

Zulässigkeit der Volksinitiative "Gesundheit ist keine Ware: Krankenhäuser und Praxen retten"

Iwers, Steffen Johann

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

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

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Iwers, S. J. (2024). *Zulässigkeit der Volksinitiative "Gesundheit ist keine Ware: Krankenhäuser und Praxen retten"*. (Wahlperiode Brandenburg, 7/37). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-95185-2>

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 „Gesundheit ist keine Ware: Krankenhäuser und Praxen retten“

Bearbeiter: Dr. Steffen Johann Iwers

Datum: 12. Juli 2024

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind unter www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de veröffentlicht. 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.....	5
B.	Stellungnahme	5
I.	Prüfungsmaßstab.....	5
II.	Förmliche Zulässigkeitsvoraussetzungen	5
1.	Unterschriftsbogen	5
a)	Überschrift.....	6
aa)	Verständnis der Überschrift	7
(1)	Entweder: Abwehr von Kommerzialisierungs- gefahren?	7
(2)	Oder: Aufgreifen aktueller Entwicklungen der Ge- sundheitsversorgung?	8
bb)	Mehrdeutigkeit der Überschrift.....	9
cc)	Zweck der Unterschriftensammlung	9
(1)	Die Forderungen als Mittel zum Zweck	10
(a)	Investitionskostenzuschüsse an Kranken- häuser, Nr. 1 der Volksinitiative	10
(b)	Vergabe von „Landärzte-Stipendien“, Nr. 2 der Volksinitiative	11
(c)	„Brandenburgische Praxisschwester“, Nr. 3 der Volksinitiative	11
(d)	„Arztpraxen-Sicherungszuschuss“, Nr. 4 der Volksinitiative	12
(2)	Gemeinsame Zielstellung der Forderungen	12
dd)	Zweck geht eindeutig aus der Überschrift hervor	12
ee)	Ergebnis	13
b)	Zusätzliche Angaben.....	14
c)	Weitere Erfordernisse	14
d)	Ergebnis.....	14
2.	Unterschriften, Benennung der Vertreter	14
3.	Ergebnis	14
III.	Zulässiger Gegenstand der Volksinitiative	15
1.	Gesetzentwürfe und „andere Vorlagen“ können Gegenstände der politischen Willensbildung enthalten.....	15
2.	Gesetzgebung zum Ziel nehmende „andere Vorlagen“ grund- sätzlich zulässig.....	16
3.	Volksinitiative zur Verpflichtung des Gesetzgebers?	17

a)	Auslegung der Vorlage.....	18
b)	Unzulässigkeit nach Art. 76 Abs. 1 LV	19
aa)	Wortlaut	20
bb)	Systematik	20
cc)	Sinn und Zweck (Telos), Entstehungsgeschichte	20
dd)	Verfassungskonforme Auslegung.....	21
ee)	Einheit der Verfassung	22
(1)	Freiheit des Mandats.....	22
(2)	Gesetzesinitiativrecht	24
c)	Ergebnis.....	25
4.	Zuständigkeit des Landtages.....	25
a)	Investitionskostenzuschüsse an Krankenhäuser, Nr. 1 der Volksinitiative	25
b)	Vergabe von „Landärzte-Stipendien“, Nr. 2 der Volksinitiative	26
c)	„Brandenburgische Praxisschwester“, Nr. 3 der Volksinitiative	27
d)	„Arztpraxen-Sicherungszuschusses“, Nr. 4 der Volksinitiative	27
5.	Kein Verstoß gegen den Haushaltsvorbehalt des Art. 76 Abs. 2 LV.....	28
6.	Verstoß gegen das Koppelungsverbot	28
a)	Inhalt und Reichweite des Koppelungsverbotes	29
aa)	Verfassungsrechtliche Herleitung und Zielstellung des Koppelungsverbotes.....	29
(1)	Verfassungsrechtliche Herleitung.....	29
(2)	Die Wirkung des Koppelungsverbotes in den Ver- fahren der Art. 76 ff. LV	32
bb)	Das Koppelungsverbot als Maßstab der Landesverfassung	33
(1)	Das Koppelungsverbot als Bestandteil der Landes- verfassung.....	33
(a)	Herleitung aus dem Demokratieprinzip.....	33
(b)	Art. 76 ff. LV schränken das Kop- pelungsverbot nicht ein.....	35
(aa)	Betonung der direktdemokratischen Elemente in der Landesverfassung.....	35
(bb)	Keine Gleichsetzung mit dem parla- mentarischen Gesetzgebungsverfahren.....	37
(cc)	Kein Umkehrschluss aus Art. 76 Abs. 2 LV auf das Koppelungsverbot	39

(2)	Das Koppelungsverbot gilt auch für die Volksinitiative	40
(3)	Das Koppelungsverbot gilt auch für „andere Vorlagen“	40
cc)	Einheit der Materie.....	41
dd)	Fallgestaltungen zum Sachzusammenhang	41
b)	Subsumtion	45
aa)	Formelle Kriterien	45
bb)	„Einheit der Materie“	46
c)	Ergebnis.....	49
7.	Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz	49
a)	Anwendbarkeit auf Volksinitiativen und „andere Vorlagen“	49
b)	Anforderungen	51
c)	Subsumtion	54
aa)	Investitionskostenzuschüsse an Krankenhäuser, Nr. 1 der Volksinitiative.....	54
bb)	Vergabe von „Landärzte-Stipendien“, Nr. 2 der Volksinitiative	56
cc)	„Brandenburgische Praxisschwester“, Nr. 3 der Volksinitiative	57
dd)	„Arztpraxen-Sicherungszuschuss“, Nr. 4 der Volksinitiative	58
d)	Ergebnis.....	58
8.	Kein Verstoß gegen sonstiges höherrangiges Recht.....	58
9.	Keine bloße Teilunzulässigkeit der Volksinitiative	59
10.	Ergebnis	59
IV.	Zusammenfassung	60
1.	Verstoß gegen das Demokratieprinzip – Koppelungsverbot.....	60
2.	Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz	62
3.	Keine bloße Teilunzulässigkeit der Volksinitiative	64
4.	Kein Verstoß der Überschrift gegen § 8 Abs. 1 Nr. 1 VAGBbg.....	64
5.	Volksinitiative darf auch als „andere Vorlage“ zum Erlass eines Gesetzes auffordern.....	64
6.	Kein Verstoß gegen den Haushaltsvorbehalt des Art. 76 Abs. 2 LV.....	64
7.	Zuständigkeit des Landtages gegeben.....	65
Anlage:	Unterschriftsbogen.....	66

A. Auftrag

Der Hauptausschuss des Landtages Brandenburg hat den Parlamentarischen Beratungsdienst am 13. Juni 2024 damit beauftragt, das Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen der Volksinitiative "Gesundheit ist keine Ware: Krankenhäuser und Praxen retten" gemäß Art. 76 der Verfassung des Landes Brandenburg (LV) in Verbindung mit § 9 Abs. 6 Satz 1 Volksabstimmungsgesetz (VAGBbg) zu prüfen, und um Vorlage der gutachterlichen Stellungnahme bis zum 12. Juli 2024 gebeten.

B. Stellungnahme

I. Prüfungsmaßstab

Der materielle Prüfungsmaßstab ergibt sich aus Art. 76 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 LV und § 5 VAGBbg. Volksinitiativen sind nach diesen Vorschriften zulässig zu bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung, die in die Zuständigkeit des Landtages fallen, mit Ausnahme von Volksinitiativen zum Landeshaushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalentscheidungen. In die Zuständigkeit des Landtags fallen Gegenstände, wenn sie in die Zuständigkeit des Landes (und insbesondere nicht in die Zuständigkeit des Bundes) fallen und nicht allein der Exekutive obliegen. Zudem muss der Vorschlag inhaltlich mit höherrangigem Recht vereinbar sein.¹ In formaler Hinsicht ergeben sich die Anforderungen aus den §§ 6, 8 VAGBbg. Entspricht eine zustande gekommene (§ 9 Abs. 2 Satz 1 VAGBbg) Volksinitiative diesen Anforderungen nicht, wird sie nach § 9 Abs. 6 Satz 1 VAGBbg für unzulässig erklärt und nach § 10 VAGBbg behandelt.

II. Förmliche Zulässigkeitsvoraussetzungen

1. Unterschriftsbogen

Die Anforderungen an den Unterschriftsbogen regelt § 8 Abs. 1 VAGBbg. Hiernach ist eine Überschrift erforderlich, aus der der Zweck der Unterschriftensammlung eindeutig hervorgeht (Nr. 1 der Norm, hierzu a)). Es muss der vollständige Wortlaut des Gesetzentwurfs oder der anderen Vorlage wiedergegeben werden (Nr. 2 der Norm, hierzu b)). Sonstige

¹ VerfG Bbg, Urt. vom 15. Sept. 1994, Az. VfG 2/93, juris, Rn. 11.

formale Voraussetzungen betreffen die persönlichen Angaben der Unterzeichner und die Gestaltung der Unterschriften (Nr. 3 bis 6 der Norm, hierzu c)).

a) Überschrift

Nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 VAGBbg ist eine Überschrift erforderlich, aus der der Zweck der Unterschriftensammlung eindeutig hervorgeht. Fraglich ist also, ob die gewählte Überschrift „Gesundheit ist keine Ware: Krankenhäuser und Praxen retten!“ diese Anforderung erfüllt. Hierzu ist der Sinngehalt der Überschrift zu ermitteln und ins Verhältnis zum ebenfalls festzustellenden Zweck der Unterschriftensammlung zu setzen. Bei der Auslegung der Norm² ist dem in den Art. 22 Abs. 2, Art. 76 bis 78 LV zum Ausdruck kommenden Willen des Verfassungsgebers, den plebiszitären Elementen der Verfassung einen hohen Stellenwert zuzumessen,³ ebenso Rechnung zu tragen wie der Bedeutung des Grundrechts⁴ auf Durchführung von und Teilnahme an Volksinitiativen aus Art. 22 Abs. 2 Satz 1 LV.⁵ Zu berücksichtigen ist weiter, dass die Überschrift eine bestimmte Information vermitteln soll. Sie ist regelmäßig kurz und kann und darf dazu dienen, in etwas pointierter oder auch überspitzter Art und Weise um Aufmerksamkeit für die Volksinitiative zu werben.⁶

² Zur Verfassungsgemäßheit derartiger gesetzlicher Anforderungen vgl. für die zu § 8 Abs. 1 Nr. 1 VAGBbg wortgleiche Vorschrift des § 6 Abs. 2 Nr. 1 Volksabstimmungsgesetz LSA *D. Bremer*, in: Dirnberger u.a., Praxis der Kommunalverwaltung Sachsen-Anhalt, A-28, Volksabstimmungsgesetz (Mai 2018), Abschnitt 2, Erläuterungen, § 6 Ziff. 1, zitiert nach beck-online. Keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen das nach schleswig-holsteinischem Landesrecht bestehende Erfordernis einer Überschrift, aus der das Ziel der Volksinitiative eindeutig hervorgeht, auch bei *Friedersen*, in: Dirnberger u.a., Praxis der Kommunalverwaltung Schleswig-Holstein, A-28, Gesetz über Initiativen aus dem Volk, Volksbegehren, Volksentscheid (Juni 2017), Kommentar, Abschnitt II, § 6 Ziff. 4, zitiert nach beck-online. Eine zu § 8 Abs. 1 Nr. 1 VAGBbg gleichgerichtete Norm existiert im Übrigen jedenfalls noch in Mecklenburg-Vorpommern mit § 5 Nr. 1 Volksabstimmungsgesetz MV.

³ Vgl. *Iwers*, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, Art. 22 Ziff. 3.; s.u. Fn. 43.

⁴ *Iwers* (Fn. 3), Art. 22 Ziff. 3.

⁵ Besondere Betonung bei VerFGH Bln, Beschl. vom 21. Okt. 2020, Az. 150/18, juris, Rn. 113 m.w.N.: „Gebot der volksbegehrensfreundlichen und unterstützenden Auslegung und Anwendung von Vorschriften zur Zulässigkeit von Volksbegehren“; vgl. aber auch unten, Fn. 35.

⁶ Zu einer ähnlichen Argumentation im Bereich der Volksgesetzgebung vgl. BayVerfGH, Entsch. vom 16. Juli 2019, Az. Vf. 41-IX-19, juris, Rn. 110; HmbVerfG, Urt. vom 12. Juli 2023, Az. 12/20, juris, Rn. 58; HmbVerfG, Urt. vom 21. Dez. 2021, Az. 6/20, juris, Rn. 39 m.w.N.; HmbVerfG, Urt. vom 4. Dez. 2020, Az. 4/20, juris, Rn. 105; zur Grenze zulässiger Appellfunktion der Überschrift vgl. ThürVerfGH, Urt. vom 27. Sept. 2023, Az. 29/22, juris, Rn. 37; ThürVerfGH, Urt. vom 10. April 2013, Az. 22/11, juris, Rn. 37 m.w.N.

aa) Verständnis der Überschrift

Eine Überschrift ist nach dem Duden⁷ „etwas, was zur Kennzeichnung des Inhalts über einem Text geschrieben steht“. Hieraus ergibt sich aber nicht der Gehalt einer Überschrift, der durch Auslegung zu ermitteln ist.

(1) *Entweder: Abwehr von Kommerzialisierungsgefahren?*

Die in der Überschrift verwendeten Begriffe der Gesundheit sowie der Krankenhäuser und Praxen werden miteinander in Beziehung gesetzt, es geht um diese die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung tragenden Institutionen. Der Doppelpunkt zwischen den beiden Teilen der Überschrift hat hier die ihm nach dem Duden zukommende Funktion, eine Folgerung aus dem dargestellten Befund zu kennzeichnen. Im zweiten Teil wird dazu aufgefordert, Krankenhäuser und Arztpraxen zu „retten“. Der Wortsinn des „Rettens“ ist es nach dem Duden, „aus einer Gefahr, einer bedrohlichen Situation [zu] befreien und dadurch vor Tod, Untergang, Verlust, Schaden o. Ä. [zu] bewahren“. Daher könnte dem zweiten Teil der Überschrift die Bedeutung zugewiesen werden, dass Krankenhäusern und Arztpraxen die Gefahr droht, zur Ware zu werden, die es – mithilfe der Volksinitiative – abzuwehren gilt. Fraglich ist, wie sich der Begriff der Ware, mit dem die drohende Gefahr gekennzeichnet wird, hier einfügt. Als „Ware“ wird nach dem Duden etwas bezeichnet, das „gehandelt, verkauft oder getauscht wird; Handelsgut“. Die Verknüpfung der Begriffe „Gesundheit“ und „Ware“ könnte daher auf ein Verständnis führen, dass die Gesundheit (in Gestalt der Krankenhäuser und Praxen) nicht als Handelsgut verfügbar sein sollte. Die Überschrift ließe sich also dahingehend deuten, dass mit Krankenhäusern und Praxen gehandelt werden könnte, ihnen eine Kommerzialisierung droht, die es abzuwenden gilt. So war etwa eine Volksinitiative in Hamburg im Jahre 2002 ebenfalls überschrieben mit dem Satz „Gesundheit ist keine Ware“. Mit ihr wurde der „Senat [...]“ aufgefordert, sicherzustellen, dass die Freie und Hansestadt Hamburg Mehrheitseigentümerin des Landesbetriebs Krankenhäuser (LBK), seiner einzelnen Krankenhäuser und anderen Einrichtungen bleibt“.⁸ Gedacht werden könnte auch an erst jüngst wieder öffentlich diskutierte Bestrebungen „internationaler Finanzinverstoren“,

⁷ Duden, online-Ausgabe, www.duden.de; hieraus stammen auch alle nachfolgenden Zitate aus dem Duden.

⁸ Vgl. HmbVerfG, Urt. vom 15. Dez. 2004, Az. 6/04, juris, Rn. 2 f.

Facharztpraxen zu akquirieren und in „konzernartigen Strukturen“⁹ zusammenzuführen.¹⁰ Nach einem solchen Verständnis wäre die Volksinitiative ihrer Überschrift nach darauf gerichtet, eine Veräußerung von Krankenhäusern, die von der öffentlichen Hand getragen werden, zu verhindern und der Übernahme von Arztpraxen durch gewinnorientierte private Investoren (Kommerzialisierung) entgegenzutreten.

(2) *Oder: Aufgreifen aktueller Entwicklungen der Gesundheitsversorgung?*

Der Überschrift lässt sich aber auch ein anderes Verständnis beilegen. Jede Volksinitiative steht in einem bestimmten politischen Zusammenhang, der für das Verständnis ihrer Zielstellungen mit zu betrachten ist. Ein die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung erheblich betreffendes derartiges Thema ist die aktuell geplante Gesundheitsreform, die mit dem Namen des Bundesgesundheitsministers verbunden und erklärtermaßen darauf gerichtet ist, die Krankenhäuser zu stabilisieren; der Bund kritisiert hierbei gerade die „zu niedrige Investitionsförderung der Länder“.¹¹ Die Reform führt aber zu Befürchtungen, in dünn besiedelten Flächenländern wie Brandenburg werde die erforderliche Versorgung zukünftig nicht mehr gewährleistet, es drohe eine Schließung von Häusern.¹² Hierneben wird in Brandenburg die demographische Entwicklung der Ärzteschaft diskutiert, die die Sicherstellung der

⁹ Für beide Zitate Bericht des NDR: Augenarztpraxen: Investoren schaffen monopolartige Strukturen; hier abrufbar: <https://www.presseportal.de/pm/6561/5188800>.

