

Rechtsprechung

Bayerischer Verfassungsgerichtshof

BayVerfGH, Entscheidung vom 15. 12. 1976 Vf. 56-IX-76

Amtliche Leitsätze:

1. Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Volksbegehren mit finanziellen Auswirkungen.
2. Im Rahmen der Prüfung nach Art. 71 Abs. 1 des Landeswahlgesetzes kann der Verfassungsgerichtshof auch andere, vom antragstellenden Staatsministerium nicht beanstandete Zulässigkeitsmängel feststellen und aus diesen Gründen die Zulassung des Volksbegehrens versagen.
3. Die Monatsfrist des Art. 71 Abs. 2 Satz 2 des Landeswahlgesetzes beginnt frühestens nach Eintritt der Entscheidungsreife zu laufen; das ist der Schluß der mündlichen Verhandlung oder bei Entscheidung im schriftlichen Verfahren die Beendigung der Anhörung der Verfahrensbeteiligten.
4. a) Ein Volksbegehren kann sich – in den Grenzen des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 und des Art. 98 Abs. 1 Satz 1 BV – auch auf eine Abänderung oder Ergänzung der Bayerischen Verfassung erstrecken.
b) Mit dem Antrag auf Verfassungsänderung kann der Antrag auf Erlaß eines einfachen Gesetzes jedenfalls dann verbunden werden, wenn es sich dabei um sachlich zusammenhängende Materien handelt, über die der Bürger ohne Aufteilung der Abstimmungsfragen einheitlich entscheiden kann.
5. Nach Sinn und Zweck des Volksbegehrens muß der diesem zugrunde liegende Gesetzentwurf einen abstimmungsfähigen Inhalt haben. Eine Willensbildung des Volkes ist nur möglich, wenn der Gesetzentwurf die zur Abstimmung gestellte materielle Frage selbst enthält oder wenn sich diese wenigstens aus der Begründung des Gesetzentwurf ergibt. Das gilt in besonderem Maße bei Volksbegehren, die Leistungen des Staates zum Gegenstand haben.
6. a) Art. 73 BV, wonach über den Staatshaushalt kein Volksentscheid stattfindet, gilt auch für Volksbegehren, die auf einen Volksentscheid hinauslaufen.
b) Ein Volksbegehren, das eine Ergänzung oder Änderung der Verfassung betrifft, kann an Art. 73 BV gemessen werden.
7. a) Für die Verfassungsinterpretation sind die für die Auslegung von Normen allgemein entwickelten Auslegungsgrundsätze heranzuziehen, sofern diese eine mit Sinn und Wirklichkeit der Verfassung zu vereinbarende Deutung ermöglichen.
b) Ein in der Verfassung mehrmals verwendeter Begriff muß nicht überall denselben Inhalt haben. Die Auslegung hängt vielmehr von der Funktion ab, die der Begriff innerhalb des Verfassungsgefüges zu erfüllen hat.
c) Die Meinung einzelner, an der Gesetzgebung beteiligter Personen über Sinn und Bedeutung der Norm kann nicht entscheidend sein für ihre Auslegung.
8. Unter dem in Art. 73 BV verwendeten Begriff „Staatshaushalt“ ist die Gesamtheit der Einnahmen und Ausgaben des Staates zu verstehen. Er unterscheidet sich damit von den Begriffen „Haushaltsplan“ und „Haushaltsgesetz“, in welchen der Staatshaushalt für einen bestimmten Zeitraum festgestellt wird.
9. Ein Volksbegehren ist mit Art. 73 BV unvereinbar, wenn es auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluß nehmen würde, demnach das Gleichgewicht des gesamten Haushalts stören und damit zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments führen könnte.
10. Der Deckungsgrundsatz für den Haushaltsplan (Art. 78, 79 BV) gilt nicht für Volksbegehren, die Ausgaben des Staates zur Folge haben.

Entscheidungsformel:

1. Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens über den Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Art. 132 der Bayerischen Verfassung (Lernmittelfreiheit) sind gegeben.

2. Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens über den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bayer. Ausbildungsförderungsgesetzes und des Gesetzes über die Kostenfreiheit des Schulwegs sind nicht gegeben.

Aus den Gründen:

I.

1. a) Mit einem am 26. 7. 1976 beim Bayerischen Staatsministerium des Innern eingegangenen Schreiben beantragte der 1. Vorsitzende des Landesbürgerkomitees „Lernmittelfreiheit“ e. V., Eduard B., im Namen von 37 439 Bewohnern Bayerns die Zulassung eines Volksbegehrens. Als Gegenstand des Volksbegehrens wurde folgender, dem Antrag beiliegender und mit Gründen versehener Gesetzentwurf bezeichnet, der vom Vertrauensmann E. B. und seinem Stellvertreter R. A. unterzeichnet ist:

„Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Art. 132 der Bayerischen Verfassung (Lernmittelfreiheit) und zur Sicherung der Ausbildungsförderung und Schulwegkostenfreiheit.“

§ 1

Dem Art. 132 der Bayerischen Verfassung des Freistaates Bayern wird folgender Satz 2 angefügt:

Es besteht Lernmittelfreiheit.

§ 2

Das Gesetz zur Ergänzung des Bundesgesetzes über individuelle Förderung der Ausbildung in der Fassung der Bek. vom 5. 12. 1972 (GVBl. 1973 S. 2) wird unverändert wieder in Kraft gesetzt.

§ 3

Das Gesetz über die Kostenfreiheit des Schulweges vom 12. 10. 1970 (GVBl. S. 460) wird mit der Maßgabe wieder in Kraft gesetzt, daß in Art. 2 Abs. 1 Satz 1 hinter das Wort „zwei“ eingefügt wird: „für Schüler ab der 5. Klasse drei“.

§ 4

Dieses Gesetz tritt mit seiner Verkündung in Kraft. Gleichzeitig treten entgegenstehende Vorschriften außer Kraft.

Begründung:

Die derzeitige Finanznot unseres Staates kann nicht vorwiegend auf Kosten der Familien mit Kindern behoben werden. Die in wirklich schlechten Zeiten eingeführte und seit 25 Jahren bestehende Lernmittelfreiheit hat im Bewußtsein der Bevölkerung seit langem Verfassungsrang. Der Gesetzentwurf soll den zuständigen Stellen mehr als bisher Anreiz geben, vereinfachte und zentral beschaffte Schulbücher, Arbeitsmittel usw. zu verwenden. § 2 soll es bedürftigen Eltern weiterhin erleichtern, ihre Kinder auf weiterführende Schulen zu schicken. § 3 des Entwurfes zeigt, daß die Unterzeichner der öffentlichen Finanzlage Rechnung tragen, aber auch für die Benachteiligung von Schülern auf dem Lande einen Ausgleich schaffen wollen. § 4 soll Gesetzesänderungen, die in Kraft getreten sind, nachdem mit der Vorbereitung der Unterschriftensammlung für dieses Volksbegehren begonnen wurde (27. 11. 75), wieder außer Kraft setzen, soweit sie diesem Volksbegehren widersprechen.

Dieser Gesetzentwurf soll dem Landesgesetzgeber helfen, bei der Prioritätenfolge das Sozialstaatsgebot des Art. 3 der Bayerischen Verfassung angemessen zu berücksichtigen.“

b) Der stellvertretende Vertrauensmann der Antragsteller hat auf Grund eines Hinweises des Bayer. Staatsministeriums des Innern auf Art. 76 Abs. 2 BV den Gesetzentwurf und dessen Begründung zu § 4 wie folgt berichtigt:

§ 4 Satz 1 des Entwurfs eines Gesetzes zur Ergänzung des Art. 132 der Bayerischen Verfassung (Lernmittelfreiheit) und zur Sicherung der Ausbildungsförderung und Schulwegkostenfreiheit soll folgender Wortlaut erhalten:

„Dieses Gesetz tritt am Tag nach dem Volksentscheid in Kraft, das ist am ...“

In der Begründung zu dem Entwurf ist als vorletzter Satz der Begründung einzufügen:

„Um das Gesetz möglichst frühzeitig in Kraft zu setzen und trotzdem ein genaues Datum zu fixieren, ist der Tag nach dem Volksentscheid als Geltungsbeginn des Gesetzes einzusetzen, sobald das Datum des Volksentscheides feststeht.“

2. Mit einem am 4. 9. 1976 beim Bayer. Verfassungsgerichtshof eingegangenen Schreiben vom 2. 9. 1976 beantragte das Bayer. Staatsministerium des Innern gemäß Art. 71 Abs. 1 des Gesetzes über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid (Landeswahlgesetz – LWG) i. d. F. der Bek. vom 6. 3. 1974 (GVBl. S. 133), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. 7. 1974 (GVBl. S. 354), die Entscheidung des Bayer. Verfassungsgerichtshofs über die Zulässigkeit des Antrags vom 26. 7. 1976.

Das Bayer. Staatsministerium des Innern führte hierzu im wesentlichen aus:

Der Antrag entspreche zwar den gesetzlichen Formvorschriften im Sinne des Art. 70 LWG, insbesondere sei der Antrag von mehr als 25 000 Stimmberechtigten unterzeichnet worden. Der Zulassung des Volksbegehrens stehe nach Meinung des Bayer. Staatsministeriums des Innern jedoch der Art. 73 BV entgegen, wonach über den Staatshaushalt kein Volksentscheid stattfinden dürfe.

III.

1. Das Bayer. Staatsministerium des Innern hat mit Schreiben vom 2. 9. 1976, eingegangen beim Bayer. Verfassungsgerichtshof vom 4. 9. 1976, erklärt, daß es die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des beantragten Volksbegehrens über den Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Art. 132 BV (Lernmittelfreiheit) und zur Sicherung der Ausbildungsförderung und der Schulwegkostenfreiheit – im folgenden: Volksbegehren – nicht für gegeben erachtet. Auf seinen Antrag hat gemäß Art. 71 Abs. 1 Satz 1 LWG der Verfassungsgerichtshof darüber zu befinden, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens vorliegen. Die Bayerische Verfassung sieht in Art. 67, auf den Art. 71 Abs. 1 Satz 1 LWG ausdrücklich verweist, vor, daß der Verfassungsgerichtshof außer in den durch Art. 61 bis 66 BV behandelten in den besonderen ihm durch Gesetz zugewiesenen Fällen entscheidet. Um einen solchen Fall handelt es sich bei der Prüfung der Zulässigkeit eines Volksbegehrens (VerfGH 18, 85/90; Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher, Die Verfassung des Freistaates Bayern, RdNr. 3 zu Art. 67).

