens ein, steht auf diesen Verfahrensstufen der Landtag als Empfänger durchaus zur Verfügung. Denn er kann sich sowohl auf der Stufe der Volksinitiative (hier: Zustimmung zur Volksinitiative, Art. 77 Abs. 1 LV, § 13 Abs. 1 Satz 1 VAGBbg) als auch auf der Stufe des Volksbegehrens (Art. 78 Abs. 1 Satz 1 LV, § 26 Abs. 1 VAGBbg) das Anliegen des unterbreiteten Antrags zu eigen machen. Legt man das verfahrensrechtliche Wechselspiel zwischen dem Landtag und den Initiatoren als prägendes Prinzip des dreistufigen Volksabstimmungsverfahrens zugrunde, ist der Landtag in den Kreis derjenigen Verfassungsorgane, die durch eine gegenüber der Landesregierung gem. Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV formulierte Aufforderung angesprochen sind, auch auf der Stufe des Volksentscheides einbezogen, ohne dass es seiner ausdrücklichen Erwähnung in der Vorlage bedürfte. Folgt die Landesregierung dem mit einem erfolgreichen Volksentscheid ausgesprochenen politischen Appell einer „anderen Vorlage“ gem. Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV, ist der Landtag ebenso wie auf der ersten und zweiten Stufe des Verfahrens zur Entgegennahme und zur Befassung mit dem Entgegengenommenen verpflichtet, auch wenn er im rechtlichen Sinne nicht an das Ergebnis des Volksentscheides gebunden ist.

Zwischenergebnis: Der Landtag ist, obwohl nicht ausdrücklich benannt, einbezogen in die Aufforderung an die Landesregierung, die mit Ziffer III der Vorlage formuliert wurde: Im Lichte der Systematik des Volksabstimmungsverfahrens und des Prinzips der Organtreue muss der Landtag als Empfänger des Konzepts zur Verfügung stehen und sich damit befassen, falls die Landesregierung als ausdrücklich angesprochenes Verfassungsorgan dem politischen Appell zur Vorlage eines Konzepts nachkommt. Legt man dieses Verständnis des Volksabstimmungsverfahrens zugrunde, läuft Ziffer III der Vorlage nicht „ins Leere“. Die Vorlage kann auf diese Weise sinnvoll politisch weiterverarbeitet werden.

3. Verletzung des Haushaltvorbehalts gem. Art. 76 Abs. 2 LV

Aus Ziffer III der Vorlage ergeben sich keine über die obigen Ausführungen zu Ziffer I und Ziffer II hinausweisenden Gesichtspunkte, die auf eine Verletzung des Haushaltvorbehalts hindeuten könnten.

V. Gesamtbetrachtung und Zusammenfassung

Eine Gesamtbetrachtung der drei Ziffern der hier unterbreiteten Vorlage lässt erkennen: Es geht den Initiatoren darum, dass die mit dem Leitbildbeschluss des Landtages bereits umrissene Verwaltungsreform 2019 nicht durchgeführt wird und eine Veränderung des gegenwärtigen Status quo der territorialen Gliederung der Landkreise und kreisfreien Städte nur auf freiwilliger Basis erfolgt. Ergänzt werden diese Ziele um eine Aufforderung an die Landesregierung, die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, um die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen zu verbessern. Dies ist auch im Rahmen einer Gesamtbetrachtung ein zulässiger Inhalt eines Antrags zur politischen Willensbildung im Wege des Volksabstimmungsverfahrens über eine „andere Vorlage“ gemäß Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV.

Die im Rahmen der Vorlage zum Ausdruck gebrachte politische Willensbildung würde keine rechtliche Bindungswirkung entfalten, sofern sie durch einen Volksentscheid vom Abstimmungsvolk gebilligt würde. Sie stünde vielmehr in ihrer Wirkung einer Entschließung des Landtages gleich, der ebenfalls keine rechtliche Bindungswirkung zukommt.

Die Vorlage liegt, wie von Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV verlangt, sowohl hinsichtlich ihrer Unterpunkte als auch insgesamt in der Befassungskompetenz des Landtages und greift nicht unzulässig in die Organkompetenzen des Landtages oder der Landesregierung ein. Ihre politische Appellwirkung, die auch die Willensbildung des Landtages beeinflussen kann, ist von der Verfassung gewollt.

Eine Verletzung des Haushaltsvorbehalts (Art. 76 Abs. 2 LV) ist nicht ersichtlich.

Endergebnis: Die Volksinitiative ist gemäß § 5 VAGBbg zulässig.