¹⁰ Vgl. etwa den Bericht des Deutschlandfunks Kultur „Investoren kaufen Arztpraxen: Gesundheit als Ware; hier abrufbar: <https://www.deutschlandfunkkultur.de/arztpraxen-investoren-gesundheit-medizin-100.html>.
Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes für schnellere Termine und Bessere Versorgung (Terminservice- und Versorgungsgesetz – TSVG), Drucksache 405/18, 23.11.2018, S. 17 f.; hier abrufbar: <https://www.bundesrat.de/drs.html?id=504-18%28B%29>.

¹¹ Das Bundesgesundheitsministerium führt hierzu aus: „Warum ist eine Krankenhausreform nötig? Deutschland hat mit ca. 1700 Krankenhäusern die höchste Krankhaus- und Bettendichte in Europa. Bis auf Österreich gibt kein Land in Europa pro Kopf mehr für Krankenhäuser aus als Deutschland. Allerdings ist etwa ein Drittel der Krankenhausbetten nicht belegt. Zugleich liegt die Anzahl der Krankenhausaufenthalte im internationalen Vergleich auf einem Spitzenniveau. Viele Krankenhäuser in Deutschland befinden sich derzeit in einer angespannten wirtschaftlichen Lage. Dies beruht auf verschiedenen Faktoren, unter anderem auf einer zu niedrigen Investitionsförderung durch die Länder. In der Folge führen manche Krankenhäuser auch solche Operationen durch, für die ihnen die Erfahrung fehlt oder die möglicherweise nicht notwendig sind. Und sie versorgen teilweise Patientinnen und Patienten, die auch ambulant hätten versorgt werden können. Die durch leerstehende Krankenhausbetten entstehenden Einbußen sind häufig nur schwer auszugleichen. Insolvenzen drohen“; hier abrufbar: <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/krankenhaus/krankenhausreform/faq-krankenhausreform.html>.

¹² Vgl. etwa Pressemitteilung des Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz Nr. 254/23 vom 21.11.2023, hier abrufbar: <https://msgiv.brandenburg.de/msgiv/de/presse/pressemitteilungen/detail/~21-11-2023-ministerin-zur-krankenhausreform>.

vertragsärztlichen Versorgung zunehmend vor Probleme stellt, insbesondere in den ländlichen Gebieten.¹³

Vor diesem Hintergrund lässt sich die Überschrift auch auf diese Entwicklungen beziehen und dahin verstehen, das Gesundheitssystem solle nicht vorrangig unter ökonomischen Gesichtspunkten – als bloße handelbare „Ware“ – betrachtet und reformiert, sondern (möglichst) auf dem bestehenden Niveau erhalten werden.

bb) Mehrdeutigkeit der Überschrift

Die Überschrift ist nach dem vorstehend Gesagten mehrdeutig. Dies ist für sich betrachtet unschädlich, da § 8 Abs. 1 Nr. 1 VAGBbg nicht verlangt, dass die Überschrift eindeutig zu sein habe, sondern dass der Zweck der Unterschriftensammlung eindeutig aus ihr hervorgeht.

cc) Zweck der Unterschriftensammlung

„Zweck“ meint nach dem Duden, „etwas, was jemand mit einer Handlung beabsichtigt, zu bewirken, zu erreichen sucht; [Beweggrund und] Ziel einer Handlung“.¹⁴ Dass der Zweck der Unterschriftensammlung nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 VAGBbg eindeutig aus der Überschrift hervorgehen muss, bedeutet nicht, dass für seine Ermittlung ausschließlich auf die Überschrift abzustellen wäre. Bevor das Verhältnis von Überschrift und Zweck betrachtet werden kann, ist der Zweck vielmehr zuerst einmal festzustellen. Hierfür ist die gesamte Vorlage

¹³ Vgl. etwa Bundesministerium für Gesundheit zur ärztlichen Versorgung: <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/krankenversicherung/ambulante-versorgung/aerztliche-versorgung>

Das Ärzteblatt berichtet (Auszug): „Viele Ärzte kurz vor der Rente Für die Landkreise Uckermark, Märkisch-Oderland und die Prignitz besteht laut Ministerium ein akuter Handlungsbedarf, um die ärztliche Versorgung der Einwohner in den kommenden Jahren zu sichern. Viele Ärzte stünden davor, ihre Praxis aufzugeben, wenn sie das Renteneintrittsalter erreicht haben. In der Uckermark sei nur jede sechste geschlossene Praxis wiederbesetzt worden. Für 14 Praxen sei kein Nachfolger gefunden worden. Sollte sich dieser Trend fortsetzen, könnte sich der Versorgungsgrad im kommenden Jahr auf 65,2 Prozent und 2030 auf 52,3 Prozent verringern. So wird zum Beispiel im Landkreis Oder-Spree und in der Stadt Frankfurt (Oder) erwartet, dass in den nächsten zwei bis sechs Jahren insgesamt 65 Vertragsärzte ihre Arbeit in der eigenen Niederlassung einstellen. Laut Statistik ist in Brandenburg in den vergangenen Jahren nur für jede zweite Praxis eine Nachfolge gefunden worden.“ Hier abrufbar: <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/149826/In-vielen-Kommunen-Brandenburgs-droht-aerztliche-Unterversorgung>.

¹⁴ Daneben definiert der Duden den Zweck als „in einem Sachverhalt, Vorgang o. Ä. verborgener, erkennbarer Sinn“.

heranzuziehen, also die Forderungen als Mittel („Handlungen“) zum Zweck und die in der Begründung hiermit verbundenen Wirkungen und Zielstellungen („Beweggrund“).

(1) *Die Forderungen als Mittel zum Zweck*

Betrachtet man die vier verschiedenen Forderungen, ergibt sich Folgendes:

(a) *Investitionskostenzuschüsse an Krankenhäuser, Nr. 1 der Volksinitiative*

Mit den unter ihrer Ziffer 1 angeführten „Investitionskostenzuschüssen“ an Krankenhäuser sind offenbar die Investitionspauschalen gemeint, die gemäß § 15 Abs. 3 Brandenburgisches Krankenhausentwicklungsgesetz (BbgKHEG) jährlich als Festbeträge gewährt werden und mit denen die Krankenhäuser prinzipiell frei wirtschaften können. Die Investitionspauschale stellt gemäß § 16 Abs. 1 BbgKHEG den Regelfall der Krankenhausförderung dar. Sie kann gemäß § 15 Abs. 3 Satz 3 BbgKHEG für alle Fördertatbestände des § 9 des Krankenhausfinanzierungsgesetzes des Bundes (KHG), auf welches das BbgKHEG bezogen ist, verwendet werden (ausgenommen sind Krankenhausschließungen). Förderfähig sind dabei gemäß § 9 Abs. 1 KHG zuvörderst „die Errichtung von Krankenhäusern einschließlich der Erstausrüstung mit den für den Krankenhausbetrieb notwendigen Anlagegütern“ und „die Wiederbeschaffung von Anlagegütern mit einer durchschnittlichen Nutzungsdauer von mehr als drei Jahren“. ¹⁵ Die „Investitionskostenzuschüsse“ dienen somit der ganz regulären anteiligen Krankenhausfinanzierung, deren Aufstockung die Volksinitiative fordert (die Zuschüsse sollen „über die bisherigen, regelmäßigen Investitionskostenzuschüsse hinaus“ gewährt werden, also die soeben skizzierten gesetzlich vorgesehenen Investitionspauschalen ergänzen).

Die auf dem Unterschriftsbogen gegebene Begründung führt aus, die flächendeckende medizinische Versorgung in Brandenburg sehe sich bereits seit Jahren erheblichen Problemen

¹⁵ Hierneben werden die Fördermittel nach Abs. 2 der Norm ausgereicht 1. „für die Nutzung von Anlagegütern, soweit sie mit Zustimmung der zuständigen Landesbehörde erfolgt, 2. für Anlaufkosten, für Umstellungskosten bei innerbetrieblichen Änderungen sowie für Erwerb, Erschließung, Miete und Pacht von Grundstücken, soweit ohne die Förderung die Aufnahme oder Fortführung des Krankenhausbetriebs gefährdet wäre, 3. für Lasten aus Darlehen, die vor der Aufnahme des Krankenhauses in den Krankenhausplan für förderungsfähige Investitionskosten aufgenommen worden sind, 4. als Ausgleich für die Abnutzung von Anlagegütern, soweit sie mit Eigenmitteln des Krankenhausträgers beschafft worden sind und bei Beginn der Förderung nach diesem Gesetz vorhanden waren, 5. zur Erleichterung der Schließung von Krankenhäusern, 6. zur Umstellung von Krankenhäusern oder Krankenhausabteilungen auf andere Aufgaben, insbesondere zu ihrer Umwidmung in Pflegeeinrichtungen oder selbständige, organisatorisch und wirtschaftlich vom Krankenhaus getrennte Pflegeabteilungen.“

ausgesetzt. Daher solle die Erhaltung von Krankenhausstandorten Priorität erhalten, durch die Gewährung weiterer Investitionskostenzuschüsse eine gute Ausstattung der Krankenhäuser gewährleistet und ihnen Planungssicherheit gegeben werden. Angestrebt wird also die Erhaltung von gut ausgestatteten Krankenhäusern (wohl in bisheriger Trägerschaft).

(b) Vergabe von „Landärzte-Stipendien“, Nr. 2 der Volksinitiative

Die unter Ziffer 2 der Volksinitiative aufgestellte Forderung, 35 neue Landarztstipendien zu vergeben, knüpft („neue“) an die bisherige Vergabep Praxis an, deren Grundlage die Förderrichtlinie des Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg (MSGIV) zur Stärkung der landärztlichen Versorgung Brandenburgs¹⁶ ist. Ziel der Stipendienvergabe ist es ausweislich Ziffer 1.2 der Richtlinie, „eine qualitativ hochwertige und wohnortnahe medizinische Versorgung der Bevölkerung im Land Brandenburg flächendeckend und nachhaltig sicherzustellen. Hierzu sollen Humanmedizin studierende durch Förderung von Stipendien frühzeitig für die Aufnahme einer späteren ärztlichen Tätigkeit in ländlichen Regionen Brandenburgs gewonnen werden.“

In der Begründung der Volksinitiative heißt es zu diesem Punkt, es gehe darum, dem Ärztemangel („Landärzte“) entgegenzuwirken.

(c) „Brandenburgische Praxisschwester“, Nr. 3 der Volksinitiative

Ziffer 3 der Volksinitiative zielt auf eine Übernahme der Ausbildungskosten zu einer „Brandenburgischen Praxisschwester“ ab. Sie nimmt dabei eine von der Landesärztekammer Brandenburg angebotene Fortbildung für u.a. Medizinische Fachangestellte zur „Nicht-ärztlichen Praxisassistentin“¹⁷ in den Blick.

In der Begründung der Volksinitiative wird hierzu ausgeführt, Ärzte müssten zunehmend durch Praxisassistenten entlastet werden und die Übernahme der Ausbildungskosten helfe, den Praxisbetrieb patientenfreundlich zu gestalten.

¹⁶ Vom 31. Juli 2023, ABl. Nr. 30, S. 744/2.

¹⁷ Siehe Internetangebot der Landesärztekammer Brandenburg: <https://www.laekb.de/mfa/fortbildung-mfa/fortbildung-naepa>.

(d) „Arztpraxen-Sicherungszuschluss“, Nr. 4 der Volksinitiative

Ziffer 4 der Volksinitiative sieht einen Zuschuss an Arztpraxen in Ergänzung zu Leistungen vor, die die Kassenärztliche Vereinigung Brandenburg (KVBB) bereits gewährt. Konkret geht es um Förderungen in medizinisch unterversorgten Gebieten nach § 100 des Fünften Buches Sozialgesetzbuch (SGB V) aus einem hierfür nach § 105 SGB V eingerichteten Strukturfonds. Die Förderung kann u.a. gewährt werden als „Zuschüsse zu den Investitionskosten bei der Neuniederlassung, bei Praxisübernahmen oder bei der Gründung von Zweigpraxen“ oder als „Zuschläge zur Vergütung und zur Ausbildung“. Daneben ist auch z.B. die „Förderung telemedizinischer Versorgungsformen und telemedizinischer Kooperationen der Leistungserbringer“ (§ 105 Abs. 1a Satz 3 Nr. 1, 2 und 8 SGB V) vorgesehen.¹⁸

In der Begründung der Forderung wird ausgeführt, Ziel der Förderung sei es, „Praxen in allen Regionen des Landes zu erhalten bzw. Niederlassungen, Übernahmen sowie bestehende Praxen bei der Sicherstellung einer modernen Ausstattung zu unterstützen“.

(2) Gemeinsame Zielstellung der Forderungen

Die einzelnen Ziele der vier Forderungen – die Erhaltung von gut ausgestatteten Krankenhausstandorten und Arztpraxen nebst qualifiziertem Personal sowie die Sicherstellung der Verfügbarkeit von Ärzten auf dem Land – lassen sich zu dem gemeinsamen, endgültigen Zweck einer Sicherstellung einer zuverlässigen stationären und ambulanten medizinischen Versorgung zusammenführen, mit einer gewissen Schwerpunktsetzung auf den ländlichen Gebieten.

dd) Zweck geht eindeutig aus der Überschrift hervor

Die Anforderungen, die § 8 Abs. 1 Nr. 1 VAGBbg an das Verhältnis von Überschrift und Zweck stellt, dienen einem verfassungsrechtlich begründeten Schutz der Volksinitiative: Die Überschrift darf nicht einen fälschlichen (ersten) oder gar irreführenden Eindruck vom Zweck der Volksinitiative vermitteln können, sodass es zu einer Verfälschung des zu bildenden Volkswillens kommen kann.

¹⁸ Näher hierzu Statut der KVBB Brandenburg über die Durchführung von Maßnahmen zur Sicherstellung der vertragsärztlichen Versorgung im Land Brandenburg mit Stand vom 8. März 2024, hier abrufbar: https://www.kvbb.de/fileadmin/user_upload/downloads/Rechtsquellen/sicherstellungsstatut.pdf.

Fraglich ist daher, ob der wie vorstehend festgestellte Zweck in diesem Sinne eindeutig aus der Überschrift hervorgeht. Dafür muss er, da der Überschrift zwei Bedeutungen zukommen können, unter jede der beiden subsumiert werden können.

Dies sollte der Fall sein, da die Abwehr der von einer Kommerzialisierung von Krankenhäusern und Arztpraxen (womöglich) ausgehenden Gefahren für die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung letztlich auf ihren Erhalt und damit auf die Sicherung des Status quo der stationären und ambulanten Gesundheitsversorgung gerichtet ist. Gleiches gilt umstandslos dann, wenn man die Überschrift als auf eine Begrenzung der Auswirkungen der anstehenden Gesundheitsreform und die Erhaltung der Arztpraxen gerichtet versteht.

Der Zweck ergibt sich auch „eindeutig“ aus der Überschrift. Dem Wort „eindeutig“ kommen nach dem Duden zwei Bedeutungen zu. Erstens kann es besagen, dass etwas „(in Bedeutung, Inhalt, Sinn) völlig klar, unmissverständlich“ oder „jeden Zweifel ausschließend, sich klar und deutlich zeigend“ ist. Zweitens kann auch gemeint sein, dass etwas „nur eine, keine andere Deutung zulassend“ ist.

§ 8 Abs. 1 Nr. 1 VAGBbg wird die Forderung zu entnehmen sein, dass an der Kongruenz von Überschrift und Zweck keine Zweifel bestehen dürfen.¹⁹ Das ist vorliegend nach dem Gesagten zu bejahen. Die Überschrift führt in ihren beiden Verständnialternativen nicht auf einen anderen, sondern je auf den Zweck der Sicherstellung einer zuverlässigen stationären und ambulanten medizinischen Versorgung; sie vermittelt keinen falschen Eindruck von diesem.²⁰

ee) Ergebnis

Die Überschrift entspricht den Anforderungen des § 8 Abs. 1 Nr. 1 VAGBbg.

¹⁹ Vgl. Begründung des Gesetzentwurfs des Volksabstimmungsgesetzes von 1993, LT-DrS. 1/1605, S. 42.

²⁰ Vgl. zu einer allerdings quasi umgekehrten Fallgestaltung, in der der für die amtliche Veröffentlichung zuständigen Behörde vorgehalten worden war, sie habe eine nichtssagende Überschrift gewählt, die zu fehlendem Zuspruch geführt habe, VerfGH Bln, Beschl. vom 19. Juni 2013, Az. 173/11, juris, Rn. 36: „Rechtlich erheblichen Einfluss auf das Gesamtergebnis könnte eine verfahrensfehlerhafte Wahl der Überschrift daher nur haben, wenn Stimmberechtigte hierdurch über den Gegenstand der Bekanntmachung tatsächlich unzutreffend oder irreführend informiert wurden [...] und deshalb den vollständigen Inhalt der Bekanntmachung nicht zur Kenntnis genommen und in der Folge dem Volksbegehren nicht zugestimmt haben.“

b) Zusätzliche Angaben

Die Vorgaben des § 8 Abs. 1 VAGBbg regeln, was der Unterschriftsbogen zwingend enthalten muss. Sie verbieten aber keine zusätzlichen Angaben, diese dürfen nur nicht irreführend sein. Daher sind die auf dem Unterschriftsbogen der Volksinitiative gegebene „Begründung“ und der Abdruck des Logos der Initiatoren zulässig. Beide Elemente dienen der Transparenz, da den Unterschriftsberechtigten das Ziel der Volksinitiative näher erläutert und offengelegt wird, welche Organisationen hinter der Unterschriftensammlung stehen.

c) Weitere Erfordernisse

Den weiteren förmlichen Erfordernissen des § 8 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 VAGBbg trägt der Unterschriftsbogen Rechnung.

d) Ergebnis

Der Unterschriftsbogen entspricht den Anforderungen des § 8 Abs. 1 Nr. 1 VAGBbg.