Der Verfassungsgerichtshof hat darüber zu befinden, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulässigkeit des Antrags gegeben sind. Diese Prüfung erstreckt sich sowohl auf die in dem Landeswahlgesetz und in der Landeswahlordnung enthaltenen formellen Voraussetzungen als auch auf die Erfordernisse materieller Art. Hiernach ist insbesondere zu klären, ob der Inhalt des Gesetzentwurfs mit der Bayerischen Verfassung in Einklang steht. Die Prüfungszuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs ist nicht darauf beschränkt, ob einer der in Art. 71 Abs. 1 LWG besonders hervorgehobenen Fälle, etwa eine unzulässige Verfassungsänderung (Art. 75 Abs. 1 BV) oder eine verfassungswidrige Einschränkung von Grundrechten (Art. 98 Satz 1 bis 3 BV), vorliegt. Seine Prüfungskompetenz erstreckt sich auch darauf, ob außer den Artikeln 75 Abs. 1, 98 Satz 1 bis 3 BV sonstige Normen der Bayerischen Verfassung dem beantragten Volksbegehren entgegenstehen. Dies ergibt sich nicht nur aus dem Wortlaut des Art. 71 Abs. 1 Satz 2 LWG, sondern auch aus dem erkennbaren Zweck der Vorschrift, in einem möglichst frühen Zeitpunkt ein Volksbegehren auszuschließen, das mit übergeordnetem bayerischen Recht nicht in Einklang zu bringen ist (VerfGH 18, 85/91; Feneberg, Landeswahlgesetz, Bezirkswahlgesetz und Landeswahlordnung – 6. Aufl. 1968 – Erl. 4 zu Art. 71 LWG). Im Rahmen dieser Zulässigkeitsprüfung kann der Verfassungsgerichtshof auch andere, vom antragstellenden Staatsministerium nicht beanstandete Zulässigkeitsmängel feststellen und aus diesen Gründen die Zulassung des Volksbegehrens versagen. Die Zweckmäßigkeit des vorgeschlagenen Gesetzes hat der Verfassungsgerichtshof jedoch nicht zu prüfen.

2. Es handelt sich um ein dem Verfassungsgerichtshof durch besonderes Gesetz (Art. 71 Abs. 1 und 2 LWG) zugewiesenes Verfahren (Art. 67 BV, Art. 54 VfGHG). Die Verfahrensvorschriften über Verfassungsstreitigkeiten finden sinngemäß Anwendung (Art. 71 Abs. 2 LWG, Art. 42 VfGHG). Streitgegenstand des Verfahrens ist die Zulassung des Antrages auf Herbeiführung eines Volksbegehrens, nicht hingegen die Verfassungsmäßigkeit einer Rechtsnorm. Der Verfassungsgerichtshof tritt folglich nicht in der Besetzung als Berufsrichterssenat (Art. 68 Abs. 2 Buchst. b BV), sondern in der Besetzung nach Art. 68 Abs. 2 Buchst. c BV zusammen. Der Umstand, daß der Bayer. Landtag kraft Gesetzes (Art. 71 Abs. 2 LWG i. V. mit Art. 42 Abs. 2 VfGHG) an dem Verfahren des Verfassungsgerichtshofs beteiligt ist, hat allerdings zur Folge, daß die dem Verfassungsgerichtshof angehörenden Mitglieder des Landtags von der Mitwirkung in diesem Verfahren als Richter ausgeschlossen sind (vgl. VerfGH 2, 61/70; 18, 85/92; Feneberg, a.a.O., Erl. 3 zu Art. 71 LWG).

3. Nach Art. 71 Abs. 2 Satz 2 LWG muß die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs innerhalb eines Monats getroffen werden. Über den Beginn dieser Frist enthält das Gesetz keine Aussage. Der Vergleich mit anderen Verfahrensgesetzen, die eine Frist für die Verkündung der Entscheidung vorsehen (vgl. etwa § 116 Abs. 1 VwGO, §§ 260 Abs. 1, 268 Abs. 3 StPO, § 310 Abs. 1 ZPO), könnte es nahelegen, die Frist nach Schluß der mündlichen Verhandlung in Lauf zu setzen. Denn es erschiene ungewöhnlich, hätte der Gesetzgeber bei der Prüfung der Zulässigkeit eines Volksbegehrens dem Verfassungsgerichtshof ohne Rücksicht auf den Umfang, die Schwierigkeit und den Gang des Verfahrens eine vom Eingang der Vorlage an zu berechnende verhältnismäßig kurze Frist von einem Monat setzen wollen. Darüber hinaus ergibt die Entstehungsgeschichte dieser Vorschrift gewisse Anhaltspunkte dafür, daß die in Art. 71 Abs. 2 LWG enthaltene Monatsfrist ursprünglich für die Anru-

fung des Verfassungsgerichtshofs seitens der Antragsteller vorgesehen war, um eine möglichst rasche Klärung der Zulässigkeitsfrage zu erreichen (vgl. Art. 67 Abs. 2 des Entwurfes eines Gesetzes über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid vom 25. 6. 1948, Beilage 1526, Verhandlungen des Bayer. Landtags II. Tagung 1947/48 Beilagen-Band II und Verhandlungen des Bayer. Landtags III. Tagung 1948/49 Stenogr. Berichte III. Band S. 455). Aber auch wenn man bei Zugrundelegung der an sich klaren Wortfassung der Vorschrift in Art. 71 Abs. 2 LWG davon ausgeht, daß die Entscheidung vom Verfassungsgerichtshof innerhalb eines Monats getroffen werden muß, so enthebt diese Vorschrift des einfachen Rechts den Verfassungsgerichtshof nicht von der ihm durch das Grundgesetz und die Bayerische Verfassung auferlegten Verpflichtung, den Verfahrensbeteiligten Gelegenheit zur Äußerung zu geben (Art. 103 Abs. 1 GG, Art. 91 Abs. 1 BV). Bei der Bemessung der Äußerungsfrist hat er Rücksicht zu nehmen auf den Umfang und die Schwierigkeit des Verfahrens und darf auch bestehende Hinderungsgründe eines Verfahrensbeteiligten zur zeitgerechten Abgabe einer Äußerung nicht unberücksichtigt lassen. Es steht außer Frage, daß der Verfassungsgerichtshof entsprechend dem Zweck des Verfahrens auf dessen tunlichste Beschleunigung hinwirken muß. Bis zu einer Klarstellung durch den Gesetzgeber ist davon auszugehen, daß die Frist in Art. 71 Abs. 2 Satz 2 LWG frühestens nach Eintritt der Entscheidungsreife zu laufen beginnen kann; das ist der Schluß der mündlichen Verhandlung oder bei Entscheidung im schriftlichen Verfahren die Beendigung der Anhörung der Verfahrensbeteiligten.

IV.

A. Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens sind hinsichtlich des § 2 (Sicherung der Ausbildungsförderung), des § 3 (Schulwegkostenfreiheit) und des § 4 (Inkrafttreten des Entwurfs), soweit dieser sich auf die §§ 2 und 3 des Entwurfs bezieht, nicht gegeben.

1. Der Entwurf des Volksbegehrens zielt in § 1 (Lernmittelfreiheit) in erster Linie auf eine Ergänzung des Art. 132 BV ab, während das Begehren der §§ 2 und 3 des Entwurfs im wesentlichen darauf gerichtet ist, die durch das Bayer. Finanzplanungsgesetz 1975 getroffenen Einschränkungen im Bereich der Ausbildungsförderung und der Schulwegkostenfreiheit wieder rückgängig zu machen.

a) Ein Volksbegehren kann sich – in den Grenzen des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 und des Art. 98 Abs. 1 Satz 1 BV – auch auf eine Abänderung oder Ergänzung der Bayerischen Verfassung erstrecken (VerfGH 2, 181/219; 27, 153/161; Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern – 1971 – RdNr. 1 zu Art. 74; Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher a.a.O. RdNr. 3 zu Art. 74 BV; Fessmann, BayVBl. 1976, 389/394; Engels, BayVBl. 1976, 201/204 mit gewissen Einschränkungen hinsichtlich haushaltswirksamer Verfassungsänderungen; vgl. zur Bamberger Verfassung: Nawiasky, Bayerisches Verfassungsrecht – 1923 – S. 283). Die Frage, ob auch eine Aufhebung des Art. 73 BV im Wege eines Volksbegehrens möglich wäre, stellt sich in diesem Verfahren nicht.

b) Ein Volksbegehren mit dem Antrag auf Verfassungsänderung kann – wie hier – mit dem Antrag auf Erlaß eines einfachen Gesetzes jedenfalls dann verbunden werden, wenn es sich dabei um sachlich zusammenhängende Materien handelt, über die der Bürger ohne Aufteilung der Abstimmungsfragen einheitlich entscheiden kann (vgl. auch VerfGH 27, 153 Leit-satz 3 und S. 159 ff.). Das Verbot der Koppelung sachlich nicht zusammenhängender Materien bei Volksbegehren soll verhindern, daß durch die Aufnahme eines populären „Wunschkatlogs“ der Wählerwille verfälscht wird (VerfGH 27, 153/162 mit weiteren Nachweisen). Die mit § 1 erstrebte verfassungsmäßige Verankerung der Lernmittelfreiheit steht in engem sachlichen Zusammenhang mit der Ausbildungsförderung und der Gewährleistung der Schulwegkostenfreiheit, so daß ein Begehren vorliegt, das den Gegenstand einer einheitlichen Abstimmung bilden könnte.

c) Der dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetzentwurf hat eine positive Regelung insofern zum Gegenstand, als er auf das Zustandekommen einer Verfassungsergänzung und die Wiederherstellung eines früheren gesetzlichen Zustandes gerichtet ist. Die Initiative der Antragsteller will nicht das Zustandekommen eines vom Landtag beschlossenen, aber noch nicht ausgefertigten und verkündeten Gesetzes verhindern (sog. Referendumsinitiative). Ein solches Begehren wäre in Ermangelung einer dem § 77 Abs. 2 der Bamberger Verfassung entsprechenden Vorschrift in der Tat unzulässig (vgl. zu § 77 Abs. 2 der Bamberger Verfassung Nawiasky, Bayerisches Verfassungs-

0
X
Fr
da
ih
ner
- e
bür
Ge
unc
gilt
des
Lei
grü
stell
rens
stre
Abs
ein
oder
LW

recht, a.a.O., S. 280; Kratzer, Bayerische Verfassungsurkunde – 1925 – Erl. 12 zu § 77 und zur Unzulässigkeit eines Volksbegehrens über ein Veto-Gesetz Fessmann, a.a.O., S. 395). Zwar zielen die §§ 2 und 3 des Entwurfs des Volksbegehrens darauf ab, daß eine früher bestehende weitergehende gesetzliche Regelung wieder in Kraft treten und dementsprechend eine abändernde gesetzliche Regelung außer Kraft treten soll; daraus allein kann aber unter dem Gesichtspunkt eines sog. Veto-Gesetzes die Unzulässigkeit des Begehrens nicht abgeleitet werden.