2. Unterschriften, Benennung der Vertreter

Ob eine ausreichende Zahl ordnungsgemäßer Unterschriften nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VAGBbg vorgelegt wurde, wird durch den Landesabstimmungsleiter geprüft. Vorliegend erscheint der Unterschriftsbogen insoweit unproblematisch, insbesondere sind die Unterschriften eindeutig den Forderungen zuordenbar.

Nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 VAGBbg müssen der Volksinitiative die Namen der fünf Vertreter beigefügt sein. Für jeden Vertreter ist ein Stellvertreter zu benennen. Vorgelegt wurde eine Liste mit den Namen der fünf Vertreter und den Namen von fünf Stellvertretern, wobei die Namen der Vertreter in einer Spalte, die Namen der Stellvertreter in einer hierneben angeführten zweiten Spalte angegeben werden, sodass auch die Zuordnung des Stellvertreters zu dem jeweiligen Vertreter möglich ist.

3. Ergebnis

Die Volksinitiative entspricht den förmlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen.

III. Zulässiger Gegenstand der Volksinitiative

1. Gesetzentwürfe und „andere Vorlagen“ können Gegenstände der politischen Willensbildung enthalten

Zu bestimmen ist zunächst der Gegenstand der Volksinitiative. Volksinitiativen können dem Landtag gemäß Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV Gegenstände der politischen Willensbildung unterbreiten und dabei nach Art. 76 Abs. 1, Art. 77 Abs. 1 LV, § 5 Abs. 1 VAGBbg einen Gesetzentwurf oder eine „andere Vorlage“ zum Gegenstand nehmen.

Als erste Stufe der Volksgesetzgebung können Volksinitiativen hiernach einen mit Gründen versehenen Wortlaut eines Gesetzentwurfs enthalten. Er wird im Falle seiner Annahme unmittelbar geltendes Recht, im selben normhierarchischen Rang wie ein Parlamentsgesetz.²¹

Die „anderen Vorlagen“ sind zulässig, wenn sie die Gestalt einer Beschlussfassung des Landtages annehmen könnten („einfacher Parlamentsbeschluss“).²² Sie können aber auch nur eine bloße Befassung des Landtages (parlamentarische Erörterung) mit ihrem Anliegen anstreben.²³ Anders als Volksinitiativen zu Gesetzentwürfen kommt ihnen nur ausgesprochen beschränkte (verfahrens-)rechtliche Wirkung zu: Sie verpflichten den Landtag nicht dazu, dem Anliegen nachzukommen und es inhaltlich umzusetzen. Das gilt auch, wenn sie einen Parlamentsbeschluss ersetzen sollen, da diese Beschlüsse ihrerseits unverbindlich sind, und selbst für den Fall, dass sie im Wege des Volksentscheids nach Art. 78 LV

²¹ Vgl. zum Gesetzgebungsverfahren zur Annahme einer Volksinitiative Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 19. Mai 2009 (Bearb. *Platter*), Zum Gesetzgebungsverfahren im Landtag Brandenburg, wenn ein von einer Volksinitiative vorgelegter Gesetzentwurf angenommen werden soll; Zulässige Änderungen bei Annahme eines volksinitiierten Gesetzentwurfs, S. 2 ff., hier abrufbar: <https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w4/gu/39.pdf>; *Platter*, Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid zu Gegenständen der politischen Willensbildung (Art. 76–78), in: Fritsch, 20 Jahre Landesverfassung, 2012, S. 113, 117, 122.

²² Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 13. April 2021 (Bearb. *Lechleitner*), Zulässigkeit der Volksinitiative zur Abschaffung der Erschließungsbeiträge für „Sandpisten“, S. 5, hier abrufbar: <https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w7/gu/18.pdf>, unter Verweis auf *Lieber*, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, Art. 76 Ziff. 3; Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 6. März 2017 (Bearb. *Platter*), „Bürgernähe erhalten – Kreisgebietsreform stoppen“, S. 3 f., hier abrufbar: <https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w6/gu/30.pdf>, unter Verweis auf *Lieber*, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, Art. 76 Ziff. 3; Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Dezember 2017 (Bearb. *Platter*), Fragen des Verhältnisses von parlamentarischer Willensbildung und Gesetzgebung einerseits und plebiszitärer Willensbildung gem. Art. 76-78 LV zu anderen Vorlagen andererseits, S. 4, hier abrufbar: <https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w6/gu/38.pdf>.

²³ *Platter* (Fn 21), S. 125 ff.

„durchgesetzt“ werden.²⁴ Der Landtag ist nach § 12 VAGBbg lediglich dazu verpflichtet, sich mit der „anderen Vorlage“ einer Volksinitiative auseinanderzusetzen und darüber Beschluss zu fassen.²⁵ Ihre Bedeutung liegt daher in dem von ihr ausgehenden politischen Druck, sie erfüllt damit eine von der Verfassung gewollte politische Funktion zur demokratischen Teilhabe.²⁶

Vorliegend wird der Landtag mit der Volksinitiative dazu aufgefordert, ein Gesetz mit einem bestimmten Inhalt zu verabschieden. Da kein ausgearbeiteter Gesetzentwurf unterbreitet wird, handelt es sich um eine „andere Vorlage“.

2. Gesetzgebung zum Ziel nehmende „andere Vorlagen“ grundsätzlich zulässig

Fraglich ist, ob die Volksinitiative mit diesem Inhalt – Aufforderung, ein Gesetz zu verabschieden – als „andere Vorlage“ zulässig sein kann. Dies ist prinzipiell der Fall, der Parlamentarische Beratungsdienst hat zu derart gefassten Volksinitiativen ausgeführt:

„1. Aufforderung an den Landtag als Gegenstand der politischen Willensbildung?

Eine Volksinitiative, die eine ‚andere Vorlage‘ unterbreitet, ist zulässig, wenn der Landtag über den Gegenstand der Volksinitiative einen schlichten Parlamentsbeschluss fassen kann. Vorliegend wird die Vorlage mit den Worten ‚Der Landtag wird aufgefordert ...‘ eingeleitet. Über diese Vorlage muss der Landtag gem. § 12 Abs. 2 Satz 1 VAGBbg durch gesonderten Beschluss entscheiden. Für diesen Beschluss gilt nichts anderes als für die Abstimmung über aus der Mitte des Parlamentes vorgelegte Beratungsgegenstände: Erhält die Vorlage mehr Ja- als Nein-Stimmen, hat der Landtag ihr zugestimmt (Art. 65 Satz 1 LV, § 66 GOLT), andernfalls hat er sie abgelehnt und gem. Art. 77 Abs. 1 LV findet auf Verlangen der Vertreter der Initiative ein Volksbegehren statt. Stimmt der Landtag der von der Volksinitiative unterbreiteten Vorlage zu, so fasst er also den Beschluss: ‚Der Landtag wird aufgefordert...‘. Dies wirft die Frage auf, ob eine Volksinitiative, die eine solche ‚Selbstaufforderung‘ zur Folge haben kann, zulässig ist. Dies ist zu

²⁴ Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 19. Mai 2009 (Fn. 21), S. 12; Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 6. März 2017 (Fn. 22), S. 8; Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Dezember 2017 (Fn. 22), S. 4 f.; Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 10. Januar 2019 (Bearb. *Iwers/Lechleitner/Platter*), Zulässigkeit der Volksinitiative „Straßenbaubeiträge abschaffen!“, S. 6 f., hier abrufbar: <https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w6/gu/54.pdf>; Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 10. Februar 2020 (Bearb. *Lechleitner/Iwers*), Zulässigkeit der Volksinitiative „Artenvielfalt retten – Zukunft sichern“, S. 79 m.w.N., hier abrufbar: <https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w7/gu/6.pdf>. Zu „Folgenlose[n] Volksentscheide[n]“ *Caspar*, in: David/Stüber, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2020, Art. 50 Rn. 5 ff.

²⁵ Eingehend *Platter* (Fn. 21), S. 126-129; Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Dez. 2017 (Fn. 22), S. 17 f.; illustrativ HmbVerfG, Urt. vom 1. Sept. 2023, Az. 3/22, juris, Rn. 57.

²⁶ Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 19. Mai 2009 (Fn. 21), S. 12 m.w.N.

bejahen. Denn der Landtag kann sich selbst durch einen Parlamentsbeschluss politisch auf ein bestimmtes Ziel festlegen. Dass bei einer Vorlage aus der Mitte des Landtages ein solcher Beschluss anders formuliert würde (z.B. ‚Der Landtag beabsichtigt ...‘ oder ‚Die Landesregierung wird aufgefordert, einen Gesetzentwurf vorzulegen, in dem ...‘), berührt die inhaltliche Zulässigkeit der Volksinitiative nicht. Denn die Formulierungsproblematik ist der von der Landesverfassung vorgesehenen Doppelnatur der Volksinitiative geschuldet: Sie ist sowohl eine an den Landtag gerichtete Massenpetition als auch eine Vorlage für einen Landtagsbeschluss. Welcher Gesichtspunkt bei der Formulierung der Forderung betont wird, ob also eine Aufforderung an den Landtag oder ein Beschlusstext formuliert wird, ist Sache der Volksinitiative.

Aus dem Gesagten ergibt sich aber zweierlei: Zum einen liegt eine Zustimmung des Landtages zu der Volksinitiative vor, wenn der Landtag die Vorlage annimmt und damit den von der Volksinitiative vorgelegten Selbstverpflichtungsbeschluss fasst. Ein Volksbegehren findet in diesem Fall nicht mehr statt. Es ist also nicht Voraussetzung für ein Entfallen des Volksbegehrens, dass der Landtag die geforderten gesetzlichen Regelungen tatsächlich erlässt. Zum anderen hat ein Volksentscheid über die andere Vorlage für den Landtag keine rechtlich bindende Wirkung. Der Volksentscheid hat dieselbe Wirkung wie ein entsprechender schlichter Parlamentsbeschluss. Da der Landtag einen Selbstverpflichtungsbeschluss rechtlich nicht umsetzen muss bzw. den Beschluss durch einen anderen Beschluss ersetzen kann, ist der Landtag im Fall eines erfolgreichen Volksentscheids über die vorliegende Volksinitiative rechtlich nicht verpflichtet, die gesetzlichen Regelungen zu erlassen. Will eine Volksinitiative diese Konsequenzen vermeiden, kann sie einen Gesetzentwurf vorlegen.“²⁷

Danach wäre auch die zu beurteilende Volksinitiative als „andere Vorlage“ zulässig.

3. Volksinitiative zur Verpflichtung des Gesetzgebers?

Die Volksinitiative fordert den Landtag Brandenburg aber dazu auf, ein Gesetz (mit bestimmten Mindestinhalten) „zu verabschieden“. Sie könnte damit – in einem den Landtag verpflichtenden Sinn – auf den Gesetzgebungsakt gerichtet sein und nicht lediglich auf einen entsprechenden „Selbstverpflichtungsbeschluss“ des Landtages²⁸ abzielen.²⁹ Sie könnte sich also bewusst außerhalb des bisher in der brandenburgischen Praxis zur Zulässigkeit

²⁷ Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 13. April 2021 (Fn. 21), S. 5-7.

²⁸ Vgl. etwa LT-Drs. 10860-B; der Beschluss lautete (Auszug): „Der Landtag beabsichtigt noch in dieser Legislaturperiode eine Neuregelung über die Zinssatzhöhe im Kommunalabgabengesetz für das Land Brandenburg (KAG) zu treffen.“

²⁹ Die dem Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 13. April 2021 zugrunde liegende Volksinitiative hatte zurückhaltender formuliert: „Der Landtag wird aufgefordert, die gemeindlichen Erschließungsbeiträge für sogenannte ‚Sandpisten‘ abzuschaffen [...]. Der Landtag möge eine entsprechende Änderung des Kommunalabgabengesetzes vornehmen“; vgl. Anhang zum Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 13. April 2021 (Fn. 21).

von Volksinitiativen angenommenen rechtlichen Rahmens (zulässig ist eine unverbindliche „andere Vorlage“ oder ein Gesetzentwurf) stellen, was zu ihrer Unzulässigkeit führen könnte. Im Folgenden ist daher zu prüfen, ob die Volksinitiative eine derartige Inpflichtnahme des Landtages zur Gesetzgebung bezweckt (a)) und ob sie in diesem Falle unzulässig ist (b)).

a) Auslegung der Vorlage

Fraglich ist zunächst, wie es zu werten ist, dass der Gesetzgeber aufgefordert wird, er solle ein Gesetz „verabschieden“. Für einen dem vorliegenden vergleichbaren Fall hat das Hamburgische Verfassungsgericht (HmbVerfG) ausgeführt, die an Senat und Bürgerschaft gerichtete Forderung, innerhalb eines Jahres eine bestimmte Rechtsgrundlage zu „schaffen“,³⁰ zielt auf eine Verpflichtung des Gesetzgebers, die Volksinitiative sei nicht auf eine bloße Befassung gerichtet.³¹ Allerdings fußte diese Aussage auf einer Änderung der Hamburgischen Verfassung, die ursprünglich – entsprechend der brandenburgischen Rechtslage – zwischen Gesetzentwürfen und unverbindlichen „anderen Vorlagen“ unterschieden hatte, im Jahre 2008 aber dahingehend geändert worden war, dass auch den „anderen Vorlagen“ Verbindlichkeit zukommen sollte.³² Vor diesem Hintergrund, so das HmbVerfG, komme eine Auslegung von verbindlich formulierten Vorlagen „nicht mehr“ in Betracht.³³ Damit lässt sich dieses Urteil auf die brandenburgische Rechtslage nicht übertragen. Es bleibt aber dabei, dass die Aufforderung, ein Gesetz zu verabschieden, sich vorliegend konkret auf den Akt des Gesetzeserlasses richtet.

Fraglich ist weiter, wie die Wendung „wird aufgefordert“ („Der Landtag Brandenburg wird aufgefordert [...]“) zu verstehen ist. Der Duden weist die Aufforderung als eine „mit Nachdruck vorgebrachte Bitte“ aus. Wird eine Bitte geäußert, verbleibt es im Belieben des Adressaten, dieser nachzukommen, eine Verpflichtung hierzu besteht nicht. Das spricht gegen

³⁰ HmbVerfG, Urt. vom 1. Sept. 2023, Az. 3/22, juris, Rn. 4. Der Text lautete: „Senat und Bürgerschaft schaffen innerhalb eines Jahres eine Rechtsgrundlage, die den Transport und Umschlag von Rüstungsgütern über den Hamburger Hafen verbietet und unternehmen zusätzlich alle notwendigen und zulässigen Schritte, um dieses Verbot unverzüglich umzusetzen.“

³¹ HmbVerfG, Urt. vom 1. Sept. 2023, Az. 3/22, juris, Rn. 54-63.

³² Art. 50 Abs. 4a Satz 1 HmbVerf lautet: „Ein Volksentscheid über eine andere Vorlage bindet Bürgerschaft und Senat.“

³³ HmbVerfG, Urt. vom 1. Sept. 2023, Az. 3/22, juris, Rn. 57 f.

die Annahme, die Volksinitiative wolle den Landtag rechtlich binden. Allerdings lässt sich nicht ausschließen, dass der durchschnittliche Unterschriftsberechtigte wegen des imperativ anmutenden Wortlauts der Aufforderung ihren Charakter als Bitte verkennt. Der Text der Volksinitiative gibt keinen Hinweis auf die rechtliche Unverbindlichkeit der „anderen Vorlagen“, und die in der Verfassungsgebung geäußerte Annahme, „die Antragsteller seien sich sicherlich darüber im klaren, daß sie, wenn sie etwas erzwingen wollten, den Antrag in Form eines Gesetzes stellen müßten“,³⁴ kann hinterfragt werden.

Im Ergebnis wird trotz dieser Unsicherheiten davon auszugehen sein, dass sich die Volksinitiative keinen verbindlichen Charakter zumessen will, da sie den Landtag nach ihrem Wortlaut nur dazu auffordert und daher lediglich darum bittet, ein Gesetz zu verabschieden.³⁵ Ist man anderer Ansicht, ist zu prüfen, ob sich die Volksinitiative angesichts einer möglicherweise bestehenden Zulassungspraxis des Landtages auf den Gedanken des Vertrauensschutzes berufen kann.³⁶

b) Unzulässigkeit nach Art. 76 Abs. 1 LV

Folgt man dem unter (a)) gefundenen Ergebnis nicht und nimmt an, die Volksinitiative solle in dem dargestellten Sinne verpflichtend wirken, ist (hilfsgutachtlich) zu prüfen, ob dies zu ihrer Unzulässigkeit führte.

Die Volksinitiative wäre auch mit einem solchen Verständnis zulässig, wenn sie sich nicht an den dargestellten Dreiklang zulässiger Formen der Volksinitiative (Gesetzesentwurf, schlichter Parlamentsbeschluss, bloße Befassung des Landtages) halten muss, sondern hierüber hinaus eine Verpflichtung des Landtages zur Gesetzgebung statuieren dürfte. Fraglich ist daher, ob Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV dies zulässt, was im Wege der Auslegung der Norm zu ermitteln ist.