2. Nach Art. 74 Abs. 2 BV muß dem Volksbegehren ein ausgearbeiteter, mit Gründen versehener Gesetzentwurf zugrunde liegen (Art. 70 Abs. 1 LWG, § 77 Abs. 1 LWO). Das ist eine Voraussetzung für die Zulassung des Volksbegehrens. Die Bayerische Verfassung kennt nur formulierte Volksbegehren; sie müssen ein Gesetz zum Gegenstand haben. Art. 74 Abs. 2 BV will nicht genügend durchdachte Volksbegehren verhindern (VerfGH 18, 85/93), darüber hinaus aber auch gewährleisten, daß politische Forderungen und Proklamationen nicht zum Gegenstand eines Volksbegehrens erhoben werden (Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher a.a.O., RdNr. 4 zu Art. 74; Kaisenberg in Handbuch des Deutschen Staatsrechts – 1932 – Bd. II S. 204/207 und Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs – 14. Aufl. – Anm. 8 zu Art. 73 WRV). Hinsichtlich des materiellen Inhalts eines Gesetzentwurfs, der dem Volksbegehren zugrunde liegt und dem Volk zur Entscheidung unterbreitet werden kann, richtet die Bayerische Verfassung bestimmte Schranken auf (vgl. Art. 75 Abs. 1 Satz 2, Art. 98 Abs. 1 Satz 1 und Art. 73 BV). Darüber hinaus ergeben sich aber auch aus Sinn und Zweck des Volksbegehrens sowie aus der Art seiner Durchführung Anforderungen hinsichtlich des möglichen Inhalts eines Gesetzentwurfs. Grundsatz- und Rahmengesetze sind dem Volksbegehren zwar nicht entzogen, aber der Gesetzentwurf, der den Gegenstand des Volksbegehrens bilden soll, muß einen abstimmungsfähigen Inhalt haben (vgl. VerGH 2, 181/218). Das folgt aus dem Wesen des Volksbegehrens, das der Herbeiführung eines Volksentscheids dient. Beim Volksentscheid wird der Wille des Gesetzgebers dadurch festgestellt, daß sich die Abstimmenden durch Willensakt für oder gegen den Gesetzentwurf entscheiden. Der Abstimmende ist hierbei nur in der Lage zu akklamieren oder zu negieren; es ist ihm hingegen nicht möglich – wie bei parlamentarischen Beratungen – den Entwurf zu ändern, zu ergänzen oder diesen nur zum Teil anzunehmen (vgl. E. Kaufmann, Zur Problematik des Volkswillens – 1931 – S. 12/13; C. Schmitt, Volksentscheid durch Volksbegehren – 1927 – S. 36 f.; H. Schneider in Gedächtnisschrift für W. Jellinek – 1955 – S. 169). Aus der Natur des Abstimmungsverfahrens bei der Volksgesetzgebung ergibt sich eine Grenze insofern, als dessen Durchführung von genau formulierten Fragen abhängt. Die Vielheit der Bürger kann ihrem Wesen nach keine neuen Inhalte schaffen, sie kann vielmehr nur auf ihr gestellte Fragen mit Ja oder Nein antworten (Hoegner, Lehrbuch des Bayerischen Verfassungsrechts – 1949 –, S. 112; Geller-Kleinrahm-Fleck, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen – 2. Aufl., – Anm. 2 c zu Art. 68; E. Kaufmann, a.a.O., S. 12). Eine derartige Willensbildung ist aber nur möglich, wenn der Gesetzentwurf die zur Abstimmung gestellte materielle Frage selbst enthält. Es können daher gewisse Bedenken bestehen gegen die Eignung von Gesetzentwürfen für Volksbegehren und Volksentscheid, die ihrerseits nur auf andere Gesetze verweisen, indem diese wieder in Kraft gesetzt oder außer Kraft gesetzt werden sollen, weil für den abstimmenden Bürger der Inhalt der Frage nicht aus dem Gesetzentwurf selbst erkennbar wird. Läßt sich aus gesetzstechnischen Gründen eine solche Verweisung nicht vermeiden, dann müssen mindestens aus der Begründung des Gesetzentwurfs Inhalt und Tragweite der Fragestellung erkennbar werden. Es genügt insbesondere nicht, daß lediglich die am Volksbegehren interessierten Bürger kraft ihres Interesses an der Materie den Inhalt des Begehrens kennen. Vielmehr muß die Gesamtheit der abstimmenden Bürger – ebenso wie schon das Zehntel der stimmberechtigten Staatsbürger im Sinne von Art. 74 Abs. 1 BV – aus der Fassung des Gesetzentwurfs oder dessen Begründung die Abstimmungsfrage und deren Bedeutung und Tragweite entnehmen können. Das gilt in besonderem Maße bei Volksbegehren, die Leistungen des Staates zum Gegenstand haben; hier muß der Inhalt der Leistungspflicht sich aus dem Gesetzentwurf oder seiner Begründung ersehen lassen. Das ist auch notwendig für die Feststellung, ob durch ein im Laufe des Volksgesetzgebungsverfahrens vom Landtag beschlossenes Gesetz die mit dem Antrag erstrebte Gesetzesvorlage als überholt zu betrachten ist (Art. 73 Abs. 2 LWG) sowie für die Entscheidung des Landtags, ob er ein zugelassenes und rechtsgültiges Volksbegehren teilweise oder unverändert übernehmen will (Art. 74 Abs. 4 BV, 81 Abs. 3 LWG).

Zwar ist der dem Volk vorzulegende Gesetzentwurf mit einer Weisung der Staatsregierung zu begleiten, die bündig und sachlich sowohl die Begründung der Antragsteller wie die Auffassung der Staatsregierung über den Gegenstand darlegen soll (Art. 74 Abs. 7 BV). Ziel dieser Regelung ist es, dem Volk eine abwägende Entscheidung zu ermöglichen (Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher, a.a.O., RdNr. 8 zu Art. 74 BV). Diese Weisung der Staatsregierung kann aber nicht den Gesetzentwurf im Sinne des Art. 74 Abs. 2 BV ersetzen, ergänzen oder dessen Gegenstand bestimmen; dieser muß sich vielmehr aus dem dem Volksbegehren beigegebenen Gesetzentwurf oder dessen Begründung selbst ergeben und von dem Willen der Unterzeichner des Volksbegehrens gedeckt sein.

3. Die Anwendung dieser Grundsätze führt zu dem Ergebnis, daß der dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetzentwurf in den §§ 2 und 3 sowie in § 4, soweit er für diese Vorschriften gelten soll, diesen Anforderungen nicht entspricht.

a) § 2 des Entwurfs bestimmt, daß das Gesetz zur Ergänzung des Bundesgesetzes über individuelle Förderung der Ausbildung (Bayer. Ausbildungsförderungsgesetz – BayAföG –) i. d. F. der Bek. vom 5. 12. 1972 (GVBl. 1973 S. 3) wieder unverändert in Kraft gesetzt wird. Diese Regelung soll nach § 4 des Entwurfs in der berichtigten Fassung einen Tag nach dem Volksentscheid wirksam werden, wobei gleichzeitig entgegenstehende Vorschriften außer Kraft treten sollen. In der Begründung zum Entwurf wird dazu nur bemerkt, § 2 solle es bedürftigen Eltern weiterhin erlauben, ihre Kinder auf weiterführende Schulen zu schicken.

Das Bundesausbildungsförderungsgesetz sieht in seinem § 68 eine Ausbildungsförderung u. a. für Schüler von weiterführenden allgemeinbildenden Schulen erst ab der Klasse 11 vor. Das Bayer. Ausbildungsförderungsgesetz ergänzte diese Regelung dadurch, daß es auch Ausbildungsförderung für den Besuch der Klassen 5 mit 10 der weiterführenden allgemeinbildenden Schulen gewährte. Es wandte hierauf die Bedarfssätze für Schüler nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz mit der Maßgabe an, daß für die Schüler der Klasse 10 solcher Schulen als monatlicher Bedarf 70,- DM galten (Art. 2 Abs. 1 Nr. 1, Art. 5 Abs. 2 BayAföG). Im Jahre 1974 wurden jene Schüler der Klasse 10 von weiterführenden allgemeinbildenden Schulen, die nicht bei ihren Eltern wohnen und die eine solche Schule von der Wohnung der Eltern aus nicht erreichen können, in die Ausbildungsförderung nach dem Bundesgesetz einbezogen. Demgemäß gilt das Bayer. Ausbildungsförderungsgesetz seitdem für diese Schüler nicht mehr. § 2 des Bayer. Finanzplanungsgesetzes 1975 beseitigte mit Wirkung vom 1. 8. 1976 die nach dem Bayer. Ausbildungsförderungsgesetz verbliebene Ausbildungsförderung der bei ihren Eltern wohnenden Schüler der Klassen 10 der weiterführenden allgemeinbildenden Schulen. Diese Gesetzesänderung trat jedoch nicht in Kraft. Denn das Gesetz zur Änderung des Bayer. Ausführungsgesetzes zum Bundesausbildungsförderungsgesetz und des Bayer. Ausbildungsförderungsgesetzes vom 23. 7. 1976 (GVBl. S. 292) bezog mit Wirkung vom 1. 8. 1976 die bei den Eltern wohnenden Schüler der Klassen 10 von Gymnasien und Realschulen in die Ausbildungsförderung wieder ein. Es beschränkte diese Förderung jedoch auf die in einem Tagesheim untergebrachten Schüler (Art. 2 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1, Art. 5 Abs. 2, 3 BayAföG i. d. F. des Gesetzes vom 23. 7. 1976). Ziel des Volksbegehrens könnte somit nur sein, die bis zum 31. 7. 1976 geltende Ausbildungsförderung der bei den Eltern wohnenden und nicht in einem Tagesheim untergebrachten Schüler der Klassen 10 von weiterführenden allgemeinbildenden Schulen unter Anerkennung eines monatlichen Bedarfsatzes von 70,- DM wieder Gesetz werden zu lassen. Dieses gesetzgeberische Anliegen ist jedoch weder hinsichtlich des erfaßten Personenkreises noch bezüglich des Ausmaßes der erstrebten Leistungen aus der Fassung des § 2 des Entwurfs und der dazu gegebenen Begründung ersichtlich.

b) Nach den §§ 3 und 4 des Entwurfs soll ab dem Inkrafttreten des Gesetzes das Gesetz über die Kostenfreiheit des Schulwegs vom 12. 10. 1970 (GVBl. S. 460) mit den Maßgaben wieder in Kraft gesetzt werden, daß in Art. 2 Abs. 1 Satz 1 hinter das Wort „zwei“ eingefügt wird: „für Schüler ab der 5. Klasse drei“ und daß entgegenstehende Vorschriften außer Kraft treten. Zur Begründung des Entwurfs wird lediglich dargelegt, daß die Unterzeichner des Volksbegehrens einerseits der öffentlichen Finanzlage Rechnung getragen hätten, andererseits aber auch für die Benachteiligung von Schülern auf dem Lande einen Ausgleich hätten schaffen wollen.