³⁴ Unterausschuss II des Verfassungsausschusses, Sitzung am 22. April 1991, Ausschussprotokoll VA/UAII/7, S. 5; hier abrufbar: https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/Verfassungsdokumentation/3_APr/VA_UA_II/VAUAII_7_1.pdf.

³⁵ Ein vom Landtag umzusetzendes Optimierungsgebot oder die Anwendung eines großzügigen Maßstabes bei der Auslegung, mit dessen Hilfe einer Volksinitiative zur Zulässigkeit verholfen werden könnte, hat der Parlamentarische Beratungsdienst allerdings abgelehnt; vgl. hierzu Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 19. Mai 2009 (Fn. 21), S. 15 f.

³⁶ Vgl. hierzu Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 10. Februar 2020 (Fn. 24), S. 27 f.

aa) Wortlaut

Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV sieht vor, dass dem Landtag „Gegenstände der politischen Willensbildung“ unterbreitet werden können, zu denen auch Gesetzentwürfe rechnen.³⁷ Da es an einer weiteren tatbestandlichen Eingrenzung fehlt, ist der Wortlaut auch für solche „andere Vorlagen“ offen, mit denen der Gesetzgeber verpflichtet werden soll.

bb) Systematik

Gemäß Art. 76 Abs. 1 Satz 2 LV können Volksinitiativen „auch Gesetzentwürfe“ (vgl. auch Art. 78 Abs. 1 Satz 4 LV: „mit Gründen versehenen Gesetzentwürfe“) einbringen; gemeint sind ausgearbeitete Texte, die durch Beschluss des Landtages zum Gesetz werden können. Damit könnte die allgemeine Aussage des Satzes 1 der Norm in dem Sinne enger gefasst werden, dass einer Volksinitiative, die auf eine gesetzliche Regelung gerichtet ist, *ausschließlich* die Form des ausgearbeiteten Gesetzentwurfs zur Verfügung steht. Die Option, den Gesetzgeber zur Verabschiedung eines inhaltlich vorbestimmten Gesetzes zu verpflichten, existierte dann nicht.³⁸ Zwingend erscheint diese Annahme aber nicht. Denn die Norm indiziert mit der Verwendung des Wortes „auch“, dass es sich um eine zusätzliche, zu der generell offenstehenden Befassung des Landtages mit jedwedem Gegenstand der politischen Willensbildung hinzutretende Option handelt.

cc) Sinn und Zweck (Telos), Entstehungsgeschichte

Mit dem Gesetzentwurf nach Art. 76 Abs. 1 Satz 2 LV wird ein plebiszitäres Instrument zur Verfügung gestellt, durch das ein Anliegen ohne Zutun des Landtages umgesetzt werden kann. Mit der „anderen Vorlage“ soll ein Auftrag an das Parlament gerichtet werden können, „sich mit einem bestimmten Gegenstand, möglicherweise einem Gesetzesvorschlag, aber auch mit anderen Themen zu beschäftigen, mit Gegenständen der politischen

³⁷ VerfG Bbg, Urt. vom 15. Sept. 1994, Az. VfG 2/93, juris, Rn. 11.

³⁸ Vgl. HmbVerfG, Urt. vom 1. Sept. 2023, Az. 3/22, juris, Rn. 64-66. Als „Spezialfall“ behandeln die Gesetzesvolksinitiative der Verfassung Schleswig-Holsteins Caspar, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Artikel 48 Rn. 26, und Caspar (Fn. 24), Art.41 Rn. 14. Die Verfassung des Landes Schleswig-Holstein war Vorbild der LV, vgl. Unterausschuss II des Verfassungsausschusses, Sitzung am 22. April 1991, Ausschussprotokoll VA/UAII/7, S. 3; hier abrufbar: https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/Verfassungsdokumentation/3_APr/VA_UA_II/VAUAII_7_1.pdf.

Willensbildung“³⁹. Der (historische) Verfassungsgeber wollte „über die Gesetzesvorlage hinaus[zugehen], so daß zu allen Themen ein Volksbegehren einberufen werden könne“⁴⁰. Es seien „solche Fälle einzukalkulieren, von denen tatsächlich das ganze Volk tangiert sei, und in solchen Fällen müsse es nicht immer um ein Gesetz gehen“⁴¹.

Der Gesetzesinitiative sollte also ein weiteres Instrument zur Seite gestellt werden, um über die Volksgesetzgebung hinausgehen zu können. Daher lässt sich argumentieren, dass die „andere Vorlage“ neben die als Ausgangspunkt verstandene plebiszitäre Beteiligungsform der Gesetzesinitiative treten⁴² soll, daher klar von ihr abzugrenzen ist und keine Hybridformen – Verpflichtung des Gesetzgebers auf Grundlage einer anderen Vorlage zum Erlass eines Gesetzes mit bestimmten Inhalten – existieren dürfen. Gegen diese Annahme ist anzuführen, dass es Wille des Verfassungsgebers war, plebiszitäre Partizipationsmöglichkeiten zu stärken,⁴³ was auch Mischformen erfassen kann.

dd) Verfassungskonforme Auslegung

Eine verfassungskonforme Auslegung des Art. 76 Abs. 1 LV kommt vorliegend nicht in Betracht, da diese Auslegungsmethode nicht für Verfassungs-, sondern nur für Normen des einfachen Rechts Anwendung finden kann.⁴⁴

³⁹ Äußerung *Schüler* im Unterausschuss II des Verfassungsausschusses, Sitzung am 22. April 1991, Ausschussprotokoll VA/UAII/7, S. 3; hier abrufbar: https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/Verfassungsdokumentation/3_APr/VA_UA_II/VAUAII_7_1.pdf.

⁴⁰ Äußerung *Muschalla* im Unterausschuss II des Verfassungsausschusses, Sitzung am 22. April 1991, Ausschussprotokoll VA/UAII/7, S. 5; hier abrufbar: https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/Verfassungsdokumentation/3_APr/VA_UA_II/VAUAII_7_1.pdf.

⁴¹ Äußerung *Schüler* im Unterausschuss II des Verfassungsausschusses, Sitzung am 22. April 1991, Ausschussprotokoll VA/UAII/7, S. 5; hier abrufbar: https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/Verfassungsdokumentation/3_APr/VA_UA_II/VAUAII_7_1.pdf.

⁴² Vgl. *Platter* (Fn.21), S. 114 f.

⁴³ v. *Brünneck/Epting*, in: Simon/Franke/Sachs, Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, § 22 Rn. 1; *Franke*, Der Entwurf der brandenburgischen Landesverfassung, in: Stern, Deutsche Wiedervereinigung, Band III, 1992, S. 1, 17; vgl. auch VerfG Bbg, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. VfG 57/00, juris, Rn. 36. Im Übrigen führte auch eine etwas zurückgenommene Sichtweise, dass etwa nur solche Vorlagen unzulässig sein sollen, die explizit auf den Erlass eines Gesetzes gerichtet sind, nicht hingegen solche, deren Gegenstand gesetzlicher Regelung zugänglich ist, absehbar zu erheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten; ihre Zulässigkeit wäre wohl letztlich auch von der Formulierungskunst der Initiatoren der Volksinitiative abhängig.

⁴⁴ Vgl. nur *Stern*, Staatsrecht I, 2. Aufl. 1984, S. 135 f.; *Sachs*, in: ders., GG, 9. Aufl. 2021, Einführung Rn. 54 mit Fn. 164; vgl. aber *Lieber* (Fn. 22), Art. 77 Ziff. 3.1.

ee) Einheit der Verfassung

Ein die Verfassungsinterpretation leitendes Prinzip⁴⁵ ist die Wahrung der Einheit der Verfassung:⁴⁶ Diese muss im Ergebnis der Auslegung in sich widerspruchsfrei bleiben.⁴⁷ Fraglich ist damit, ob ein Verständnis des Art. 76 Abs. 1 LV, der Gesetzgeber könne mit Volksinitiativen in der Gestalt von „anderen Vorlagen“ zum Handeln verpflichtet werden, in Widerspruch zu weiteren Bestimmungen der Landesverfassung gerät. Als solche kommen Art. 56 Abs. 1 LV, der den Abgeordneten die Freiheit des Mandats gewährleistet, und Art. 75 LV, der das Gesetzesinitiativrecht regelt, in Betracht.

(1) *Freiheit des Mandats*

Nach Art. 56 Abs. 1 LV sind die Abgeordneten Vertreterinnen und Vertreter des ganzen Volkes und an Aufträge und Weisungen nicht gebunden. Eine Abgeordnete oder ein Abgeordneter darf nicht gezwungen werden, gegen das eigene Gewissen oder die eigene Überzeugung zu handeln. Wesentliche Ausprägung des hier normierten freien Mandats ist das Stimmrecht der Abgeordneten als Statusrecht, wie es in Abs. 2 Satz 1 der Norm hervorgehoben wird. Mit diesem ist es nicht vereinbar, die Abgeordneten auf ein bestimmtes Abstimmungsverhalten oder -ergebnis verpflichten zu wollen. So hat das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg (VerfG Bbg) erst jüngst in seiner Entscheidung zur Besetzung der Parlamentarischen Kontrollkommission geurteilt:

„Das vom Landtag gewählte Verständnis der Norm, wonach die Abgeordneten bei ihrer Entscheidung Weisungen und Bindungen nicht unterliegen, trägt zudem dem freien Mandat der Abgeordneten (Art. 56 LV) Rechnung. [...] Die Vorschrift, die ihrem Inhalt nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG entspricht, schützt die Abgeordneten vor (parlamentarischen und außerparlamentarischen) Beschränkungen bei der Mandatswahrnehmung (vgl. Urteil vom 28. Juli 2008 – VfGBbg 53/06 –, <https://verfassungsgericht.de>). Das in Art. 56 Abs. 2 Satz 1 LV ausdrücklich benannte Recht, bei Wahlen und Beschlüssen seine Stimme – frei – abzugeben, gehört dabei zu den Kernbestandteilen des freien Mandats. Zwar kann auch das freie Mandat der Abgeordneten durch andere Rechtsgüter von Verfassungsrang eingeschränkt werden; dies kann vor dem Hintergrund des Art. 56 LV aber nicht in der Weise geschehen, dass von einem Abgeordneten verlangt wird, im Rahmen einer Abstimmung gegen seine Überzeugung zu stimmen (vgl. Lieber, in:

⁴⁵ BVerfG, Urt. vom 12. Juni 2018, Az. 2 BvR 1738/12 u.a., juris, Rn. 139; st. Rspr.

⁴⁶ Im Prinzip dürfte es sich um einen „Ausdruck systematischer Auslegung“, so *Sachs* (Fn. 44), Einführung Rn. 50, handeln.

⁴⁷ *Stern* (Fn. 44), S. 113 m.w.N.

Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Art. 67 Rn. 7). Angesichts dessen bestehen Bedenken, ob § 24 Abs. 1 Satz 2 BbgVerfSchG ohne die Abschaffung des Wahlerfordernisses einer Auslegung in dem Sinne, dass die Abgeordneten zwar abstimmen dürfen, die Wahl aber – jedenfalls im Regelfall – zu einem bestimmten Ergebnis führen muss (so der Sache nach SächsVerfGH, Urteil vom 26. Januar 1996 – Vf. 15-I-95 –, Rn. 34 ff.; ThürVerfGH, Beschluss vom 14. Oktober 2020 – 106/20 –, Rn. 37 ff., juris), überhaupt zugänglich wäre. Jedenfalls ist es nicht evident sachwidrig, dass der Landtag der Norm dieses Verständnis nicht beimisst.⁴⁸

Eine „andere Vorlage“, die sich zwar mit Gegenständen befasst, die Inhalt der Gesetzgebung sein können, den Abgeordneten die Entscheidung aber offenlässt, verstößt nicht in diesem Sinne gegen die Freiheit des Mandats. Entsprechend hat auch das VerfG Bbg angenommen, anstelle eines von ihm für unzulässig erklärten volksinitiierten Gesetzesentwurfs – dieser war darauf gerichtet gewesen, eine kurz zuvor gesetzgeberisch getroffene finanzwirksame Gesetzgebung zu konterkarieren – könne nachfolgend eine „andere Vorlage“ Gegenstand einer Volksinitiative sein, die gerade dem Zweck diene, den Landtag nochmals mit dem Thema zu befassen – ihn also dazu zu bringen, das bereits erlassene Gesetz in ihrem Sinne zu verändern. Das VerfG Bbg hat ausgeführt:

„Im übrigen bleibt es unbenommen, auf der Grundlage von Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV dem Landtag (im Rahmen seiner Zuständigkeit), sei es auch unter Hinweis auf eine veränderte Sach- oder Finanzlage oder auch auf nicht oder nicht so vorhergesehene Probleme, einen Gegenstand der politischen Willensbildung zu unterbreiten und ihn auf diesem Wege zu welcher Frage auch immer (lediglich) zu (erneuter) Befassung und Prüfung zu veranlassen. Dies findet Niederschlag in der Landesverfassung selbst insofern, als es dort in Art. 76 Abs. 1 Satz 2 heißt, daß die Volksinitiative ‚auch‘ einen – ausformulierten – Gesetzesentwurf einbringen könne. Daraus ergibt sich, daß es auch Volksinitiativen geben kann, die lediglich eine erneute (ergebnisoffene) Befassung des Landtags erzwingen (und deshalb auch nicht das Budgetrecht des Landtags beeinträchtigen können). Die Betreiber einer Volksinitiative haben es hiernach in der Hand, durch eine geeignete Ausgestaltung der Volksinitiative eine (erneute) Befassung des Landtags zu erreichen, ohne daß sich die Frage des Haushaltsvorbehalts stellt.“⁴⁹

Würden die Abgeordneten dagegen bei der Gesetzgebung auf ein bestimmtes Abstimmungsverhalten verpflichtet, läge ein Konflikt mit dem freien Mandat vor. Dieser Fall lag dem bereits angeführten (s. o. a)) Urteil des HmbVerfG zugrunde. Hier sollte die Volksinitiative

⁴⁸ VerfG Bbg, Urt. vom 6. Sept. 2023, Az. VfG 78/21, juris, Rn. 110.

⁴⁹ VerfG Bbg, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. VfG 57/00, juris, Rn. 68.

in Gestalt einer „anderen Vorlage“ bestimmte Rechtsänderungen verbindlich durch den Erlass eines Gesetzes herbeiführen. Das HmbVerfG urteilte, dies stelle keinen zulässigen Gegenstand eines Volksbegehrens dar, das angestrebte Ziel der Rechtsänderung könne nur im Wege der Volksgesetzgebung unter Nutzung des für diese bestehenden eigenen Gesetzesinitiativrechts erreicht werden. Ein die Bürgerschaft bindender Volksentscheid, der auf den Erlass eines Gesetzes gerichtet sei, sei dagegen mit dem Grundsatz der Freiheit des Abgeordnetenmandats unvereinbar.⁵⁰ Für Brandenburg gilt dies bereits auf der Stufe der Volksinitiative, die Teil des dreistufigen Volksgesetzgebungsverfahrens ist (s.u. 6. a) bb) (2)) und allen verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen muss. „Unzulässig sind daher etwa Volksinitiativen auf Erlass eines verfassungswidrigen Gesetzes.“⁵¹

Im Ergebnis geriete eine die Abgeordneten zum Erlass eines Gesetzes verpflichtende „andere Vorlage“ mit dem in Art. 56 LV gewährleisteten freien Mandat in Widerspruch. Im Sinne des Prinzips der Einheit der Verfassung kann Art. 76 Abs. 1 LV ein derartiges Verständnis nicht zugrunde gelegt werden.

(2) Gesetzesinitiativrecht

Eine den Landtag zur Gesetzgebung verpflichtende Volksinitiative könnte auch in Widerspruch zu Art. 75 LV stehen. Gemäß Art. 75 LV können Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Landtages, durch die Landesregierung oder im Wege des Volksbegehrens eingebracht werden. Der Norm kommt abschließender Charakter zu, anderen als den genannten drei Berechtigten steht kein Gesetzesinitiativrecht zu.

In der verfassungsgerichtlichen Judikatur ist geklärt, dass das Gesetzesinitiativrecht einer Landesregierung verfassungsrechtlich unzulässig beeinträchtigt wird, wenn sie durch den Volksgesetzgeber verpflichtet werden soll, einen Gesetzentwurf bestimmten Inhalts in den Landtag einzubringen.⁵² Grund ist, dass sich auch der Volksgesetzgeber nicht über Art. 75 LV als der Kompetenzvorschrift der Verfassung zur Gesetzesinitiative hinwegsetzen kann (seine Gesetze haben keinen höheren Rang als die des Landtages). Insofern kann

⁵⁰ HmbVerfG, Urt. vom 1. Sept. 2023, Az. 3/22, juris, Rn. 64-69.

⁵¹ VerfG Bbg, Urt. vom 15. Sept. 1994, Az. VfG 2/93, juris, Rn. 11.

⁵² BayVerfGH, Entsch. vom 16. Juli 2019, Az. Vf. 41-IX-19, juris, Rn. 105 f.; StGH Bremen, Urt. vom 20. Febr. 2020, Az. St 1/19, juris, Rn. 97 ff.

das Gesetzesinitiativrecht der Regierung auf einfachgesetzlichem Wege „weder hinsichtlich des ‚Ob‘ noch hinsichtlich des ‚Wie‘ eingeschränkt werden“⁵³. Gründe dafür, dass in Bezug auf das Gesetzesinitiativrecht des Landtages anderes zu gelten hätte, sind nicht ersichtlich.

Damit stünde eine den Landtag zur Gesetzgebung verpflichtende Volksinitiative in Widerspruch zu Art. 75 LV, ein entsprechender Inhalt kann Art. 76 Abs. 1 LV im Wege der Auslegung daher auch aus diesem Grunde nicht gegeben werden.

c) Ergebnis

Die Volksinitiative ist nicht dahingehend zu verstehen, dass sie darauf gerichtet wäre, den Gesetzgeber zum Erlass eines Gesetzes zu verpflichten. Legt man ihr entgegen dieser hier vertretenen Ansicht ein derartiges Verständnis bei, ist sie nach Art. 76 Abs. 1 LV unzulässig.

4. Zuständigkeit des Landtages

Der Gegenstand der Volksinitiative muss in die Zuständigkeit des Landtages fallen. Die finanziellen Förderungen sollen auf gesetzlicher Grundlage ausgereicht werden. Für den Erlass solcher Gesetze und für entsprechende Selbstverpflichtungsbeschlüsse muss dem Land hinsichtlich aller geforderten Gesetzesinhalte die Gesetzgebungskompetenz zustehen. Diese liegt grundsätzlich gemäß Art. 70 Abs. 1 GG bei den Ländern, ist jedoch gemäß Art. 72 Abs. 1 GG gesperrt, solange und soweit der Bund von seiner – vorliegend allein interessierenden – konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 74 GG Gebrauch gemacht hat.

a) Investitionskostenzuschüsse an Krankenhäuser, Nr. 1 der Volksinitiative

Für die von der Volksinitiative geforderte Auflegung eines „Krankenhaus-Rettungsfonds“, aus dem den Krankenhäusern Investitionskostenzuschüsse gewährt werden sollen, könnte dem Bund die Kompetenz zur konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 19a Alt. 1 GG („wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser“) zustehen, von der er durch das Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) abschließend Gebrauch gemacht haben könnte.

⁵³ BayVerfGH, Entsch. vom 16. Juli 2019, Az. Vf. 41-IX-19, juris, Rn. 105 f.

Dann wäre die Gesetzgebung der Länder gesperrt, soweit die bundesrechtliche Regelung reicht (Art. 72 Abs. 1 GG).

Die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser wird in erster Linie durch Finanzhilfen gewährleistet.⁵⁴ Investitionszuschüsse stellen derartige finanzielle Hilfen dar. In den §§ 8 ff. KHG finden sich Regelungen über die „Grundsätze der Investitionsförderung“.⁵⁵ Diese sind aber nicht abschließend, sondern sind gemäß § 11 KHG durch die Gesetzgebung der Länder auszufüllen (vgl. §§ 15 ff. BbgKHEG), „welche die ‚Grundsätze der Investitionsförderung‘ (§§ 8 ff. KHG) präzisiert. [...] Soweit dort keine bindenden Vorgaben gemacht werden, bleibt den Ländern ein weiter Spielraum für eigenständige Regelungen.“⁵⁶

Dass der Bund bereits verschiedene Fonds eingerichtet hat (§ 12 Abs. 1, § 14a KHG), hindert die Länder nicht, eigene Fonds aufzulegen.

Im Ergebnis hat der Bundesgesetzgeber von seiner Kompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 19a GG nicht abschließend Gebrauch gemacht,⁵⁷ das Land hat die erforderliche Gesetzgebungskompetenz.

b) Vergabe von „Landärzte-Stipendien“, Nr. 2 der Volksinitiative

Bzgl. der geforderten Vergabe von Landärzte-Stipendien⁵⁸ könnte der Bund eine konkurrierende Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 1 GG („Regelung der Ausbildungsbeihilfen“) besitzen. Diese erfasst die individuelle Ausbildungsförderung, wie der Bund sie z.B. im Bundesausbildungsförderungsgesetz oder mit dem Gesetz zur Schaffung eines nationalen

⁵⁴ BVerfG, Beschl. vom 13. Sept. 2005, Az. 2 BvF 2/03, juris, Rn. 151; *Degenhart*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 74 Rn. 89; *Broemel*, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 74 Rn. 74 m.w.N.

⁵⁵ Das KHG wurde auf Grundlage des Art. 74 Abs. 1 Nr. 19a GG erlassen; *Wittreck*, in: Dreier, GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 74 Rn. 94.

⁵⁶ BVerwG, Urte. vom 30. Aug. 2012, Az. 3 C 17/11, juris, Rn. 19, wird ausgeführt.

⁵⁷ *Degenhart* (Fn. 54), Art. 74 Rn. 89.

⁵⁸ „Landärzte-Stipendien“ werden in Brandenburg auf Grundlage der Förderrichtlinie des Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg zur Stärkung der landärztlichen Versorgung Brandenburgs vom 31. Juli 2023 (ABl. Nr. 30, S. 744/2 – Landärztinnen/Landärzte-Richtlinie) an Studierende der Humanmedizin bewilligt, „die sich verpflichten, nach Abschluss ihres humanmedizinischen Studiums und ihrer Facharztweiterbildung in ländlichen Regionen Brandenburgs tätig zu sein“ (Ziff. 1.1 Landärztinnen/Landärzte-Richtlinie).

Stipendienprogramms regelt.⁵⁹ Diese Gesetze sind aber nicht abschließend, zusätzliche Maßnahmen der Länder sind zulässig.⁶⁰

c) „Brandenburgische Praxisschwester“, Nr. 3 der Volksinitiative

Diese Forderung ist auf die Finanzierung einer im Land Brandenburg von der Landesärztekammer durchgeführten Fortbildungsmaßnahme für u.a. Medizinische Fachangestellte (MFA) gerichtet, deren Kosten bislang die Teilnehmer tragen.⁶¹ Für sie gilt das zu den Landärzte-Stipendien Gesagte entsprechend: Der Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 1 GG erfasst zwar wohl, da der Begriff der Ausbildung weit verstanden wird, auch Fortbildungen.⁶² Die Frage kann aber dahingestellt bleiben, da jedenfalls spezielle bundesrechtliche Regelungen nicht ersichtlich und die bereits genannten (s.o. b)) nicht abschließend sind.

d) „Arztpraxen-Sicherungszuschusses“, Nr. 4 der Volksinitiative

Die Instrumente des Investitionskostenzuschusses und des Sicherstellungszuschlags, an die der geforderte Sicherungszuschuss anknüpfen soll, finden ihre Grundlage im Vertragsarztrecht der §§ 72-106d SGB V, hier in § 105 Abs. 1, Abs. 1a Satz 2 Nr. 1 (Investitionskostenzuschuss), Abs. 4 Satz 1 (Sicherstellungszuschlag) SGB V. Sie dienen der Sicherstellung der vertragsärztlichen Versorgung, bzgl. des Sicherstellungszuschlags speziell in ärztlich unterversorgten Gebieten (§ 100 SGB V). Das Vertragsarztrecht ist Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG („Sozialversicherung“).

Die von der Volksinitiative vorgeschlagene Regelung sieht eine zusätzliche Unterstützung der Vertragsärzte nach Maßgabe der genannten gesetzlichen Regelungen des SGB V durch das Land Brandenburg vor. Wäre daher die bundrechtliche Normierung abschließend, könnte die Gesetzgebungskompetenz des Landes auch bzgl. eigener Unterstützungsmaßnahmen gesperrt sein. Es ist aber kein sachlicher Grund vorhanden, aus dem heraus der

⁵⁹ *Rengeling*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band VI, 3. Aufl. 2008, § 135 Rn. 245; *Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 74 (Aug. 2023) Rn. 322.

⁶⁰ *Uhle* (Fn. 59), Art. 74 (Aug. 2023) Rn. 322; *Oeter/Münkler*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 108; *Seiler*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 57. Edition 15.1.2024, Art. 74 Rn. 53.1.

⁶¹ Hierzu Landesärztekammer Brandenburg, <https://www.laekb.de/mfa/fortbildung-mfa/fortbildung-naepa>.

⁶² *Uhle* (Fn. 59), Art. 74 (Aug. 2023) Rn. 319.

Bund zusätzliche finanzielle Leistungen der Länder gesetzlich ausschließen sollte, die der Sicherstellung der vertragsärztlichen Versorgung dienen. Daher kann von der Existenz eines entsprechenden Freiraums zugunsten der Landesgesetzgebung ausgegangen werden.⁶³

5. Kein Verstoß gegen den Haushaltsvorbehalt des Art. 76 Abs. 2 LV

Da die Forderungen der Volksinitiative finanzieller Natur sind, könnte sie gegen Art. 76 Abs. 2 LV und § 5 Abs. 2 VAGBbg verstoßen. Hiernach sind Volksinitiativen u.a. zu Abgaben und zum Landeshaushalt unzulässig.

Für „andere Vorlagen“ ist ein solcher Verstoß jedoch unabhängig von der Frage, ab wann eine relevante Beeinträchtigung des Landeshaushalts anzunehmen wäre,⁶⁴ zu verneinen.⁶⁵ Nach der Judikatur des VerfG Bbg fällt eine Volksinitiative nämlich dann nicht unter den Haushaltsvorbehalt, wenn sie das Budgetrecht des Landtages nicht beeinträchtigt. Das nimmt das Gericht für den Fall an, dass kein Gesetzentwurf, sondern in Gestalt einer „anderen Vorlage“ lediglich eine Aufforderung unterbreitet werde, sich mit einem Anliegen zu befassen. Da eine erfolgreiche Volksabstimmung über eine solche Vorlage den Landtag nicht binde, bleibe er in seiner Entscheidung frei und sei in seinem Budgetrecht jedenfalls rechtlich nicht eingeschränkt.

6. Verstoß gegen das Koppelungsverbot

Die Volksinitiative verbindet vier inhaltlich unterschiedliche Forderungen miteinander, was einen Verstoß gegen das auf dem Demokratieprinzip basierende sog. Koppelungsverbot begründen könnte. Hiernach ist eine Verbindung verschiedener inhaltlich nicht eng im Zusammenhang miteinander stehender Gegenstände bzw. Forderungen in einem Verfahren der Art. 76 ff. LV unzulässig.

⁶³ Vgl. *Rengeling* (Fn. 59), § 135 Rn. 159, der zu Art. 72 Abs. 1 GG von einem im Zweifel zugunsten der Landesgesetzgebung bestehenden Freiraum ausgeht.

⁶⁴ Eingehend VerfG Bbg, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. VfG 57/00, juris, Rn. 48 ff.; vorliegend wäre dies wohl zu bejahen.

⁶⁵ Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 10. Januar 2019 (Fn. 24), S. 33 ff.

a) Inhalt und Reichweite des Koppelungsverbot

Der Parlamentarische Beratungsdienst hat in seinem Gutachten zur Zulässigkeit der Volksinitiative „Artenvielfalt retten – Zukunft sichern“ vom 10. Februar 2020 die Begründung des Koppelungsverbot und die sich hieraus ergebenden Anforderungen eingehend dargestellt.⁶⁶ Da die Anwendbarkeit des Koppelungsverbot für die vorliegende Volksinitiative in Abrede gestellt wird,⁶⁷ werden diese Überlegungen nachfolgend zunächst nochmals verdeutlicht (aa)) und wird aufgezeigt, dass das Koppelungsverbot auch unter Geltung der Art.76 ff. LV einen zu beachtenden verfassungsrechtlichen Maßstab bildet (bb)). Danach wird skizziert, wie das Koppelungsverbot in der verfassungsgerichtlichen Judikatur operationalisiert wird (cc)), und werden die bisher entschiedenen Anwendungsfälle dargestellt (dd)), um eine anschauliche Basis für die anschließende Subsumtion der vorliegenden Volksinitiative (b)) unter die vom Koppelungsverbot gestellten Anforderungen und für das gefundene Ergebnis (c)) zu gewinnen.

aa) Verfassungsrechtliche Herleitung und Zielstellung des Koppelungsverbot

(1) Verfassungsrechtliche Herleitung

Das Koppelungsverbot hat im deutschen Verfassungsrecht bereits mit einer Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs (BayVerfGH) aus dem Jahre 1974 Niederschlag gefunden, ist also seit nunmehr 50 Jahren „gerichtsbekannt“.⁶⁸ Der BayVerfGH hat zur Entwicklungsgeschichte des Koppelungsverbot dargelegt, dass dieses an Grundsätze des schweizerischen Bundesstaatsrechts anknüpft:

„Darin kommt ein Gedanke zum Ausdruck, der in der Referendenpraxis nach schweizerischem Bundesstaatsrecht zu Art. 121 Abs. 3 der Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29.5.1874 entwickelt worden ist. Nach schweizerischem Staatsrecht gilt für die Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung das sogenannte ‘Prinzip der Einheit der Materie’. Nur innerlich zusammenhängende Punkte eines Antrags (Volksanregung) dürfen den Gegenstand eines einheitlichen Begehrens und der damit verbundenen Abstimmung bilden. Betrifft hingegen eine Revisionsregelung verschiedene Materien

⁶⁶ Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 10. Februar 2020 (Fn. 24), S. 15 ff.

⁶⁷ T. I. Schmidt, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative „Gesundheit ist keine Ware: Krankenhäuser und Arztpraxen retten“, Rechtswissenschaftliches Kurzgutachten im Auftrag der Freien Wähler Brandenburg vom 26. Juni 2024; derzeit unveröffentlicht, voraussichtlich zur Veröffentlichung vorgesehen als Anlage zum Protokoll der Sondersitzung des Hauptausschusses am 17. Juli 2024.

⁶⁸ BayVerfGH, Entsch. vom 19. Okt. 1974, Az. Vf. 9-VII-74, BayVerfGHE 27, 153, 161 f.

– wenn auch aus derselben Motivation und mit derselben Abänderungstendenz – so muß jeder Punkt den Gegenstand einer besonderen Initiative und später einer besonderen Abstimmungsfrage bilden.“⁶⁹

Verfassungsrechtlich hergeleitet wird das Verbot aus dem Demokratieprinzip und der Möglichkeit der Teilnahme der Bürger an der Volksgesetzgebung. Wiederum der BayVerfGH hat hierzu in einer späteren Entscheidung aus dem Jahre 2000 die Eckpunkte entwickelt: Das Koppelungsverbot solle verhindern, dass der Wille des Volkes durch die Aufnahme eines „Wunschataloges“ in das Verfahren der Volksgesetzgebung verfälscht werde. Dem Bürger werde mit der Möglichkeit der Teilnahme an der Volksgesetzgebung ein echtes Mitwirkungsrecht am Legislativakt gegeben. Eine solche echte Mitwirkung und das Demokratieprinzip aber setzen voraus, dass der Bürger seinen eigenen, autonomen und souveränen Willen bei den Einzelakten des Gesetzgebungsvorgangs unverkürzt und unverfälscht zum Ausdruck bringen könne. Diesen Verfassungsrechten des Bürgers würde es zuwiderlaufen, wenn bei einem Volksbegehren heterogene, sachlich nicht zusammenhängende Materien verknüpft und dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden könnten, da die Auswahl der Themen und die Formulierung des Inhalts der Volksbegehrens-Gesetzesentwürfe in der Hand der Initiatoren des jeweiligen Volksbegehrens und der dahinterstehenden Interessengruppen lägen. Einen eigenen, bestimmenden und der Stellung des Volkes als Träger der Staatsgewalt gerecht werdenden Einfluss hierauf könne das Volk nicht ausüben. Es könne seinen Willen nur in Form von Abstimmungen äußern, die nur auf Ja oder Nein lauteten. Bei einer auf Zustimmung oder Ablehnung beschränkten Äußerungsmöglichkeit könne der wahre Wille des Volkes nur dann zutreffend ermittelt werden, wenn die einzelnen Sachfragen getrennt zur Abstimmung gestellt würden. Deshalb sei es unter dem Blickwinkel des demokratischen Prinzips und des Grundrechts des Bürgers auf echte Mitwirkung am Volksgesetzgebungsverfahren erforderlich, dass der Bürger bei den Abstimmungen ein Höchstmaß an Abstimmungsfreiheit habe und seinen Willen so differenziert wie möglich zur Geltung bringen könne. Dies ließe sich jedenfalls dann nicht verwirklichen, wenn der Bürger gezwungen wäre, über mehrere, sachlich nicht zusammenhängende Regelungsvorschläge eines Volksbegehrens "im Paket" abzustimmen. Im Falle einer solchen Verfahrensgestaltung sieht der BayVerfGH die Gefahr der Verfälschung des Abstimmungswillens oder der "Erschleichung" eines bestimmten Abstimmungsergebnisses, wenn etwa ein sehr

⁶⁹ BayVerfGH, Entsch. vom 19. Okt. 1974, Az. Vf. 9-VII-74, BayVerfGHE 27, 153, 161 f.

populäres, im Interesse der Mehrheit liegendes Anliegen mit einem äußerst unpopulären, im Interesse nur weniger Bürger liegenden zusammengespannt würde. Die Mehrheit der Bürger hätte dann nur die Wahl, den Erfolg des eigentlich nicht gewollten Teils in Kauf zu nehmen, um das angestrebte (populäre) Ziel zu erreichen, oder auf das eigentlich Gewollte zu verzichten, wenn sie den anderen Teil des Vorschlags auf keinen Fall anzunehmen bereit sei. Ohne ein Koppelungsverbot könne der manipulativen Verknüpfung heterogener Gesetzesvorhaben im Volksgesetzgebungsverfahren somit nicht begegnet werden. Das Koppelungsverbot erschwere die Volksgesetzgebung nicht, so der BayVerfGH abschließend, sondern gewährleiste, dass das Volk selbst unbeeinflusst seinen eigenen, wahren Willen zum Ausdruck bringen könne.⁷⁰

Das Gericht stellt für seine Argumentation zentral auf das Demokratieprinzip ab. Zum besseren Verständnis dieses Begründungsansatzes ist darauf hinzuweisen, dass Demokratie als die „freie Selbstbestimmung aller Bürger“⁷¹ verstanden wird und einen „Anspruch auf gleichberechtigte Teilhabe an der politischen Willensbildung“⁷² vermittelt. Die Bündelung verschiedener Forderungen in einer Abstimmung⁷³ schränkt diese Selbstbestimmung der Teilnahmeberechtigten ein, da sie an das Paket gebunden werden und nicht mehr über die verschiedenen Forderungen je einzeln abstimmen können. Ihre Teilhabe an der politischen Willensbildung – hier in Gestalt des Plebiszits – ist auch nicht mehr gleichberechtigt. Die Auswahl und Bündelung der Forderungen liegt in der Hand der Initiatoren, die das Paket schnüren. Die Abstimmenden können dies nicht beeinflussen. Die Initiatoren genießen damit einen „demokratischen“ Vorteil, der mit der staatsbürgerlichen Gleichheit⁷⁴ unvereinbar ist. Gleichberechtigt wären die Unterschriftsberechtigten nur dann, wenn sie differenziert über die einzelnen Forderungen entscheiden, das Paket also wieder aufschnüren könnten.