Das am 1. 1. 1971 in Kraft getretene Gesetz über die Kostenfreiheit des Schulwegs vom 12. 10. 1970 regelt die Kosten der notwendigen Beförderung der Schüler an berufsbegleitenden

und weiterführenden Schulen – nicht dagegen der Schüler an Volks- und Sonderschulen (vgl. hierzu Art. 40 Abs. 2 des Volksschulgesetzes vom 17. 11. 1966, GVBl. S. 402; Art. 1 Abs. 2 des Sonderschulgesetzes vom 25. 6. 1965, GVBl. S. 93). Seine Aufgabe umschreibt Art. 1 Abs. 1 wie folgt:

„Die notwendige Beförderung der Schüler auf dem Schulweg ist bei öffentlichen und staatlich anerkannten privaten Berufsschulen und Berufsaufbauschulen, Berufsoberschulen, Fachoberschulen, Berufsfachschulen (einschl. Handelsschulen), Realschulen und Gymnasien Aufgabe der kreisfreien Stadt oder des Landkreises des gewöhnlichen Aufenthalts des Schülers (Aufgabenträger).“

Der Aufgabenträger erfüllt nach Art. 1 Abs. 2 des Gesetzes vom 12. 10. 1970 seine Verpflichtung grundsätzlich im Zusammenwirken mit Unternehmern des öffentlichen Personennahverkehrs; soweit hierfür die Beförderung wirtschaftlicher oder sachgerechter durchgeführt werden kann, sind Schulbusse zu verwenden. Nach Art. 3 des Gesetzes trägt der Aufgabenträger die Kosten der notwendigen Beförderung, die sich bei einer Beförderung durch Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs nach den jeweils maßgebenden Tarifen bestimmen. Zur Notwendigkeit der Beförderung bestimmte Art. 2 Abs. 1:

„Eine Beförderung durch öffentliche oder private Verkehrsmittel ist notwendig, wenn der Schulweg in einer Richtung mehr als zwei Kilometer beträgt und die Zurücklegung des Schulweges auf andere Weise nach den örtlichen Gegebenheiten und nach allgemeiner Verkehrsauffassung nicht zumutbar ist. Bei besonders beschwerlichen oder besonders gefährlichen Schulwegen kann auch bei kürzeren Wegstrecken in unwiderruflicher Weise die Notwendigkeit der Beförderung anerkannt werden. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit sind zu beachten.“

Nach Art. 4 des Gesetzes vom 12. 10. 1970 hatte der Freistaat Bayern die dem Aufgabenträger entstehenden Kosten der notwendigen Beförderung zu 80 v. H. zu ersetzen.

Das Gesetz über die Kostenfreiheit des Schulwegs vom 12. 10. 1970 ist bisher nicht außer Kraft gesetzt worden. Es wurde durch das Bayer. Finanzplanungsgesetz 1975 lediglich in einzelnen Punkten geändert. Dem Art. 1 wurden in Absatz 1 folgender neuer Satz 2:

„Dies gilt für Schüler bis einschließlich Jahrgangsstufe 10, für Schüler an Berufsschulen sowie für behinderte Schüler und für Schüler aus kinderreichen Familien bis einschließlich Jahrgangsstufe 13; als kinderreich gilt eine Familie mit 3 oder mehr Kindern, für die einem Berechtigten Kindergeld nach dem Bundeskindergeldgesetz gewährt wird.“

sowie folgender neuer Absatz 5 angefügt:

„Das Staatsministerium für Unterricht und Kultus wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Staatsministerium der Finanzen durch Rechtsverordnung zu regeln, welche Schüler als behinderte Schüler im Sinne des Absatzes 1 Satz 2 gelten.“

Der neue Absatz 1 Satz 2 Halbsatz 1 sollte am 1. 8. 1976 in Kraft treten, der neue Absatz 1 Satz 2 Halbsatz 2 trat am 1. 4. 1976, Absatz 5 am 1. 1. 1976 in Kraft (Art. 12 Abs. 1 und Abs. 2 Nrn. 1 und 2 des Bayer. Finanzplanungsgesetzes 1975). In Art. 2 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes vom 12. 10. 1970 ersetzte das Bayer. Finanzplanungsgesetz 1975 mit Wirkung vom 1. 8. 1976 das Wort „zwei“ durch das Wort „drei“. Es änderte auch die Kostenregelung in Art. 3 und die Kostenerstattung in Art. 4 des Gesetzes vom 12. 10. 1970 mit Wirkung vom 1. 4. 1976. Der bisherige Art. 3 wurde Absatz 1 des neuen Art. 3, dem folgende neue Absätze 2 bis 5 angefügt wurden:

„(2) Von den Kosten der notwendigen Beförderung trägt jeder nach Art. 1 Abs. 1 beförderte Schüler monatlich mit Ausnahme des Monats August 20 DM (Eigenbeteiligung). Neben dem Schüler sind die nach dem bürgerlichen Recht Unterhaltspflichtigen zur Zahlung verpflichtet.

(3) Die Eigenbeteiligung entfällt bei Schülern von Berufsschulen.

(4) Die Eigenbeteiligung entfällt auf Antrag,

a) wenn hierfür ein Träger der Sozialhilfe oder der Jugendhilfe aufkommen müßte,

b) für behinderte Schüler,

c) für Schüler aus kinderreichen Familien; Art. 1 Abs. 1 Satz 2 letzter Halbsatz gilt entsprechend.

(5) Der Beförderungsanspruch gegenüber dem Aufgabenträger entfällt, wenn der Schulweg mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurückgelegt werden kann und das monatliche Beförderungsentgelt die vom Schüler aufzubringende Eigenbeteiligung nicht übersteigt.“

Der Art. 4 des Gesetzes vom 12. 10. 1970 erhielt folgende Fassung:

„Die dem Aufgabenträger nach Abzug der Eigenbeteiligung verbleibenden Kosten der notwendigen Beförderung ersetzt der Freistaat Bayern zu 80 v. H. Darüber hinaus gewährt der Staat den Aufgabenträgern einen Betrag in Höhe von 5 v. H. der vereinbarten Eigenbeteiligung zur Abgeltung des mit der Erhebung der Eigenbeteiligung verbundenen Verwaltungsaufwands.“

Das Bayer. Finanzplanungsgesetz 1975 führte demnach eine mit Ausnahmetatbeständen versehene Eigenbeteiligung an den Beförderungskosten für Schüler weiterführender allgemeinbildender und beruflicher Schulen – mit Ausnahme von Berufs-

schulen – ein, nahm die Schüler der Jahrgangsstufen 11 bis 13 – mit Ausnahme der Schüler an Berufsschulen, der behinderten Schüler und der Schüler aus kinderreichen Familien – aus der Schulwegbeförderung heraus und erhöhte die den Beförderungsanspruch begründende Mindestentfernung zwischen Wohnung und Schule für alle Schüler von zwei auf drei Kilometer. Ferner versagte es den Beförderungsanspruch gegenüber dem Aufgabenträger denjenigen Schülern, die eine Eigenbeteiligung zu entrichten haben, den Schulweg mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurücklegen können und deren monatliches Beförderungsentgelt nicht höher als 20 DM ist.

Von diesen Regelungen wurde die Herausnahme der Schüler der Jahrgangsstufen 11 bis 13 aus der Schulwegbeförderung nicht wirksam; denn das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Kostenfreiheit des Schulwegs vom 23. 7. 1976 (GVBl. S. 293), das am 30. 7. 1976 verkündet worden und am 1. 8. 1976 in Kraft getreten ist, hob den durch das Bayer. Finanzplanungsgesetz 1975 dem Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes vom 12. 10. 1970 angefügten Satz 2 ebenso wie den dem Art. 1 angefügten Absatz 5 auf. Den Aufnahmetatbeständen bezüglich der Eigenbeteiligung in Art. 3 Abs. 4 fügte das Gesetz vom 23. 7. 1976 zwei weitere an. Danach entfällt die Eigenbeteiligung auf Antrag ferner:

„d) für Schüler, die eine Waisenrente oder Waisengeld aus der Sozialversicherung, eine Waisenrente nach dem Bundesversorgungsgesetz oder Waisengeld beziehungsweise anstelle des Waisengeldes einen Unterhaltsbeitrag nach den beamtenrechtlichen Bestimmungen erhalten,

e) für Schüler, bei denen ein nach bürgerlichem Recht Unterhaltspflichtiger Arbeitslosenhilfe nach dem Arbeitsförderungsgesetz bezieht.“

Dem Art. 3 des durch das Bayer. Finanzplanungsgesetz 1975 geänderten Gesetzes vom 12. 10. 1970 fügte das Gesetz vom 23. 7. 1976 schließlich noch den Absatz 6 an, in dem bestimmt wird, welche Familie als kinderreich im Sinne des Absatzes 4 Buchst. c gilt, sowie den Absatz 7, in dem das Staatsministerium für Unterricht und Kultus ermächtigt wird, im Einvernehmen mit dem Staatsministerium der Finanzen durch Rechtsverordnung zu regeln, welche Schüler als behinderte Schüler im Sinne des Absatzes 4 Buchst. b gelten.

Von den Einschränkungen, die das Bayer. Finanzplanungsgesetz 1975 zu dem Gesetz über die Kostenfreiheit des Schulwegs vom 12. 10. 1970 gebracht hat, bestehen mithin noch die Erhöhung der Mindestwegstrecke für die Notwendigkeit der Beförderung von zwei auf drei Kilometer für alle Schüler, die Einführung einer monatlichen Eigenbeteiligung von 20 DM für Schüler weiterführender allgemeinbildender und beruflicher Schulen mit Ausnahme von Berufsschulen, wobei fünf Befreiungstatbestände vorgesehen sind, sowie die Versagung des Beförderungsanspruchs für Schüler, die eine Eigenbeteiligung zu entrichten haben, gegenüber dem Aufgabenträger, wenn sie den Schulweg mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurücklegen können und das monatliche Beförderungsentgelt nicht mehr als 20 DM beträgt.

Das Volksbegehren könnte sich somit nur darauf erstrecken, die Eigenbeteiligung an den Kosten der Schulwegbeförderung in Höhe von 20 DM zu beseitigen, denn die durch das Bayer. Finanzplanungsgesetz 1975 eingeführte Erhöhung der Mindestwegstrecke auf drei Kilometer legt auch der Entwurf des Volksbegehrens zugrunde. Er beschränkt diese jedoch auf Schüler ab der 5. Klasse. Insoweit ist der Entwurf leerlaufend, weil Schüler der Klassen 1 bis 4 von dem Gesetz über die Kostenfreiheit des Schulwegs von jeher nicht erfaßt worden sind (vgl. Richtlinien zur Durchführung der Schülerbeförderung vom 3. 8. 1976, StAnz 1976 Nr. 32).