⁷⁰ BayVerfGH, Entsch. vom 24. Febr. 2000, Az. Vf. 112-IX-99, juris, Rn. 40-43.

⁷¹ BVerfG, Urt. vom 2. März 1977, Az. 2 BvE 1/76, juris, Rn. 52; BVerfG, Urt. vom 5. Dez. 2002, Az. 2 BvL 5/98, 2 BvL 6/98, juris, Rn. 144; BVerfG, Urt. vom 17. Jan. 2017, Az. 2 BvB 1/13, juris, Rn. 542; vgl. nur *Jarass* in: *Jarass/Pieroth*, 18. Aufl. 2024, Art. 20 Rn. 2.

⁷² BVerfG, Urt. vom 17. Jan. 2017, Az. 2 BvB 1/13, juris, Rn. 758.

⁷³ Die Begriffe der „Abstimmenden“ und der „Abstimmung“ werden nachfolgend auch für die an einer Volksinitiative Teilnehmenden verwendet, wenngleich erst der Volksentscheid die eigentliche Abstimmung (Art. 78 Abs. 1 LV) darstellt; vgl. nur *HmbVerfG*, Urt. vom 4. Dez. 2020, Az. 4/20, juris, Rn. 103.

⁷⁴ Vgl. *Sachs* (Fn. 44), Art. 20 Rn. 19.

(2) *Die Wirkung des Koppelungsverbot in den Verfahren der Art. 76 ff. LV*

Für die Verfahren der Art. 76 ff. LV ergibt sich Folgendes: Das Koppelungsverbot kann und muss auch hier gewährleisten, dass sich in Bezug auf die zur Abstimmung gestellten Gegenstände ein unverfälschter Wille des Volkes manifestiert, der nicht durch die Initiatoren und die hinter ihnen ggf. stehenden Interessengruppen manipuliert werden kann.

Die Unterschriftsberechtigten können die vorgelegten Forderungen im Falle von Volksinitiative und -begehren nur entweder mit ihrer Unterschrift unterstützen oder auf die Teilnahme verzichten, und im Falle des Volksentscheids können sie nur mit Ja oder mit Nein stimmen, eine nach den einzelnen Forderungen differenzierte Stimmabgabe ist nicht möglich. Beinhaltend die Verfahren dagegen nur einen Gegenstand, nur eine Forderung, wird der Volkswille auf allen drei Stufen des Verfahrens eindeutig abgebildet. Die Forderung findet im Falle von Volksinitiative und Volksbegehren die notwendige Anzahl von Unterstützern, und im Volksentscheid entscheidet sich die Mehrheit der Abstimmenden eindeutig für oder gegen sie.

Werden dagegen mehrere Forderungen miteinander verbunden, können die Abstimmenden nicht einzelne Forderungen unterstützen bzw. befürworten oder ablehnen, sondern müssen das ihnen präsentierte Paket in Gänze akzeptieren, auch wenn sie mit einzelnen Punkten nicht einverstanden sind (oder müssen es komplett ablehnen, also nicht teilnehmen, obwohl sie partiell zustimmen würden). Damit aber ist im Ergebnis des Plebiszits nicht mehr „auseinanderzuhalten“, (ob und) welche der einzelnen Forderungen wirklich die erforderliche Unterstützung erhalten hat, also das jeweilige Quorum des Art. 76 Abs. 1 Satz 3, Art. 77 Abs. 3 LV erreicht bzw. sich in der Abstimmung durchgesetzt hat, und welche nur um anderer Willen „mitgenommen“ wurde. Der Volkswille wird in Bezug auf die einzelnen Forderungen durch das Verfahren nicht mehr eindeutig und unverfälscht abgebildet. Damit aber wird das plebiszitäre Verfahren delegitimiert, da immer in Frage gestellt werden könnte, ob eine bestimmte (jede) Forderung des Pakets wirklich vom Willen aller Unterstützer bzw. Abstimmenden getragen ist.

Mit dem Koppelungsverbot wird zugleich gewährleistet, dass es den Betreibern nicht möglich ist, Mehrheiten auch für weniger oder gar nicht populäre Forderungen zu gewinnen und so den Volkswillen zu manipulieren, indem sie diese mit populären Gegenständen verbinden

und ihnen quasi im „Huckepackverfahren“ zu einem Erfolg verhelfen, den sie bei einer separaten Abstimmung nicht hätten.⁷⁵

Vor diesem Hintergrund stellt die gebotene und praktisch durchaus umsetzbare⁷⁶ und zumutbare Trennung unterschiedlicher zeitgleich zur Abstimmung gestellter Gegenstände auch keine „bloße Förmel“⁷⁷ dar.

bb) Das Koppelungsverbot als Maßstab der Landesverfassung

Das Koppelungsverbot stellt einen integralen Bestandteil der LV dar und bildet damit einen verfassungsrechtlichen Maßstab für die Zulässigkeit der Plebiszite nach Art. 76 ff. LV ((1)). Es ist auch im Verfahren der Volksinitiative nach Art. 76 LV ((2)) und auch für die Fälle der anderen Vorlagen ((3)) zu beachten.

(1) Das Koppelungsverbot als Bestandteil der Landesverfassung

(a) Herleitung aus dem Demokratieprinzip

Da die Landesverfassung das (Grund-)Recht auf Teilhabe an der Volksgesetzgebung aufstellt (Art. 22 Abs. 2 und 3 und Art. 76 ff. LV) und dem Demokratieprinzip verpflichtet ist (Art. 2 Abs. 1 LV) und letzterem im Bund und den Ländern einheitlich jedenfalls der oben ((aa) (1)) dargestellte (Grund-)Gehalt (freie Selbstbestimmung aller Bürger und Anspruch auf gleichberechtigte Teilhabe an der politischen Willensbildung) zukommt, ist das Koppelungsverbot, das den an die plebiszitären Verfahren gestellten Erfordernissen des Demokratieprinzips wie dargestellt Rechnung trägt, auch Bestandteil der LV.

⁷⁵ Sehr plastisch bringt dies *Engelken*, Demokratische Legitimation bei Plebisziten auf staatlicher und kommunaler Ebene, DÖV 2000, S. 881, 891, zum Ausdruck: „Ohne Vereinzelung der Sachfragen können Plebiszite ihren Sinn verlieren, etwa wenn den Abstimmenden als ‚Paket‘ eine Mehrzahl unterschiedlicher Sachfragen zur Beantwortung mit einem einzigen Ja oder Nein vorgelegt wird. [...] Somit bleibt die Gefahr hoch, daß die Bürger eher als ‚Stimmvieh‘ für Pakete denn als wirkliche Entscheider der einzelnen Sachfragen benutzt werden, und damit die Gefahr des Sinnverlusts bei allen Typen von Plebisziten, gleich ob die Bürger von Regierung/Parlament(smehrheit) oder vollplebiszitär zu den Urnen gerufen werden“.

⁷⁶ Mehrere Einzelanliegen können zeitgleich auf unterschiedlichen Unterschriftsbogen vorgelegt werden. Dies stellt angesichts der Bedeutung der Volksinitiative keinen unzumutbaren verfahrenstechnischen Aufwand dar.

⁷⁷ *T. I. Schmidt* (Fn. 67), S. 8.

Das Koppelungsverbot ist mittlerweile von allen fünf Verfassungsgerichten (der Länder Bayern,⁷⁸ Berlin,⁷⁹ Bremen,⁸⁰ Hamburg⁸¹ und Hessen⁸²), die sich mit ihm – auch in jüngerer Zeit – befasst haben, anerkannt und zur Anwendung gebracht worden; gegenteilige Rechtsprechung ist nicht ersichtlich (vielmehr hat das Verbot auch Eingang in die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu kommunalen Bürgerbegehren gefunden)⁸³. Die juristische Literatur ist dieser Rechtsprechung mindestens weit überwiegend gefolgt.⁸⁴ Die Geltung des Koppelungsverbot es ist somit in Rechtsprechung und Literatur anerkannt (ganz herrschende Auffassung).

Unerheblich ist, dass sich das Koppelungsverbot nicht explizit im Text der LV findet (und noch nicht vom VerfG Bbg bestätigt worden ist)⁸⁵. Dieser Befund eines fehlenden verfassungstextlichen Nachweises des Koppelungsverbot es trifft nicht nur für die LV, sondern für alle diejenigen Landesverfassungen zu, zu denen die Verfassungsgerichte die Geltung des Koppelungsverbot es dennoch angenommen haben – Verfassungsinhalte gehen über

⁷⁸ BayVerfGH, Entsch. vom 19. Okt. 1974, Az. Vf. 9-VII-74, BayVerfGHE 27, 153, 161 f.; BayVerfGH, Entsch. vom 24. Febr. 2000, Az. Vf. 112-IX-99, juris, Rn. 40 ff. m.w.N.

⁷⁹ VerfGH Bln, Beschl. vom 18. Nov. 2020, Az. 173/19, juris, Rn. 16; VerfGH Bln., Beschl. vom 20. Jan. 2021, Az. 105/19, juris, Rn. 92.

⁸⁰ StGH Bremen, Urt. vom 20. Febr. 2020, Az. St 1/19, juris, Rn. 102-107.

⁸¹ HmbVerfG, Urt. vom 13. Okt. 2016, Az. 2/16, juris, Rn. 188 ff.; HmbVerfG, Urt. vom 7. Mai 2019, Az. 4/18, juris, Rn. 63 ff.

⁸² StGH Hessen, Beschl. vom 26. Juni 1999, Az. P. St. 2223, juris, Rn. 34 f.

⁸³ Vgl. hierzu Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 10. Februar 2020 (Fn. 24), S. 21.

⁸⁴ *Stauch/Maierhöfer*, in: Fischer-Lescano u.a., *Verfassung der Freien Hansestadt Bremen*, 2016, Art. 70 Rn. 20; *Rudolf*, in: Knops/Jänicke, *Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2022, Art. 50 Rn. 40 f.; *David* (Fn. 24), Art. 50 Rn. 101; *Brechmann*, in: Meder/Brechmann, *Die Verfassung des Freistaates Bayern*, 6. Aufl. 2020, Art. 7 Rn. 10-12, Art. 74 Rn. 5; *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, *Verfassung des Freistaates Bayern*, 2. Aufl. 2017, Art. 74 Rn. 9; *Holzner*, *Verfassung des Freistaates Bayern*, 2014, Art. 74 Rn. 20; *Litten/Groth*, in: Classen/Sauthoff, *Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern*, 3. Aufl. 2023, Art. 60 Rn. 11; *Wahnschaffe/Stender-Vorwachs*, Butzer u.a., *Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung*, 2. Auflage 2021, Art. 48 Rn. 10; *Edinger/Meier/Korger*, in: Dirnberger u.a., *Praxis der Kommunalverwaltung Rheinland-Pfalz, A-3 RhPf, Verfassung für Rheinland-Pfalz*, Art. 109 (Jan. 2020) Ziff. 2.1.1, zitiert nach beck-online; *Michaelis*, in: Driehaus, *Verfassung von Berlin*, 4. Aufl. 2020, Art. 62 Rn. 16; *Hyckel*, in: Dressel/Poschmann, *Die Verfassung des Freistaates Thüringen*, Teil 2, Art. 82 Rn. 25; differenzierend *Baldus*, in: Linck u.a., *Die Verfassung des Freistaats Thüringen*, 2013, Art. 82 Rn. 14; vgl. auch *Neumann*, *Sachunmittelbare Demokratie*, 2009, S. 110, zum Falle eines Verstoßes eines Volksbegehrens gegen das Koppelungsverbot in Thüringen.

⁸⁵ Vgl. hierzu *T. I. Schmidt* (Fn. 67), S. 4 f.

Verfassungstexte hinaus.⁸⁶ Alle Judikate stellen, sofern eine Begründung gegeben wird, ausschließlich auf das Demokratieprinzip und dessen Auswirkungen auf die plebiszitären Verfahren ab; Spezifika der einzelnen Landesverfassungen sind nicht entscheidungserheblich.

(b) Art. 76 ff. LV schränken das Koppelungsverbot nicht ein

Die Geltung des Koppelungsverbotes steht auch nicht in einem systematischen Widerspruch zu den Art. 76 ff. LV⁸⁷ oder wird von diesen negiert, sondern liegt ihnen vielmehr als Ausprägung des Demokratieprinzips voraus.

(aa) Betonung der direktdemokratischen Elemente in der Landesverfassung

Es ist anerkannt, dass der Verfassungsgeber die Teilnahme der Bürger (und teilweise auch der Einwohner) des Landes Brandenburg an der politischen Willensbildung durch eine besondere Ausprägung politischer Gestaltungsrechte stärken wollte.⁸⁸ Im hier interessierenden Zusammenhang der plebiszitären Verfahren der Art. 76 ff. LV ist insbesondere das Quorum des Art. 76 Abs. 1 Satz 3 LV für das Zustandekommen einer Volksinitiative mit 20.000 Unterschriften relativ niedrig gewählt worden⁸⁹ und besteht nach Art. 78 Abs. 3 LV die Möglichkeit, auch die Verfassung durch Volksentscheid zu ändern.

Die hervorgehobene Ausgestaltung der direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten in der LV rechtfertigt allerdings nicht den Schluss, das Koppelungsverbot dürfe, da diese zu sehr einschränkend, nicht zur Anwendung gebracht werden, die Judikate der Landesverfassungsgerichte seien wegen der Besonderheiten der LV auf diese nicht übertragbar.⁹⁰ Das Koppelungsverbot schränkt die direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten nämlich gerade nicht sachlich-gegenständlich ein (jede der vier Forderungen der Volksinitiative könnte für sich Gegenstand einer Volksinitiative sein), sondern gewährleistet als

⁸⁶ Vgl. etwa *David* (Fn. 24), Art. 50 Rn. 101: „Die [hamburgische] Verfassung kennt kein Verbot des Inhalts, bestimmte Gegenstände in Vorlagen zu einer Volksinitiative, einem Volksbegehren oder einem Volksentscheid miteinander zu verbinden. Daraus lässt sich allerdings nicht schließen, dass sich ein derartiges Verbot nicht doch aus der Verfassung entnehmen ließe.“

⁸⁷ So aber *T. I. Schmidt* (Fn. 67), S. 5 f.

⁸⁸ S.o. Fn. 3.

⁸⁹ Vgl. nur v. *Brünneck/Epting*, in: Simon/Franke/Sachs, Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, § 22 Rn. 1, 15, 21; *Lieber* (Fn. 22), Art. 76 Ziff. 4.

⁹⁰ So aber *T. I. Schmidt* (Fn. 67), S. 5 f.

Verfahrenserfordernis vielmehr, dass die Plebiszite nicht ihrer Legitimität beraubt werden, sondern das mit ihnen Gewollte hervorbringen können – den frei gebildeten und unverfälschten Willen der Abstimmenden. Der BayVerfGH hat zutreffend explizit auf diesen zentralen Gesichtspunkt hingewiesen (s.o. aa) (1)).

Das Demokratie- stellt ein Staatsstrukturprinzip dar und fordert auch für verfassungsrechtlich eröffnete plebiszitäre Verfahren die freie Teilnahme der Bürger an und die unverfälschte Bildung des Volkswillens in ihnen ein. „Für die Demokratie konstitutiv ist die Freiheit der vom Volk zu treffenden Entscheidungen; dazu gehört die Freiheit des Entscheidungsvorgangs selbst ebenso wie die freie Entscheidungsfindung der Bürger.“⁹¹ Das Demokratieprinzip und das hieraus abgeleitete Koppelungsverbot sind damit der Ausgestaltung der plebiszitären Verfahren der Art. 76 ff. LV verfassungsrechtlich vorgelagert, Voraussetzung der Legitimität⁹² der Plebiszite⁹³. Es ist nicht erkennbar, dass der Verfassungsgeber der Art. 76 ff. LV von den dargestellten Grundanforderungen des Demokratieprinzips abweichen wollte (ob dies nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG überhaupt zulässig wäre, was mindestens zweifelhaft erscheint, muss im Rahmen dieses Gutachtens unerörtert bleiben).

Eine starke Ausprägung plebiszitärer Elemente ist im Übrigen kein Alleinstellungsmerkmal der brandenburgischen Verfassungslage, sodass sich aus diesem Grunde eine Übertragung der Judikate der Landesverfassungsgerichte zum Koppelungsverbot verbieten würde. Betrachtet man allein die Rechtslage in den neuen Bundesländern, Berlin und Schleswig-Holstein, stellt man fest, dass das Quorum für Volksinitiativen in den beiden letztgenannten Bundesländern ebenfalls bei 20.000 Unterschriften liegt, in Mecklenburg-Vorpommern sogar nur bei 15.000 Unterschriften.⁹⁴ Eine Änderung der Verfassungen durch die Volksgesetzgebung ist in allen diesen Bundesländern zulässig.⁹⁵ In den Bundesländern Bayern und Hamburg, deren Verfassungsgerichte für die grundlegenden Judikate zum

⁹¹ *Sachs* (Fn. 44), Art. 20 Rn. 17.

⁹² Diese dürfte im Übrigen in gesteigertem Maße einzufordern sein, wenn eine Änderung der LV Gegenstand der Volksgesetzgebung sein soll.

⁹³ Vgl. *Mehde*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 28 (Januar 2023) Rn. 72, 74, der das Koppelungsverbot ausdrücklich als zentrale an plebiszitäre Verfahren zu stellende materielle Anforderung charakterisiert.

⁹⁴ Art. 61 Abs. 1 Satz 2 (Art. 63 Abs. 1 Satz 1) Verf Bln; Art. 48 Abs. 1 Satz 3 Verf SchIH; Art. 59 Abs. 2 Satz 1 Verf MV.

⁹⁵ Art. 63 Abs. 2 Verf Bln; Art. 49 Abs. 4 Satz 2 Verf SchIH; Art. 60 Abs. 4 Satz 2 Verf MV; Art. 74 Abs. 3 SächsVerf; Art. 81 Abs. 5 Verf LSA; Art. 83 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf.

Koppelungsverbot verantwortlich zeichnen, hat die direktdemokratische Beteiligung ebenfalls nicht nur eine schwache Ausprägung erfahren. In beiden (und auch nach der Verfassung Bremens)⁹⁶ kann auf diesem Wege die Verfassung geändert werden,⁹⁷ und die hamburgische Verfassung misst wie dargestellt sogar den anderen Vorlagen verbindliche Wirkung zu,⁹⁸ geht insoweit also deutlich über die LV hinaus.

Dass das Koppelungsverbot gerade in der Schweiz seinen Ursprung findet, in der der direkten Demokratie höchster Stellenwert zugemessen wird, sei abschließend angemerkt.

(bb) Keine Gleichsetzung mit dem parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren

Die Anwendbarkeit des Koppelungsverbotes kann auch nicht mit dem Argument abgelehnt werden, parlamentarische und Volksgesetzgebung stünden, wie Art. 75 LV zeige, prinzipiell gleichberechtigt nebeneinander, weshalb den Bürgern in der Volksgesetzgebung dieselben Möglichkeiten einzuräumen seien wie dem parlamentarischen Gesetzgeber, also auch die Möglichkeit, verschiedene Sachgebiete in einem (Volks-)Gesetz zusammenzufassen.⁹⁹

Insofern ist zunächst darauf hinzuweisen, dass Art. 75 LV ausschließlich das Gesetzesinitiativrecht regelt. Gesetze können hiernach aus der Mitte des Landtages, durch die Landesregierung und im Wege des Volksbegehrens eingebracht werden. Art. 75 LV trifft dagegen keine Aussage dazu, welche Strukturen ein Gesetzesvorschlag haben und ob er verschiedene Sachbereiche zusammenfassen darf. Die an das jeweilige Gesetzgebungsverfahren zu stellenden Anforderungen ergeben sich vielmehr für die Volksgesetzgebung aus den Art. 76 ff. LV und bzgl. des parlamentarischen Verfahrens aus Art. 68 LV und den entsprechenden Regelungen der Geschäftsordnung des Landtages (§§ 40 ff. GOLT).

Daraus, dass der Verfassungsgeber die Möglichkeit zur Volksgesetzgebung vorsieht, kann lediglich gefolgert werden, dass ein Gesetz auch im Wege des Plebiszits zustande kommen

⁹⁶ Art. 70 Abs. 1 Buchst. d Satz 2 BremVerf.

⁹⁷ Art. 74 BayVerf, hierzu *Möstl*, (Fn. 84), Art. 74 Rn. 9; Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HmbVerf., hierzu *Rudolf* (Fn. 84), Art. 50 Rn. 24.

⁹⁸ Art. 50 Abs. 4a Satz 1 HmbVerf, s.o. 3. a.

⁹⁹ So aber *T. I. Schmidt* (Fn. 67), S. 5.

kann, nicht hingegen, dass für Volks- und parlamentarische Gesetzgebung in jeder Hinsicht „gleiches Recht“ zu gelten habe.

Das VerfG Bbg stützt die „grundsätzlich anerkannte“¹⁰⁰ Gleichrangigkeit von parlamentarischem Gesetzgeber und Volksgesetzgeber auf Art. 2 Abs. 4 Satz 1 LV und ist bestrebt, den Anwendungsbereich der Ausschlussgründe des Art. 76 Abs. 2 LV (im Fall des Haushaltsvorbehalts) so (eng) zu bestimmen, dass für die Volksgesetzgebung noch hinreichend Anwendungsraum verbleibt, sie nicht ihre praktische Bedeutung verliert. Aus dieser Aussage zu den inhaltlichen Grenzen der Zulässigkeit von Plebisziten nach Maßgabe des speziellen Art. 76 Abs. 2 LV kann keinesfalls gefolgert werden, das Gericht sei zugleich dazu bereit, Abstriche an der demokratischen Legitimation der Volksgesetzgebung zu machen (vgl. auch sogleich (cc)).¹⁰¹ Gemeint ist vielmehr, dass die beiden Typen der Gesetzgebung „hinsichtlich der hierbei gefundenen Ergebnisse gleichrangig“¹⁰² sind und insofern keinem ein Vorrang vor dem anderen zukommt¹⁰³.

Dass das Koppelungsverbot zwar für die Volks-, nicht hingegen für die parlamentarische Gesetzgebung gilt, ist aus seiner Zielstellung – Schutz der unverfälschten Willensbildung der Teilnahmeberechtigten – zu erklären. Das Volksgesetzgebungsverfahren ist gekennzeichnet durch die bloße Möglichkeit, mit Ja oder Nein abzustimmen (bzw. die Unterstützungsunterschrift zu leisten oder nicht). Eine Einflussnahme auf den Inhalt der Vorlage ist nicht gegeben, diesen bestimmen allein die Initiatoren. Das Verfahren eröffnet „den zur Entscheidung aufgerufenen Personen keine Erörterung oder Beratung der Vorlage oder Kompromissbildung“¹⁰⁴. Dass das Koppelungsverbot nur im plebiszitären Verfahren gilt, obwohl im parlamentarischen Verfahren ebenfalls verschiedene Gegenstände zusammengefasst werden können, liegt darin begründet, dass dieses durch den Diskurs und die Möglichkeiten der Einflussnahme auf den Inhalt eines Gesetzesvorhabens charakterisiert ist; jeder

¹⁰⁰ VerfG Bbg, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. VfG 57/00, juris, Rn. 57.

¹⁰¹ Von der Gleichrangigkeit der parlamentarischen und der Volksgesetzgebung gehen auch die Verfassungsgerichte Hamburgs und Berlin aus, die gleichwohl das Koppelungsverbot zur Anwendung bringen; vgl. VerfGHBl, Urt. vom 6. Okt. 2009, Az. 63/08, juris, Rn. 94; VerfGHBl, Urt. vom 6. Okt. 2009, Az. 143/08, juris, Ls. 7c, Rn. 108; HmbVerfG, Urt. vom 15. Dez. 2004, Az. 6/04, Rn. 56 f.; HmbVerfG, Urt. vom 13. Okt. 2016, Az. 2/16, juris, Ls. 4, Rn. 222.

¹⁰² HmbVerfG, Urt. vom 13. Okt. 2016, Az. 2/16, juris, Ls. 4, Rn. 222.

¹⁰³ VerfGH Bl, Urt. vom 6. Okt. 2009, Az. 143/08, juris, Ls. 7c, Rn. 108.

¹⁰⁴ *Rudolf* (Fn. 84), Art. 50 Rn. 40.

Abgeordnete kann versuchen, einen von ihm gewollten Gesetzesinhalt zur Abstimmung zu stellen,¹⁰⁵ kann also auch erreichen, dass ein Paket verändert wird.¹⁰⁶

(cc) Kein Umkehrschluss aus Art. 76 Abs. 2 LV auf das Koppelungsverbot

Art. 76 Abs. 2 LV sieht vor, dass Initiativen zum Landeshaushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalentscheidungen unzulässig sind. Hieraus ist nicht als Umkehrschluss zu folgern, dass die Volksgesetzgebung im Übrigen ohne zusätzliche Beschränkungen – wie das Koppelungsverbot – zulässig zu sein habe.¹⁰⁷ Methodisch ist der Umkehrschluss (*argumentum e contrario*) zulässig, wenn eine Norm eine bestimmte Rechtsfolge nur an einen bestimmten Tatbestand anknüpft. Dann gilt sie für andere Tatbestände, auch wenn diese ähnlich sind, nicht. Vorausgesetzt ist, dass der Gesetzgeber der Norm einen derart abschließenden Charakter zuweist.¹⁰⁸

Art. 76 Abs. 2 LV erklärt vier Sachbereiche als nicht der Volksgesetzgebung zugänglich. Der Umkehrschluss kann daher lauten, dass prinzipiell alle anderen (in der Zuständigkeit des Landtages liegenden) Themen Gegenstände der politischen Willensbildung im Sinne des Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV und von der Volksgesetzgebung erfasst sein können – wenn man annimmt, was hier einmal unterstellt werden soll, Art. 76 Abs. 2 LV sei abschließend zu verstehen.

Art. 76 Abs. 2 LV verhält sich aber ausschließlich zur sachlich-gegenständlichen Reichweite der Volksgesetzgebung, nicht hingegen zu an sie zu stellende sonstige verfassungsrechtliche Anforderungen. Der Umkehrschluss ist daher entsprechend zu begrenzen, kann sich also nur auf die „inhaltliche Zulässigkeit“¹⁰⁹ beziehen und darf keinesfalls auf das Koppelungsverbot erstreckt werden.

¹⁰⁵ Hierzu bereits Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 10. Februar 2020 (Fn. 24), S. 21 m.w.N.

¹⁰⁶ Vgl. aber *T. I. Schmidt* (Fn. 67), S. 5 f.

¹⁰⁷ So *T. I. Schmidt* (Fn. 67), S. 5.

¹⁰⁸ Vgl. *Wank*, *Juristische Methodenlehre*, 2020, Rn. 107; *Wank*, *Die Auslegung von Gesetzen*, 6. Aufl. 2015, § 11 Ziff. 2.

¹⁰⁹ So zu Art. 76 Abs. 2 LV VerfG Bbg, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. VfGBbg 57/00, juris, Rn. 40.

(2) *Das Koppelungsverbot gilt auch für die Volksinitiative*

Die verfassungsgerichtliche Judikatur hat das Koppelungsverbot bislang ausschließlich im Zusammenhang mit Volksbegehren zu Gesetzentwürfen behandelt, was aber nicht bedeutet, dass es bei einer Volksinitiative nicht zu beachten wäre. Vielmehr ist auch hier die freie Willensbildung der Teilnahmeberechtigten zu gewährleisten. Dies gilt umso mehr, als die Volksinitiative den eigentlichen Volksgesetzgebungsprozess vorstrukturiert (Art. 77 Abs. 1 LV), dieser ist daher „dreistufig“ und beginnt „immer mit einer Volksinitiative“¹¹⁰. Die Volksinitiative bestimmt und bindet Inhalte und Gestalt des Volksbegehrens und des Volksentscheides, insbesondere können substantielle Änderungen an dem Entwurf nach Einleitung des Verfahrens nicht mehr vorgenommen werden.¹¹¹

Das VerfG Bbg führt aus:

„Volksbegehren und Volksentscheid können nicht isoliert, sondern nur über den Weg einer Volksinitiative in Gang gesetzt werden. Bei der Volksinitiative handelt es sich – jedenfalls auch – um ein besonderes ‚Zulassungsverfahren‘ für Volksbegehren und Volksentscheid. Insofern unterscheidet sich die Landesverfassung von anderen Landesverfassungen, die die Volksinitiative nicht als obligatorische erste Stufe für die Durchführung eines Volksbegehrens und eines Volksentscheides sehen, sondern die Möglichkeit einräumen, unmittelbar mit dem Volksbegehren zu beginnen. [...] Im Land Brandenburg dagegen sind Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheid als drei Stufen der Volksgesetzgebung aufeinander bezogen.“¹¹²

(3) *Das Koppelungsverbot gilt auch für „andere Vorlagen“*

Das Koppelungsverbot gilt auch für „andere Vorlagen“ nach Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV, nicht nur für Gesetzentwürfe. Der ansonsten mögliche Verstoß gegen das Demokratieprinzip ist nicht deshalb unbeachtlich, weil die „andere Vorlage“ für den Landtag keine rechtlich verbindliche Befolgungspflicht (s.o. 1.) begründet.¹¹³

¹¹⁰ Lieber (Fn. 22), Art. 76 Ziff. 1; ebenso bereits Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 6. März 2017 (Fn. 22), S. 3 f.

¹¹¹ Lieber (Fn. 22), Art. 76 Ziff. 5.

¹¹² VerfG Bbg, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. VfGBbg 57/00, juris, Rn. 40.

¹¹³ Ebenso Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 10. Februar 2020 (Fn. 24), S. 29 f.

cc) Einheit der Materie

Die Verfassungsgerichtsbarkeit versucht die Problematik der Reichweite des Koppelungsverbot es dadurch aufzulösen und das Verbot zu operationalisieren, dass sie fordert, die miteinander verbundenen Regelungen müssten sich auf einen umgrenzbaren Bereich beschränken und objektiv betrachtet innerlich derart zusammenhängen, dass eine „Einheit der Materie“ anzunehmen sei. Es soll sich um einen „materiellen“ Maßstab handeln.¹¹⁴

Auch hat die Rechtsprechung verschiedene formelle Kriterien entwickelt, denen Indizwirkung für die Bestimmung des Sachzusammenhangs zugemessen wird. Als solche Indikatoren werden angeführt:

- Nur ein einziges Gesetz wird geändert.
- Ein klar definiertes Rechtsgebiet wird geregelt.

Nicht ausreichend soll sein:

- Die Regelungen dienen einer gemeinsamen Zielsetzung.
- Die Regelungen dienen einem allgemeinen Programm.

Gegen die Annahme eines Sachzusammenhangs soll sprechen:

- Einzelne Regelungen sind abtrennbar und können für sich einen lebensfähigen Entwurf bilden und zur Abstimmung gestellt werden.
- Die Betroffenheit mehrerer Verfassungs- oder sonstiger staatlicher Organe.

dd) Fallgestaltungen zum Sachzusammenhang

Der BayVerfGH hat den erforderlichen engen sachlichen Zusammenhang bei einer Zusammenfassung einer „Regelung der Organisation des Verfassungsgerichtshofs“ (betreffend Wahl und Status der Verfassungsrichter) mit einer Regelung zur Einführung eines Richterwahlausschusses („Neugestaltung der Ernennung und Beförderung der Richter der Fachgerichtsbarkeiten“) verneint. Das Gericht führt aus, der eine Teil des Gesetzentwurfs

¹¹⁴ Grundlegend BayVerfGH, Entsch. vom 24. Febr. 2000, Az. Vf. 112-IX-99, juris, Rn. 44-47 m.w.N.; vgl. auch BayVerfGH, Entsch. vom 15. Dez. 1976, Az. Vf. 56-IX-76, juris, Rn. 40.

befasse sich mit der Organisation des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, besonders der Wahl und dem Status der bayerischen Verfassungsrichter, und wolle eine Umgestaltung eines Verfassungsorgans erreichen. Der andere Regelungsvorschlag betreffe die Einführung eines Richterwahlausschusses, der über die Anstellung und Beförderung der Richterinnen und Richter entscheiden solle, also Bestimmungen auf dem Gebiet des allgemeinen Richterrechts vorsehe. Die hiermit verbundene abstrakte und politische Zielsetzung, die Unabhängigkeit der Richter zu stärken, führe die beiden unterschiedlichen Regelungsvorhaben nicht zu einer sachlich zusammenhängenden Materie zusammen. Es sei zudem offensichtlich, dass sich aus der Sicht der abstimmenden Bürger grundlegend verschiedene Argumente für und gegen die beiden Anliegen ergeben könnten.¹¹⁵

Bejaht wurde der Sachzusammenhang vom BayVerfGH hingegen in einer sehr frühen Entscheidung für eine verfassungsmäßige Verankerung der Lernmittelfreiheit, die mit Fragen der Ausbildungsförderung und der Gewährleistung der Schulwegkostenfreiheit verbunden worden war. Die erstrebte verfassungsrechtliche Verankerung der Lernmittelfreiheit stehe im engen sachlichen Zusammenhang mit der Ausbildungsförderung und der Gewährleistung der Schulwegkostenfreiheit, so das Gericht kurzerhand.¹¹⁶

Das HmbVerfG hat den Sachzusammenhang für die folgende Konstellation abgelehnt: In einem verfassungsändernden Gesetzentwurf sollten Neuregelungen über Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide sowie flankierende verfassungsgerichtliche Zuständigkeiten verbunden werden mit einer Ersetzung des Bürgerschaftsreferendums durch ein Parlamentsreferendum, der Einführung eines obligatorischen Verfassungsreferendums und eines fakultativen Wahlrechtsreferendums und der Normierung besonderer Anforderungen an die Form und den Inhalt zukünftiger Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften mit Außenwirkung („allgemein verständliche Sprache“). Das HmbVerfG führt aus, diese Regelungen seien zwar überwiegend von derselben legislatorischen Intention getragen, stünden aber hinsichtlich ihrer konkreten Wirkungsweisen nicht im für eine einheitliche Abstimmung erforderlichen sachlich-inhaltlichen Zusammenhang. Im Einzelnen judiziert das

¹¹⁵ BayVerfGH, Entsch. vom 24. Febr. 2000, Az. Vf. 112-IX-99, juris, Rn. 44-47 m.w.N.