Auch insoweit lassen weder der Entwurf noch die dazu gegebene Begründung das gesetzgeberische Anliegen deutlich werden. Das hat nicht nur seinen Grund darin, daß die Antragsteller die Gesetzeslage im Bereich der Schulwegkostenfreiheit nach dem Änderungsgesetz vom 23. 7. 1976 nicht berücksichtigen konnten. Auch wenn dieses Änderungsgesetz außer Betracht bleibt, läßt der Entwurf für den abstimmenden Bürger nicht erkennen, für welchen Kreis von Schülern Leistungen wieder gewährt werden sollen und in welchem Umfang. Aus dem Entwurf geht beispielsweise nicht hervor, daß Berufsschüler, behinderte Schüler und solche aus kinderreichen Familien von den Einsparungsmaßnahmen des Bayer. Finanzplanungsgesetzes 1975 nicht betroffen sind mit Ausnahme der Erhöhung der Mindestwegstrecke, die jedoch auch der Entwurf des Volksbegehrens insoweit gelten lassen will. Darüber hinaus kann der Entwurf durch den Zusatz, daß die Erhöhung der Mindestwegstrecke nicht gelten soll für Schüler bis zur 4. Klasse, den Eindruck hervorrufen, das Volksbegehren betreffe auch die Schul-

wegkosten für Grundschüler und für Sonderschüler bis zur 4. Klasse. Das ist jedoch ersichtlich nicht der Fall, denn nach § 3 des Entwurfs soll nur das Gesetz vom 12. 10. 1970 „wieder in Kraft gesetzt werden“; dieses galt aber nicht für Volks- oder Sonderschüler. Die Erkennbarkeit der Tragweite des Volksbegehrens wird zusätzlich erschwert durch die vorgesehene Regelung in § 4 Satz 2, wonach entgegenstehende Vorschriften außer Kraft treten sollen.

c) Der Gesetzentwurf und dessen Begründung geben insoweit die zur Abstimmung gestellten Fragen nicht wieder. Es mag zutreffen, daß die am Volksbegehren interessierten Bevölkerungskreise, die dieses unterzeichnet haben, auf Grund der Erörterung in der Öffentlichkeit und auf Grund der Kenntnis des früheren Rechtszustandes sich über den Gegenstand der Abstimmung ein Bild machen konnten; das genügt jedoch nicht. Volksbegehren dienen nicht der Durchsetzung von Interessen einer Minderheit, sondern der Herbeiführung einer Entscheidung des Volkes über gesetzgeberische Vorhaben unter Berücksichtigung der Belange der Allgemeinheit (vgl. VerfGH 2, 181/217). Das Volksbegehren erfüllt damit in den §§ 2 und 3 und in § 4, soweit dieser sich auf die vorgenannten Vorschriften bezieht, nicht die Voraussetzungen eines ausgearbeiteten und mit Gründen versehenen Gesetzentwurfs im Sinne des Art. 74 Abs. 2 BV.

d) Die Antragsteller sind auf Bedenken gegen die Zulässigkeit des Antrags auf Herbeiführung eines Volksbegehrens hingewiesen worden; diese Rechtsfragen waren auch Gegenstand der mündlichen Verhandlung. Die Vertrauensleute der Antragsteller hatten Gelegenheit zu einer Klarstellung und Berichtigung des Entwurfs und seiner Begründung. Sie haben davon keinen Gebrauch gemacht, weil sie davon ausgehen, daß der Entwurf für die Unterzeichner und die abstimmenden Bürger die Abstimmungsfragen hinreichend klar zum Ausdruck bringe. Es kann nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung eines Volksbegehrens sein, seinerseits in den Gründen seiner Entscheidung anstelle der Vertrauensleute eine solche Änderung vorzunehmen und dabei möglicherweise seine Interpretation an die Stelle derjenigen der Vertrauensleute zu setzen. Andererseits ist durch die Nichtzulassung eines Volksbegehrens durch Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs das Volksbegehren beendet und somit kein Raum mehr für eine Berichtigung oder Ergänzung des Volksbegehrens nach Maßgabe der Gründe der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs.

e) Es kommt folglich nicht mehr darauf an, ob die Vertrauensleute der Antragsteller den Entwurf und dessen Begründung mit Rücksicht auf die zwischenzeitlich eingetretenen Rechtsänderungen der das Volksbegehren betreffenden Rechtsmaterien der Ausbildungsförderung und der Schulwegkostenfreiheit hätten ändern oder für teilweise erledigt erklären müssen. Das Landeswahlgesetz regelt in Art. 73 Abs. 2 nur den Fall, daß auf Antrag des Vertrauensmannes und seines Stellvertreters der Zulassungsantrag durch das Bayer. Staatsministerium des Innern für erledigt erklärt werden kann, wenn durch ein vom Landtag beschlossenes Gesetz die mit dem Antrag erstrebte Gesetzesvorlage als überholt zu betrachten ist. Wie hingegen zu verfahren ist, wenn eine teilweise Erledigung des Gesetzesvorhabens eingetreten ist, regelt das Gesetz nicht. Tritt die Rechtsänderung vor der Zulassung des Volksbegehrens durch das Bayer. Staatsministerium des Innern oder durch den Verfassungsgerichtshof oder vor dessen öffentlicher Bekanntgabe ein, so ist eine Berichtigung oder Änderung von dem Vertrauensmann oder seinem Stellvertreter nur möglich, soweit sie den sachlichen Gegenstand des Volksbegehrens nicht berührt (vgl. Feneberg, a.a.O., Erl. 1 zu Art. 73 LWG). Andernfalls muß der ursprüngliche Zulassungsantrag zurückgenommen und durch einen neuen ersetzt werden, da sachliche Änderungen nur durch die Antragsteller selbst vorgenommen werden können.

Wie ausgeführt, ist durch das Änderungsgesetz vom 23. 7. 1976 dem mutmaßlichen Begehren der Antragsteller insoweit Rechnung getragen worden, als die Kosten der Schulwegbeförderung für die Klassen 11 bis 13 – wenn auch mit einer gewissen Eigenbeteiligung – wieder von der öffentlichen Hand übernommen worden sind. Es mag zweifelhaft sein, ob unterstellt werden kann, daß sämtliche Unterzeichner des Begehrens weiterhin die Wiederherstellung des ursprünglichen Rechtszustandes gefordert haben würden, hätten sie die Teilregelung gekannt. Denkbar wäre vielmehr auch, daß ein Teil der Unterzeichner den durch das Änderungsgesetz bewirkten Kompromiß gebilligt und auf eine weitergehende Regelung verzichtet hätte. Diese Frage bedarf indes keiner Vertiefung, weil die Zulässigkeit des Volksbegehrens insoweit schon aus anderen Gründen zu verneinen ist.

4. Anders beurteilt sich die Rechtslage hinsichtlich des § 1 des Entwurfs eines Gesetzes zur Ergänzung des Art. 132 BV. Er bestimmt, daß dem Art. 132 BV als Satz 2 angefügt werden soll: „Es besteht Lernmittelfreiheit“. Dadurch soll die „Lernmittelfreiheit“ in der Verfassung als unmittelbarer Rechtsanspruch verankert werden. Darüber hinaus sollen die durch das Bayer. Finanzplanungsgesetz 1975 vorgenommenen Einschränkungen des kostenlosen Bezugs von Lernmitteln wieder beseitigt werden. In der Begründung des Entwurfs wird dazu ausgeführt: Die derzeitige Finanznot des Staates könne nicht vorwiegend auf Kosten der Familien mit Kindern behoben werden. Die in schlechten Zeiten eingeführte und seit 25 Jahren bestehende Lernmittelfreiheit habe im Bewußtsein der Bevölkerung seit langem Verfassungsrang. Der Gesetzentwurf solle insoweit den zuständigen Stellen Anreiz geben, vereinfachte und zentral beschaffte Schulbücher, Arbeitsmittel usw. zu verwenden.

a) Nach Art. 129 Abs. 2 BV ist zwar der Unterricht an Volks- und Berufsschulen unentgeltlich. Das bedeutet aber nicht, daß den Schülern dieser öffentlichen Unterrichtsanstalten von Verfassungen wegen auch Lernmittelfreiheit gewährt werden müßte (VerfGH 22, 57/61; Nawiasky, Die Verfassung des Freistaates Bayern – 1948 –, Erl. zu Art. 129 Abs. 2). Die Lernmittelfreiheit war zwar in Art. 80 Abs. 2 des Vorentwurfs der Verfassung vorgesehen (vgl. auch Art. 145 Satz 3 WRV), sie wurde aber bereits vom Vorbereitenden Verfassungsausschuß wieder gestrichen (vgl. Verhandlungen der Bayer. Verfassungsgebenden Landesversammlung, Stenogr. Berichte S. 37). Die Frage der Unentgeltlichkeit der Lernmittel sollte dem „Schulgesetz“ vorbehalten bleiben.

b) Bei § 1 des Entwurfs handelt es sich um einen ausgearbeiteten Gesetzentwurf im Sinne des Art. 74 Abs. 2 BV, der den Willen der Antragsteller erkennen läßt. Der Begriff „Lernmittelfreiheit“ ist – wie auch der in Art. 129 Abs. 2 BV verwendete Begriff der Schulgeldfreiheit – zwar auslegungsbefähigt, aber auch auslegungsfähig. Die Lernmittelfreiheit ist seit 1949 durch den einfachen Gesetzgeber an allen öffentlichen Unterrichtsanstalten für Jugendliche unter 18 Jahren für die Versorgung der Schüler mit Schulbüchern jeder Art eingeführt (vgl. § 1 Nr. 1 des Gesetzes über die Lernmittelfreiheit vom 5. 3. 1949, BayBS II S. 578 und VerfGH 22, 57/61). Die durch das Änderungsgesetz vom 25. 7. 1972 (GVBl. S. 297) geschaffene Ausdehnung der Lernmittel durch Einbeziehung bestimmter Arbeitsmittel ist durch § 4 des Bayer. Finanzplanungsgesetzes 1975 teilweise wieder rückgängig gemacht worden. Nach dem geltenden Recht obliegt die Versorgung der Schüler mit Schulbüchern den Trägern des sächlichen Schulbedarfs; dagegen sind die übrigen Lernmittel (z. B. Arbeitshefte, Schreib- und Zeichengegenstände, Lektüren) sowie die schulbuchersetzenden Arbeitsbögen und Arbeitshefte und bestimmte Arbeitsmittel für den Mathematikunterricht von den Erziehungsberechtigten zu beschaffen. Soweit der Begriff „Lernmittelfreiheit“ Schulbücher jeder Art betrifft, deckt er sich mit einem herkömmlichen im Bewußtsein der Bevölkerung verankerten Begriff. Er kann daher Gegenstand eines verfassungsergänzenden Volksbegehrens sein, weil die Abstimmungsfrage und deren Tragweite hinreichend umgrenzt sind.

Als Verfassungsnorm, die einen Rechtsanspruch zum Gegenstand hat, bedarf die „Lernmittelfreiheit“ ebenso wie die Schulgeldfreiheit (vgl. Gesetz über die Schulgeldfreiheit vom 5. 3. 1949, BayBS II S. 578) der Konkretisierung durch den Gesetzgeber, und zwar hinsichtlich des Kreises der Begünstigten, der einzubeziehenden Lernmittel, der Schularten sowie der Kostenträger (vgl. auch HessStGH, Entscheidung vom 1. 12. 1976 P. St. 812 S. 21 f.). In dieser Weise verfahren auch jene Länder, welche die Lernmittelfreiheit als verfassungsmäßiges Recht verankert haben (vgl. Art. 59 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung des Landes Hessen; Art. 14 Abs. 2 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg und Art. 9 Abs. 2 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen; vgl. auch Art. 145 WRV und dazu Anschutz, a.a.O., Anm. 6). Die Begründung zu § 1 des Entwurfs läßt zwar erkennen, daß die Initiatoren des Volksbegehrens den Begriff „Lernmittel“ nicht nur auf Schulbücher herkömmlicher Art bezogen sehen wollen, sondern darunter für die Hand des einzelnen Schülers bestimmte Arbeitsmittel mit Ausnahme jener verstehen, die vom Staat nicht kontrolliert werden können (vgl. zum Begriff Arbeits- und Lernmittel Heckel-Seipp, Schulrechtskunde – 4. Aufl. –, S. 420 ff.). Das hindert jedoch nicht, eine Meinungsbildung durch Volksentscheid darüber herbeizuführen, ob die Lernmittelfreiheit als subjektives verfassungsmäßiges Recht in der Bayerischen Verfassung verankert werden soll. Insoweit liegen daher die Zulässigkeitsvoraussetzungen für ein Volksbegehren vor.

c) Der § 1 des Entwurfs kann für sich allein aufrechterhalten werden und damit Gegenstand eines Volksbegehrens sein. Denn es kann davon ausgegangen werden, daß die Antragsteller, hätten sie die Unzulässigkeit des Volksbegehrens zu §§ 2 und 3 gekannt, in einer für das Unterschriftenquorum erforderlichen Anzahl den Entwurf zu § 1 unterzeichnet hätten. Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt hervorgehoben, daß die Nichtigkeit einer Vorschrift nicht schlechthin die des ganzen Gesetzes mit sich bringt (vgl. BVerfGE 8, 274/301 f.; 9, 305/333). Voraussetzung für den Fortbestand eines Teils des Gesetzes ist, daß der Gesetzgeber, wenn er die Nichtigkeit des anderen Teils bedacht hätte, mit Sicherheit den bedenkenfreien Teil für sich allein erlassen hätte (vgl. BVerfGE 17, 145/152). Diese Grundsätze sind hier entsprechend anwendbar. Nach den Regeln der Auslegung von Willenserklärungen ist daher der Schluß gerechtfertigt, daß wenigstens ein Teil des Begehrens gelten soll, wenn schon das Ganze nicht zur Abstimmung gelangen kann.

Es ist auch rechtlich vertretbar, die Regelung in § 1 des Entwurfs von der in den §§ 2 und 3 zu trennen, ohne daß die Gültigkeit des gesamten Gesetzentwurfs beeinträchtigt wird. Das muß umso mehr gelten, als § 1 des Entwurfs eine Verfassungsänderung zum Gegenstand hat, während die übrigen Vorschriften die Änderung einfacher Gesetze betreffen (vgl. VerfGH 23, 155/165).

Auf Grund der Berichtigung des Entwurfs des Volksbegehrens zu § 4 Satz 1 ist der Tag hinreichend bestimmt, an dem das Gesetz über die Ergänzung der Bayerischen Verfassung in Kraft treten soll (Art. 76 Abs. 2 BV). § 4 Satz 2 des Entwurfs über das Außerkrafttreten entgegenstehender Rechtsvorschriften ist hier ohne Bedeutung, denn Gegenstand des Volksbegehrens ist insoweit die Einfügung einer Verfassungsnorm, die noch der Konkretisierung durch den Gesetzgeber bedarf. Dieser hat dabei auch darüber zu entscheiden, welches etwa entgegenstehende Recht mit einer verfassungsrechtlichen Verbürgung der Lernmittelfreiheit nicht mehr vereinbar wäre.

B. Die verfassungsgerichtliche Überprüfung der Vereinbarkeit des Entwurfs eines Volksbegehrens über „Lernmittelfreiheit“ (§ 1 des Entwurfs) an der Bayerischen Verfassung ergibt:

1. a) Das Bayer. Staatsministerium des Innern bestreitet die Zulässigkeit dieses Volksbegehrens wegen Verstoßes gegen Art. 73 BV. Danach findet über den Staatshaushalt kein Volksentscheid statt. Das muß auch für Volksbegehren gelten, die auf einen Volksentscheid hinauslaufen (Feneberg, a.a.O., Anm. 2 zu Art. 69; Giehl-von Scheurl, BayVBl. 1976, 486/487; Kratzer, a.a.O., Anm. 1 zu § 77 der Bamberger Verfassung; Triepel, AöR 1920, 456/494).

§ 1 des Entwurfs betrifft zwar eine Ergänzung der Verfassung, das schließt jedoch nicht aus, auch ein solches Volksbegehren an Art. 73 BV zu messen (vgl. VerfGH 27, 153/163; Giehl-v. Scheurl, a.a.O., S. 489; Engels, a.a.O., S. 203 f.). Der Meinung von Fessmann (a.a.O., S. 394 f.), wonach Volksbegehren verfassungsändernden Inhalts überhaupt nicht der Schranke des Art. 73 BV unterlägen, kann schon nach dem Wortlaut dieser Verfassungsnorm nicht beigeprüft werden. Aber auch Sinn und Zweck derselben stehen einer solchen Rechtsauffassung entgegen, weil andernfalls mit Hilfe eines als Änderung der Verfassung formulierten Gesetzentwurfs diese von der Verfassung der Volksgesetzgebung gesetzte Schranke umgangen werden könnte.

b) Das Bayer. Staatsministerium des Innern führt im wesentlichen aus: Da im modernen Verfassungsstaat die finanziellen Leistungen des Staates ihre Grundlage nicht mehr ausschließlich im Haushaltsgesetz, sondern auch in sonstigen Gesetzen fänden, müsse der Begriff „Staatshaushalt“ in Art. 73 BV nicht im formellen, sondern im materiellen Sinne als die Gesamtheit der dem Staat zur Verfügung stehenden Mittel verstanden werden. Im Grundsatz sei jeder Gesetzentwurf, der unmittelbar finanzielle Leistungen des Staates neu vorsehe, ein Gesetzentwurf „über den Staatshaushalt“ und damit der Volksgesetzgebung entzogen. Die Meinung in der Literatur, wonach ein Volksbegehren gemäß Art. 73 BV erst dann unzulässig werde, wenn es den Staatshaushalt wesentlich berühre, sei abzulehnen. Es könnte allenfalls daran gedacht werden, Volksentscheide vom Verbot des Art. 73 BV auszunehmen, die in die Staatsfinanzen so unerheblich eingriffen, daß der Schutzzweck der Verfassungsnorm offenbar nicht berührt werde.

2. Der Begriff „Staatshaushalt“ hat in der Bayerischen Verfassung keinen eindeutig festgelegten Inhalt; er erscheint an verschiedenen Stellen der Verfassung (Art. 40 Satz 2, Art. 70 Abs. 2, Art. 73 und 78 Abs. 4 BV). Einmal wird der Begriff im

weiteren Sinne als die Gesamtheit der Einnahmen und Ausgaben des Staates verwendet (z. B. Art. 40 Satz 2, Art. 70 Abs. 2 BV), zum anderen aber werden die Begriffe „Staatshaushalt“ und „Haushaltsgesetz“ in Art. 78 Abs. 4 BV gleichbedeutend gebraucht. Entscheidungen des Bayer. Verfassungsgerichtshofs über diesen Begriff liegen nicht vor. Soweit sich das Schrifttum mit der Auslegung des Begriffs befaßt hat, wird überwiegend die Meinung vertreten, daß unter „Staatshaushalt“ jedenfalls nicht nur das Haushaltsgesetz zu verstehen sei (Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher, a.a.O., RdNr. 3 zu Art. 73 BV; Meder, a.a.O., RdNr. 1 zu Art. 73 BV; Feneberg, a.a.O., Anm. 2 zu Art. 69 LWG; a.A. Hoegner, a.a.O., S. 112).

3. Angesichts der Mehrdeutigkeit des Begriffs „Staatshaushalt“ bedarf dieser unter Berücksichtigung der für die Verfassungsinterpretation maßgebenden Kriterien der Auslegung unter Beachtung der Grundentscheidungen der Bayerischen Verfassung.

Für die Verfassungsinterpretation sind zunächst die für die Auslegung von Normen allgemein entwickelten Auslegungsgrundsätze heranzuziehen, sofern diese eine mit Sinn und Wirklichkeit der Verfassung zu vereinbarende Deutung ermöglichen. An dem Wortlaut einer Norm braucht bei deren Auslegung nicht unbedingt gehaftet zu werden. Diese sog. grammatikalische Auslegung ist nur eine von mehreren sich gegenseitig ergänzenden Methoden. Daneben treten besonders die Auslegung der Norm aus ihrem Zusammenhang und die Auslegung nach ihrem Zweck (VerfGH 13, 141/144 f.; 20, 36/44; 28, 107/124; BVerfGE 8, 208/221; 11, 126/130; vgl. neuerdings zur Methode der Verfassungsinterpretation: Böckenförde, NJW 1976, S. 2089 mit zahlreichen Nachweisen). Die Auslegung der Norm muß auf die realen Gegebenheiten bedacht nehmen, aus denen sie erwachsen und auf die sie bezogen ist; sie darf an den konkreten Lebensverhältnissen nicht vorübergehen (VerfGH 15, 49/55 unter Hinweis auf Wintrich in Festschrift für Laforet - 1952 -, S. 248; 20, 36/44). Ein in der Verfassung mehrmals verwendeter Begriff muß nicht überall denselben Inhalt haben. Die Auslegung hängt vielmehr von der Funktion ab, die der Begriff innerhalb des Verfassungsgefüges zu erfüllen hat (vgl. BVerfGE 6, 32/38). Eine einzelne Verfassungsbestimmung kann auch nicht isoliert betrachtet und allein aus sich heraus ausgelegt werden. Auch die Entstehungsgeschichte einer Verfassungsnorm kann bei der Auslegung Berücksichtigung finden und Anhaltspunkte geben, wengleich die Materialien für die Ausfüllung und Konkretisierung einer Verfassungsnorm nur ein Hilfsmittel sein können. Die Meinung einzelner, an der Gesetzgebung beteiligter Personen über Sinn und Bedeutung der Norm kann nicht entscheidend sein für ihre Auslegung (BVerfGE 6, 55/75).

4. Die Anwendung dieser Auslegungsprinzipien im Sinne einer Orientierung am objektivierten Willen des Verfassungsgebers ergibt:

a) Zu den elementaren Grundsätzen der Bayerischen Verfassung gehört das Prinzip der Demokratie, das auch in der Volksgesetzgebung seinen Ausdruck findet (VerfGH 2, 181/218; 27, 153/161). Die Bayerische Verfassung hat den Volksstaatsgrundsatz (Art. 2 Abs. 1 BV) nicht ausnahmslos im Sinne einer repräsentativen Demokratie ausgestaltet. Sie räumt im Bereich der gesetzgebenden Gewalt auch dem Volk eine unmittelbare Mitwirkungsmöglichkeit an der staatlichen Willensbildung ein (Art. 5 Abs. 1, Art. 7 Abs. 2 i. V. m. Art. 71 ff. BV). Gesetzesvorlagen - auch solche verfassungsändernder Art - können vom Ministerpräsidenten namens der Staatsregierung, aus der Mitte des Landtags, vom Senat, aber auch vom Volk selbst im Wege des Volksbegehrens eingebracht werden (Art. 71, 75 Abs. 1 BV). Die Gesetze können außer vom Landtag auch vom Volk nach rechtsgültiger Durchführung eines Volksbegehrens durch Volksentscheid beschlossen werden (Art. 72 Abs. 1, Art. 74 BV). Dem Volk sind darüber hinaus Beschlüsse des Landtags auf Änderung der Verfassung zur Entscheidung vorzulegen (Art. 75 Abs. 2 BV). Die Bayerische Verfassung hat demnach ein Spannungsverhältnis zwischen parlamentarischer Gesetzgebung und Volksgesetzgebung in Kauf genommen. Es läßt sich nach den Grundentscheidungen der Bayerischen Verfassung nicht feststellen, daß sie einer bestimmten Art des Gesetzgebungsverfahrens den Primat einräumen wollte. Art. 73 BV, der den „Staatshaushalt“ von der Volksgesetzgebung ausnimmt, ist demnach so auszulegen, daß er mit den elementaren Grundsätzen der Bayerischen Verfassung über die Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung vereinbar ist. Vornehmstes Interpretationsprinzip ist die Einheit der Verfassung. Denn die Verfassung bezweckt eine einheitliche Ordnung des politischen und gesellschaftlichen Lebens der staatlichen Gemeinschaft (vgl. BVerfGE 19, 206/222; 30, 1/19; R. Smend, Staatsrechtliche Abhandlungen - 1955 -

S. 136 ff.). Andererseits kann der Verfassungsgeber von seinen eigenen Grundsatznormen Ausnahmen zulassen und folglich auch bestimmen, daß einzelne Materien nicht der Volksgesetzgebung unterworfen sein sollen.

b) Die Entstehungsgeschichte des Art. 73 BV hat drei Bezugspunkte, und zwar die Bamberger Verfassung vom 14. 8. 1919, die Staatspraxis der Weimarer Reichsverfassung und schließlich Idee und Praxis des Schweizer Referendums (vgl. die Ausführungen des Berichterstatters Dr. Hoegner und des Mitberichterstatters Dr. Ehard in der 7. Sitzung der Verfassungsgebenden Landesversammlung zu Art. 48 des Verfassungsentwurfs, Stenogr. Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses, Bd. I, S. 166 f.).

aa) In der Bamberger Verfassung waren vom Volksentscheid u. a. Finanzgesetze und Gesetze über Steuern und Abgaben ausgenommen (§ 77 Nr. 1 der Bamberger Verfassung). Unter „Finanzgesetzen“ wurden dabei Steuergesetze im Sinne des § 80 Abs. 1 verstanden (Kratzer, a.a.O., Erl. 2 zu § 77; Nawiasky, Bayerisches Verfassungsrecht - 1923 -, S. 280 ff.). Nawiasky führt zur Begründung an, Finanzgesetze (Steuerbewilligungen) und Abgabengesetze eigneten sich aus leicht begreiflichen Gründen nicht zur Volksabstimmung (a.a.O., S. 281).

bb) Nach der Weimarer Reichsverfassung (Art. 73 Abs. 4) konnte nur der Reichspräsident selbst einen Volksentscheid veranlassen über den Haushaltsplan, über Abgabengesetze und Besoldungsordnungen. Die Reichweite des Begriffs „Haushaltsplan“ wurde in der wissenschaftlichen Literatur der damaligen Zeit rege erörtert (vgl. Anschütz, a.a.O., Art. 73 Anm. 10; Kaisenberg, a.a.O., S. 204 f./207; Glum, JW 1929, 1099; Gebhard, Handkommentar zur Verfassung des Deutschen Reiches von 1919-1932, Anm. 20 zu Art. 73, und insbesondere C. Schmitt, a.a.O., S. 36; Merk, AöR Bd. 19 n. F. - 1930 -, S. 83/88; Poetzsch-Heffter, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 17 - 1929 -, S. 134 f. und in Zeitschrift für öffentliches Recht, Bd. 6, S. 188 ff.; Triepel, DJZ 1926, Sp. 845 ff.). Die Staatspraxis ging gegen Ende der Weimarer Republik davon aus, daß der Begriff „Haushaltsplan“ nicht mit dem formellen Reichshaushalt im technischen Sinne gleichgesetzt werden könne, da sonst die Beschränkung in Art. 73 Abs. 4 WRV wertlos wäre. Zum „Haushaltsplan“ wurden vielmehr auch Gesetze gezählt, die einen unmittelbaren Einfluß auf den Gesamtbestand des Haushalts in einer Weise ausübten, daß dieser „tatsächlich umgestoßen“ würde. Hingegen fielen nach der damaligen Auffassung nicht schon Gesetze darunter, die inhaltlich den Haushalt beeinflussen konnten (vgl. Kaisenberg, a.a.O., S. 207 m. w. N., und Anschütz a.a.O., Anm. 10 zu Art. 73 WRV, insbesondere auch Poetzsch-Heffter im Jahrbuch des öffentlichen Rechts, a.a.O., S. 135 unter Hinweis auf die Erklärung des Reichsministers des Innern zum Volksbegehren des Sparerbundes). Die Meinung von C. Schmitt (a.a.O., S. 22), wonach alle Gesetze mit wesentlichem geldlichem Charakter den Haushaltsplan unmittelbar betreffen und daher nicht Gegenstand eines Volksentscheids und Volksbegehrens nach Art. 73 Abs. 4 WRV sein könnten, hat sich demgegenüber nicht durchzusetzen vermocht.

cc) Auch die Referendumspraxis der Schweiz hat die Meinung der Berichterstatter in der Verfassungsgebenden Landesversammlung bei der Neuschöpfung der Bayerischen Verfassung beeinflusst. Insbesondere der Berichterstatter Dr. Hoegner hat darauf hingewiesen, daß seines Erachtens nach den Erfahrungen, die in der Schweiz gemacht worden seien, Steuergesetze und Haushaltsgesetze sich am allerwenigsten für eine Volksabstimmung eigneten (vgl. Stenogr. Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Verfassungsgebenden Landesversammlung, Bd. I, S. 166). Nach Schweizer Bundesstaatsrecht ist zwar eine Volksinitiative zu Gegenständen des Bundesrechts nicht vorgesehen, wohl aber können auf Antrag Bundesgesetze - auch solche, die Abgaben oder Steuern betreffen - einem Referendum unterworfen werden (vgl. Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht - 1949 -, S. 752 ff.; vor allem S. 768 f. über die politische Bedeutung des Referendums für die nationale Einheit und die Erziehung des Volkes).

5. Die Entstehungsgeschichte des Art. 73 BV ergibt somit eher Anhaltspunkte dafür, daß diese Verfassungsnorm restriktiv ausgelegt werden sollte. Dafür sprechen insbesondere die Ausführungen Dr. Ehards in der 19. Sitzung des Verfassungsausschusses (2. Lesung) vom 21. 8. 1946 (Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Verfassungsgebenden Landesversammlung, Bd. II, S. 412). Danach habe man sich bewußt auf den „Staatshaushalt“ beschränkt. Die Zulässigkeit eines Volksbegehrens solle nicht weiter eingeschränkt werden als es notwendig sei. Über den Staatshaushalt könne ein Volksbegehren schon

deshalb nicht stattfinden, weil dies unzumutbar und undurchführbar sei. Andere Gesetzesmaterien hingegen (z. B. Abgabengesetze, Besoldungsordnungen, Finanzgesetze) sollten von Art. 73 BV, anders als noch in der Bamberger Verfassung, nicht erfaßt werden.

Auch in den Erläuterungswerken zur Bayerischen Verfassung wird Art. 73 BV im wesentlichen eng ausgelegt. Nach Schweiger (Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher, a.a.O., RdNr. 3 zu Art. 73 BV) besage Art. 73 nur, daß der Staatshaushalt nicht nach Art. 74 Abs. 1 BV durch Volksbegehren beantragt werden könne, was ohnehin bei der komplexen Natur des Staatshaushalts kaum in Betracht käme. Er ergänzt allerdings diese Auslegung des Begriffs „Staatshaushalt“ mit dem Hinweis auf den Meinungsstand in der Weimarer Reichsverfassung dahingehend, daß jedenfalls nicht jeder Gesetzentwurf vom Volksentscheid ausgeschlossen werden dürfe, der sich irgendwie auf den Staatshaushalt auswirke. Vielmehr seien nur solche Entwürfe ausgenommen, deren Wesensgehalt in ihrer Beziehung zum Staatshaushalt liege. Nach Meder (a.a.O., RdNr. 1 zu Art. 73 BV) fällt unter Art. 73 BV nicht nur das Haushaltsgesetz im Sinne der Art. 70 Abs. 2 und Art. 78 Abs. 3 BV, sondern auch ein Gesetz, welches das Budgetrecht des Landtags wesentlich beeinträchtigen würde; dagegen werde ein Gesetz nicht schon deswegen von Art. 73 BV erfaßt, weil es finanzielle Nebenwirkungen mit sich bringe (vgl. auch Feneberg, a.a.O., Erl. II, 2 zu Art. 69 LWG).

Weder die historischen Vorläufer noch die Entstehungsgeschichte des Art. 73 BV selbst geben somit einen sicheren Anhalt für die Annahme des Bayer. Staatsministeriums des Innern, daß jeder Gesetzentwurf, der unmittelbar finanzielle Auswirkungen des Staates neu vorsehe, ein Gesetzentwurf „über den Staatshaushalt“ zu begreifen und deshalb der Volksgesetzgebung entzogen sei. Andererseits sprechen die historische Betrachtungsweise und die Entstehungsgeschichte auch nicht ohne weiteres für die Auffassung der Antragsteller, daß nur der Haushaltsplan und das Haushaltsgesetz der Volksgesetzgebung entzogen sein sollten.

6. Art. 73 BV nimmt den „Staatshaushalt“ vom Volksentscheid und damit vom Volksbegehren aus. Anders als etwa noch in Art. 73 Abs. 4 WRV ist hier nicht vom „Haushaltsplan“ die Rede. Der in Art. 73 BV verwendete Begriff „Staatshaushalt“ ist vielmehr zu unterscheiden vom Haushaltsgesetz und dem Haushaltsplan, in welchen der Staatshaushalt für einen bestimmten Zeitraum festgestellt wird. Nach allgemeinem Sprachgebrauch versteht man unter „Staatshaushalt“ die Gesamtheit der Einnahmen und Ausgaben des Staates. Spricht somit die Wortauslegung dafür, daß der Begriff „Staatshaushalt“ in Art. 73 BV jedenfalls nicht nur das formelle Haushaltsgesetz umfassen kann, so ergeben auch Sinn und Zweck der Verfassungsnorm Anhaltspunkte für eine Deutung des Begriffs als Gesamtheit der Einnahmen und Ausgaben des Staates. Hätte der Verfassungsgeber nur den Haushaltsplan und das formelle Haushaltsgesetz von der Volksgesetzgebung ausnehmen wollen, so hätte er damit eine Selbstverständlichkeit zum Ausdruck gebracht; denn der Haushaltsplan und das Haushaltsgesetz können schon von der Kompliziertheit der Materie her gesehen nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein (vgl. Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher, a.a.O., RdNr. 3 zu Art. 73 BV). Durch eine derart enge Auslegung des Begriffs „Staatshaushalt“ würde Art. 73 BV seinen Sinn und seine eigentliche Funktion einbüßen. Eine solche Betrachtungsweise würde zudem den realen Gegebenheiten, aus denen Art. 73 BV erwachsen ist, nicht Rechnung tragen und den Wandel der tatsächlichen Verhältnisse, auf die die Verfassungsnorm bei ihrem Erlaß bezogen war, unberücksichtigt lassen. Art. 73 BV hat eine doppelte Zielsetzung: Einmal sollen von der Volksgesetzgebung Materien, die hierfür ungeeignet sind, ausgenommen werden, wie dies bei dem Haushaltsplan und dem Haushaltsgesetz der Fall ist. Zum anderen soll einem Mißbrauch der Volksgesetzgebung begegnet werden. Denn es besteht die Gefahr, daß Interessengruppen den von ihnen vertretenen Bürgern Sondervorteile durch Volksbegehren verschaffen wollen. Auf diese Möglichkeit einer mißbräuchlichen Handhabung des Volksbegehrens ist bereits in der Literatur und in der Staatspraxis der Weimarer Reichsverfassung hingewiesen worden (vgl. Poetzsch-Heffter, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, a.a.O., S. 134; Gebhard, a.a.O., Anm. 20 zu Art. 73 WRV). Auch der Berichterstatter Dr. Hoegner hat bei Beratung zu Art. 48 des Verfassungsentwurfs erklärt, daß es sich als Nachteil der Volksgesetzgebung erweisen könne, wenn sie von Staatsbürgern eingeleitet werde, die für die Bedürfnisse der Allgemeinheit nicht das richtige Verständnis hätten (Stenogr. Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden

den Landesversammlung, Bd. I, S. 166). Bei Gesetzesinitiativen finanzieller Natur ist es erfahrungsgemäß nicht schwierig, aus den Reihen der unmittelbar betroffenen Interessenten die erforderliche Zahl von Unterschriften zu erhalten. Auf diese Weise kann verhältnismäßig leicht erreicht werden, daß ein Teil des Volkes zuungunsten eines anderen Teiles über die Verteilung wirtschaftlicher Lasten entscheidet und damit auf den Gesamtbestand des Haushalts als solchen Einfluß nimmt.

In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, daß die Bayerische Verfassung für das Zustandekommen eines Gesetzes im Wege des Volksentscheids – anders als noch die Weimarer Reichsverfassung in Art. 75 Abs. 2 – keine Mindestbeteiligung der Stimmberechtigten vorsieht (vgl. zur Staatspraxis der Volksgesetzgebung unter der Geltung der Weimarer Reichsverfassung: Anschütz, a.a.O., Anm. 11 zu Art. 73). Für die Herbeiführung eines Volksentscheids genügt nach geltendem bayerischen Verfassungsrecht die einfache Mehrheit der Abstimmenden. Aus diesem Grunde hat der Verfassungsgerichtshof mit Entscheidung vom 2. 12. 1949 (VerfGH 2, 181 ff.) Art. 86 Abs. 1 und Art. 92 Abs. 1 des damaligen Landeswahlgesetzes für verfassungswidrig erklärt, soweit darin eine Mindestbeteiligung der Stimmberechtigten und für die Zustimmung eine qualifizierte Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen verlangt war. Er hat allerdings darauf hingewiesen, es sei nicht zu verkennen, daß ohne die Forderung einer Mindestbeteiligung die Verfassung unter ungünstigen Umständen der Umgestaltung durch eine verhältnismäßig kleine aktive Gruppe gegen den wahren Willen der Mehrheit der Staatsbürger ausgesetzt werden könne (VerfGH 2, 181/217). Diese Gefahr besteht nicht nur in Fällen der Verfassungsänderung, sondern auch dann, wenn mit Hilfe eines Volksbegehrens staatliche Leistungen zugunsten bestimmter Bevölkerungsgruppen durchgesetzt oder staatliche Einnahmen verkürzt werden sollen. Zutreffend hat das Bayer. Staatsministerium des Innern dargelegt, daß die Einnahmen und Ausgaben des Staates im modernen Verfassungs- und Sozialstaat nicht nur durch den Haushaltsplan und das formelle Haushaltsgesetz bestimmt werden, sondern in zahlreichen anderen Gesetzen ihren Niederschlag finden, die entweder Ansprüche gegen den Staat begründen oder Leistungen des Staates verpflichtend vorsehen. Der rechtfertigende Grund für den Ausschluß der Volksgesetzgebung in Angelegenheiten des Staatshaushalts gilt angesichts dieser Verfassungslage auch für finanziell relevante Gesetze, die einen Ausgleich des Haushalts verhindern würden.

Art. 73 BV darf infolgedessen nicht isoliert betrachtet und nur aus sich selbst heraus – bezogen auf die Verfassungssituation im Zeitpunkt seiner Entstehung im Jahr 1946 – ausgelegt werden. Seine Interpretation hängt vielmehr von der Funktion ab, die diese Verfassungsnorm im gesamten Verfassungsgefüge zu erfüllen hat. Der Umstand, daß Art. 73 BV im 6. Abschnitt über die Gesetzgebung steht, hindert nicht, ihn mit jenen Normen der Bayerischen Verfassung in Beziehung zu setzen, die einen geordneten Staatshaushalt gewährleisten sollen (Art. 78 und 79 BV). Der Begriff „Staatshaushalt“ in Art. 73 BV kann daher nicht nur im Sinne von „Haushaltsplan“ oder „Haushaltsgesetz“ ausgelegt werden.

Andererseits wirken sich im modernen Verfassungsstaat zahlreiche Gesetze mittelbar und unmittelbar auf den Staatshaushalt aus, indem sie neue Leistungen oder Ansprüche begründen oder bisherige Einnahmen mindern. Da es nicht der Sinn des Art. 73 BV sein kann, die Volksgesetzgebung in einer Weise zu beschränken, die faktisch darauf hinauslief, daß diese zu den Grundentscheidungen der Bayerischen Verfassung gehörende Einrichtung zur Bedeutungslosigkeit absinken würde, erscheint eine differenzierende Lösung geboten. Würde der Begriff „Staatshaushalt“ jedes Gesetz von finanzieller Tragweite erfassen, so würden Volksbegehren und Volksentscheid entgegen Wortlaut und Sinn der Verfassung sehr eingeschränkt werden (vgl. auch Merk, a.a.O., zur Auslegung des Art. 73 Abs. 4 WRV). Bei einer am Zweck des Art. 73 BV orientierten Betrachtungsweise kommt es vielmehr entscheidend darauf an, welche finanziellen Auswirkungen das von Volk begehrte Gesetz nach seinem Gesamtinhalt auf die Haushaltsplanung im ganzen hat. Deshalb sind Volksbegehren mit Art. 73 BV unvereinbar, die auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluß nehmen würden, demnach das Gleichgewicht des gesamten Haushalts stören und damit zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments führen könnten. Wann diese Voraussetzungen vorliegen, ist letztlich eine Frage des Einzelfalles und wird sich nur unter Zugrundelegung der jeweiligen Verhältnisse bestimmen lassen. Es fällt also nicht jedes Gesetz, das finanzielle Tragweite hat, unter den Begriff des „Staatshaushalts“ im Sinne des Art. 73 BV. Die Auffassung, daß ein Gesetzentwurf schon dann

mit Art. 73 BV unvereinbar sei, wenn er unmittelbar finanzielle Leistungen des Staates neu vorsieht, erscheint somit nicht vertretbar. Es würde sonst lediglich von der Formulierung des Volksbegehrens abhängen, ob der Staat durch den Gesetzentwurf zu haushaltsrelevanten finanziellen Leistungen verpflichtet werden soll oder ob sich das nur als eine Folge der gesetzlichen Regelung ergibt.

7. Daraus folgt hier, daß § 1 des Entwurfs (Lernmittelfreiheit) mit dem vom Bayer. Staatsministerium des Innern genannten zusätzlichen Ausgabevolumen von jährlich 15,8 Mio DM angesichts des Gesamtvolumens des Haushalts, der im Jahre 1977 25,7 Milliarden DM und für das Jahr 1978 27,2 Milliarden DM vorsieht, diesen nicht wesentlich beeinflussen. Das gilt auch dann, wenn ein in der Verfassung künftig verankerter Begriff der Lernmittelfreiheit bei der gebotenen Auslegung im herkömmlichen Sinn im Verhältnis zum Gesamthaushalt zu geringfügigen weiteren Mehrausgaben führen sollte. Diese Auffassung wird bestärkt durch die gutachtlichen Äußerungen der zuständigen Ausschüsse des Bayer. Senats, die sich im Rahmen einer Stellungnahme nach Art. 40 BV am 11. 11. 1976 dafür ausgesprochen haben, die Lernmittelfreiheit wieder in einem Umfang zu gewähren, wie sie vor dem Bayer. Finanzplanungsgesetz 1975 bestanden hat (Sen-Drucks. 196/76).

Wie ausgeführt, bedürfte der Begriff „Lernmittelfreiheit“ der Konkretisierung durch den Gesetzgeber, der sich daran orientieren kann, wie der Begriff herkömmlich und im schulrechtlichen Schrifttum verstanden worden ist. Er ist weder verpflichtet, sämtliche in der Hand des Schülers befindlichen Lernmittel zu beschaffen, noch erwächst ihm die Pflicht, Lernmittel, die längere Zeit im Gebrauch sind, den Schülern zu Eigentum zu übertragen. Andererseits kann er aber doch gehalten sein, Entwicklungen auf pädagogischem Gebiet Rechnung zu tragen und neue Lernmittel in die Regelung der Kostenfreiheit einzubeziehen.

Der sog. Deckungsgrundsatz für den Haushaltsplan (Art. 78, 79 BV) gilt nicht für Volksbegehren, die Ausgaben des Staates zur Folge haben. Es ist vielmehr Sache des Landtags und der Staatsregierung, nach Annahme eines Gesetzes durch Volksentscheid die für den Haushaltsausgleich notwendigen Beschlüsse zu fassen. Das schließt nicht aus, daß in der Weisung der Staatsregierung gemäß Art. 74 Abs. 7 BV auf die finanziellen Auswirkungen eines Entwurfs und die dadurch erforderlich werdenden Einsparungsmaßnahmen auf anderen Gebieten hingewiesen wird. Das Volksbegehren soll den Bürger gerade vor die Notwendigkeit stellen, sich mit sachlichen Fragen des Staates zu beschäftigen, und ihm zu Bewußtsein bringen, daß es neben seinen persönlichen Interessen auch solche der Allgemeinheit und des Staates gibt (vgl. Giacomerti, a.a.O., S. 769, und Hoegner, Stenogr. Berichte des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, Bd. I, S. 166).

8. § 1 des Entwurfs des Volksbegehrens ist auf eine Ergänzung der Verfassung gerichtet und hat außerdem die Wirkung, daß finanzielle Leistungen des Staates weitergeführt oder ergänzt werden müßten. Der Entwurf verfolgt daher eine doppelte Zielrichtung. Es kann folglich hier dahinstehen, ob Volksbegehren nach Art. 73 BV schon dann ausgeschlossen sind, wenn sie gerade darauf abzielen, ein vom Parlament zum Haushaltsabgleich bestimmtes Gesetz zu verändern. Art. 73 BV steht der Zulässigkeit eines Volksbegehrens jedenfalls dann nicht entgegen, wenn es – wie hier – dessen Hauptanliegen ist, die Verfassung zu ergänzen, mögen damit auch finanzielle Auswirkungen verbunden sein, welche die Haushaltsplanung im ganzen nicht beeinträchtigen können.

V.

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens über den Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Art. 132 BV sind daher gegeben.

0,000
 (unpr.
 200 Mio
 = 0,5%