¹¹⁶ BayVerfGH, Entsch. vom 15. Dez. 1976, Az. Vf. 56-IX-76, juris, Rn. 40. Diese positive Entscheidung nahm das Gericht im Jahre 2000 dann zum Anlass, einem gegen das Koppelungsverbot verstoßenden Volksbegehren Vertrauensschutz zuzubilligen, BayVerfGH, Entsch. vom 24. Febr. 2000, Az. Vf. 112-IX-99, juris, Rn. 50.

Gericht, der Schwerpunkt des Gesetzentwurfs liege in einer erheblichen Umgestaltung der Regelungen über Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide, zu der die Ersetzung des Bürgerschaftsreferendums durch ein Parlamentsreferendum in keinem sachlich-inhaltlichen Zusammenhang stehe. Auch die vorgesehene Einführung eines obligatorischen Verfassungsreferendums stelle ein in sachlich-inhaltlicher Hinsicht eigenständiges Begehren dar und habe funktional keinen Bezug zur Volksgesetzgebung, sondern sei bei jeder Verfassungsänderung durchzuführen. Dasselbe gelte für ein fakultatives Wahlrechtsreferendum. Schließlich gehe die Forderung nach einer qua Verfassung einzufordernden Pflicht zur Abfassung von Normen in allgemein verständlicher Sprache über die Volksgesetzgebung hinaus und sei an die gesamte normerlassende staatliche Gewalt gerichtet.¹¹⁷

Das HmbVerfG hat in einer späteren Entscheidung den Sachzusammenhang für eine Verbindung von Regelungen zu Reinigungspersonal und -standards in Krankenhäusern mit einer Mindestpflegepersonalbemessung verneint. Zwar würden hiermit gleichgerichtete Ziele verfolgt, nämlich eine verbesserte Qualität der Versorgung und eine Erhöhung der Sicherheit von Patienten, die im Krankenhaus behandelt würden, das allein reiche indes nicht. Dass der erforderliche Sachzusammenhang zwischen den beiden Themen fehle, werde bereits dadurch indiziert, dass die jeweiligen Hauptregelungen ohne Weiteres den Gegenstand eigenständiger Entwürfe bilden und gesondert im Rahmen getrennter Volksbegehren zur Abstimmung gestellt werden könnten. Denn weder stehe und falle eine Regelung zur Mindestpflegepersonalbemessung mit flankierenden Regelungen über Hygienepersonal und -standards, noch seien Regelungen über Hygienepersonal und -standards nur dann sinnvoll möglich, wenn gleichzeitig Regelungen zur Mindestpersonalausstattung im Bereich der Pflegekräfte getroffen würden. Die beiden Regelungsbereiche bildeten auch keine sachlich notwendig einheitliche Materie. Sie beträfen zwar beide die Versorgungsqualität im Krankenhaus. Während sich aber Defizite bei Hygienepersonal und -standards in erster Linie auf die Patientensicherheit auswirkten, berühre die Personalausstattung im Pflegebereich

¹¹⁷ HmbVerfG, Urt. vom 13. Okt. 2016, Az. 2/16, juris, Rn. 188-208.

zusätzlich und ganz erheblich die Zufriedenheit der Patientinnen und Patienten mit der ihnen gegenüber erbrachten Pflegeleistung.¹¹⁸

Der VerfGH Bln hatte zu entscheiden, ob ein Sachzusammenhang bestehe zwischen einem Werbefreiheitsgesetz und einer Änderung des Schulgesetzes einerseits, mit welcher Schutz vor einer Beeinflussung und Belästigung durch Werbung in öffentlichen Einrichtungen geboten werden sollte, und einer Änderung der Bauordnung andererseits, mit der kommerzielle Werbeanlagen an Gebäuden und auf Grundstücken zum Schutz des öffentlichen Raums weitgehend untersagt werden sollten. Das Gericht nahm an, hier liege eine sachliche Einheit vor, da Werbung sowohl innerhalb von öffentlichen Gebäuden als auch außen an Gebäuden und auf Grundstücken in öffentlicher und in privater Hand reguliert werden solle.¹¹⁹

Der Staatsgerichtshof des Landes Hessen hat den nach dem Koppelungsverbot erforderlichen Sachzusammenhang für eine gleichzeitig („im Paket“) zur Abstimmung gestellte Herabsetzung des Alters sowohl des aktiven als auch des passiven Wahlrechts angenommen, da diese „zumindest vernünftig, wenn nicht gar geboten“ sei.¹²⁰

Der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen hat sich der dargestellten verfassungsgerichtlichen Judikatur dem Grunde nach angeschlossen und die Geltung des

¹¹⁸ HmbVerfG, Urt. vom 7. Mai 2019, Az. 4/18, juris, Rn. 63-69. Weiter führt das HmbVerfG aus, auch ein Blick in das gesetzliche Krankenversicherungsrecht zeige schließlich, dass der Bundesgesetzgeber im Zuge seiner Regelungen zur Qualität der Leistungserbringung (§§ 135 ff. SGB V) die Hygiene im Krankenhaus einerseits und die Mindestpersonalbemessung andererseits nicht als einheitliche Regelungsmaterie angesehen habe. Während er Regelungen zur Hygienequalität in Krankenhäusern in § 136a SGB V geschaffen habe, beträfen (vor allem) die §§ 137i, 137j SGB V die (Mindest-)Ausstattung der Krankenhäuser mit Pflegepersonal. Alle diese Regelungen seien zu unterschiedlichen Zeitpunkten und im Rahmen unterschiedlicher Gesetzgebungsverfahren erlassen worden. Und auch die jeweiligen Regelungssysteme unterschieden sich grundlegend: Während der Bundesgesetzgeber im Bereich der Krankenhaushygiene ein Regelungssystem etabliert habe, wonach der Gemeinsame Bundesausschuss entsprechende Richtlinien zu erlassen hat (§§ 136a Abs. 1 i.V.m. 136 Abs. 1 SGB V), sehe er für die Regelungen zur Pflegepersonalausstattung in den §§ 137i, 137j SGB V ein Nebeneinander von Rechtsverordnungen, Vereinbarungen der Spitzenverbände der Krankenkassen und Krankenhäuser und empirisch ermittelten Pflegepersonalquotienten sowie eingehende flankierende (Verfahrens-)Regelungen vor.

¹¹⁹ VerfGH Bln, Beschl. vom 18. Nov. 2020, Az. 173/19, juris, Rn. 16.

¹²⁰ HessStGH, Beschl. vom 26. Juni 1999, Az. P. St. 2223, juris, Rn. 34 f.

Koppelungsverbot bestätigt. Er hat aber die Frage, ob in dem ihm vorgelegten Fall ein Verstoß gegen das Verbot gegeben war, dahinstehenlassen (nicht entschieden).¹²¹

b) Subsumtion

Für die Subsumtion, ob die Volksinitiative dem Koppelungsverbot widerspricht, werden die von der dargestellten verfassungsgerichtlichen Judikatur entwickelten Kriterien zugrunde gelegt. Dass es hiernach zulässig sein kann, mehrere Fragestellungen dann gemeinsam zur Abstimmung zu stellen, wenn sie miteinander im engen Sachzusammenhang stehen, ist allerdings als Ausnahme vom Koppelungsverbot, als eine gewisse Aufweichung zu qualifizieren. Die Anforderungen, die an die Annahme eines Sachzusammenhangs zu stellen sind, sind so zu bestimmen, dass die mit der Verbindung unterschiedlicher Forderungen einhergehenden Gefahren für das Demokratieprinzip und die Legitimität des Plebiszits abgewehrt werden. Vorstellbar sind – hierauf deutet insbesondere die Judikatur des HmbVerfG (s.o. a) dd)) – insofern zuvörderst Konstellationen, in denen entweder mehrere Hauptforderungen derart miteinander verbunden sind, dass eine Regelung des einen Gegenstandes nicht sinnvoll ohne die des anderen ist, weil beide Gegenstände voneinander abhängen und in einem unauflösbaren Normkontext stehen, oder aber es sich um eine Hauptforderung handelt, deren Gegenstand durch weitere unselbständige Nebenforderungen, die deutlich hierhinter zurücktreten, bloß ausgestaltet, unterstützt wird. Nicht ausreichend wäre es demgegenüber, die Zusammenfassung nicht verbundener Forderungen nur in offensichtlichen Fällen – zuvörderst in Fällen des erkennbaren Missbrauchs durch die Initiatoren – ausschließen zu wollen.

aa) Formelle Kriterien

Die vier Forderungen könnten ohne weiteres jede für sich zur Abstimmung gestellt, die sie umsetzenden Normen je gesondert erlassen werden. Keine der Forderungen baut auf einer der anderen zwingend auf oder steht mit ihr sonst in einem normtechnisch nicht auflösbaren Zusammenhang derart, dass sinnvollerweise nur eine gemeinsame Regelung getroffen werden sollte. Die Investitionszuschüsse an die Krankenhäuser, die aus einem neu zu bildenden Fonds fließen sollen, stehen unverbunden neben dem begehrten „Arztpraxen-Sicherungszuschuss“. Beide könnten auch je einzeln gewährt werden. Sie weisen auch keine

¹²¹ StGH Bremen, Urt. vom 20. Febr. 2020, Az. St 1/19, juris, Rn. 102-107.

Verbindung zur Förderung des (zukünftigen) medizinischen Personals auf, die Gegenstand der beiden anderen Maßnahmen sein soll. Diese kann unabhängig von der Krankenhaus- und der Praxenförderung aufgelegt werden. Ihre beiden Maßnahmen selbst stehen auch miteinander in keinerlei unauflöslicher Verbindung, so dass sie nur gemeinsam ergriffen und geregelt werden könnten. Das Landärzte-Stipendium hat keine Berührungspunkte mit der Fortbildung der Medizinischen Fachangestellten.

Normtechnisch geht es nicht um die Änderung eines einzelnen Gesetzes oder um die Regelung eines klar definierten Rechtsgebiets, sondern es sind verschiedenste Teilregelungen betroffen (s.o. 4.). Gesetzliche Regelungen finden sich in Bezug auf die Investitionspauschalen für Krankenhäuser in § 15 Abs. 3 BbgKHEG und für die Arztpraxen in den §§ 100, 105 SGB V, die Landärzte-Stipendien werden auf Grund der genannten Förderrichtlinie gewährt, und der Fortbildung zu „Brandenburgischen Praxisschwestern“ liegt ein Angebot der Landesärztekammer Brandenburg zugrunde.

Den Forderungen kann – wie bereits dargelegt (s.o. II. 1. a) cc) (2)) – eine gemeinsame Zielstellung attestiert werden. Diese liegt in der Sicherstellung einer zuverlässigen stationären und ambulanten medizinischen Versorgung. Eine solche gemeinsame Zielstellung reicht aber nach der Rechtsprechung für sich genommen gerade nicht aus, um den verlangten innerlichen Zusammenhang zu begründen.

Adressat der Forderungen ist schließlich zwar einheitlich der (Haushalts-)Gesetzgeber, die Empfänger der Förderung gehören aber unterschiedlichen Gruppen an, was – unter dem Aspekt der verschiedenen Unterstützerguppen – ebenfalls ein Indiz gegen die Annahme eines sachlich-inhaltlichen Zusammenhangs darstellen dürfte (auch wenn dieser Aspekt in der Judikatur noch nicht eingeführt ist).

bb) „Einheit der Materie“

Die von den Verfassungsgerichten eingeforderte Annahme einer „Einheit der Materie“ wird, wie gerade gezeigt, nicht bereits dann realisiert, wenn den miteinander verbundenen Forderungen oder Regelungen eine gemeinsame, mehr oder weniger weit gefasste Zielstellung zugrunde liegt. Sie setzt vielmehr voraus, dass sie sich auf einen umgrenzten Bereich beziehen und objektiv betrachtet innerlich derart zusammenhängen, dass sie als Einheit begriffen werden können.

Vorliegend rechnen zwar alle erhobenen Forderungen zum großen Bereich des „Gesundheitswesens“ (wie sich auch etwa die Forderungen der Volksinitiative „Artenvielfalt retten – Zukunft sichern“ weitgehend unter den gemeinsamen Nenner des „Umweltschutzes“ hätten bringen lassen) und sind darauf angelegt, dieses zu stabilisieren, jedoch dürfte dies keinen hinreichend umgrenzbaren Bereich darstellen und weisen sie jedenfalls keinen inneren Bezug zueinander auf, der sie zu einer Einheit werden ließe. Die finanzielle Förderung der Krankenhäuser, die dem Ziel dienen soll, die meisten von ihnen zu erhalten, steht nicht im inneren Zusammenhang mit der Förderung der Arztpraxen. Die beiden Forderungen beziehen sich vielmehr auf voneinander abgegrenzte Bereiche der Gesundheitsversorgung – den der stationären durch die Krankenhäuser und den der ambulanten durch die niedergelassenen Ärzte. Keine der beiden steht wiederum in einem inneren Zusammenhang zu der Förderung der Fortbildung der Praxisschwestern, die zudem unabhängig davon erfolgt, ob diese in städtischen oder in „Landarztpraxen“ beschäftigt sind. Die Landärzttestipendien haben nichts zu tun mit den Krankenhäusern, und auch die Praxisförderung bildet keine Einheit mit der Förderung der noch nicht ausgebildeten zukünftigen Mediziner.

Dass zukünftige Landärzte einmal in sich wirtschaftlich tragenden Arztpraxen arbeiten sollen, in denen besonders fortgebildete Praxisschwestern beschäftigt sind, und die ärztliche Versorgung durch eine möglichst große Zahl erhaltener Krankenhäuser ergänzt wird, genügt nicht, um einen innerlichen Zusammenhang im Sinne einer „Einheit der Materie“ aller vier Forderungen zu begründen.¹²²

Eine „Einheit der Materie“ lässt sich vielmehr, zieht man zur Beurteilung des vorliegenden Falles die in der dargestellten Rechtsprechung entschiedenen Fälle heran, noch weitaus weniger konstruieren als etwa bei dem noch am ehesten vergleichbaren hamburgischen Gesetzentwurf zu den Krankenhausstandards. Das HmbVerfG nimmt hier immerhin zunächst an, die Hygieneregulungen und die Mindestpflegepersonalbemessung dienen beide der Versorgungsqualität im Krankenhaus. Es wertet selbst dies aber noch nicht als ausreichende innere Verbindung, sondern differenziert weiter zwischen der Patientensicherheit

¹²² Vgl. aber *T. I. Schmidt* (Fn. 67), S. 7 f.

einerseits und der Patientenzufriedenheit andererseits.¹²³ Im Vergleich hierzu betreffen die vier vorliegenden Forderungen sehr weit auseinander liegende Regelungsbereiche.

Beurteilt man die Verbindung der vier Forderungen nach dem Sinn und Zweck des Koppelungsverbot, ist es bei lebensnaher Betrachtung durchaus nicht fernliegend, dass sich die von der Verfassungsrechtsprechung beschriebenen Gefahren realisieren, dass also die zur Teilnahme an der Volksinitiative Berechtigten die einzelnen Forderungen sehr unterschiedlich und auch konträr gewichten, sich aber zur Unterschrift bereitfinden, obwohl sie einzelnen Forderungen eigentlich nicht beitreten würden, diese aber um anderer willen hinnehmen (oder aber im umgekehrten Falle auf eine Teilnahme verzichten). So kann es z.B. einem eine geringe Rente beziehenden Bürger einer mittelgroßen brandenburgischen Stadt zwar einerseits ein Anliegen sein, dass „sein“ Krankenhaus finanziell stärker unterstützt wird, damit die stationäre Versorgung vor Ort auch zukünftig auf einem guten Standard gewährleistet bleibt. Dem gleichen Bürger kann es aber ein Dorn im Auge sein, dass mit seinem Steuergeld Stipendien, die in der Höhe seine monatliche Rente übersteigen, als Zuschuss an Studenten vergeben werden, obwohl die angehenden Mediziner – so die mögliche Erwägung – zukünftig ein nicht unbeträchtliches Einkommen erzielen können. Ebenso gut ist vorstellbar, dass Eltern eines für ein Landärzte-Stipendium in Betracht kommenden Kindes die Initiative ausschließlich aus diesem Grunde unterschreiben, obwohl sie dem – von ihnen so eingeschätzten – kostspieligen Erhalt der meisten brandenburgischen Krankenhäuser skeptisch gegenüberstehen und eine Erhöhung dieser Förderung ablehnten, würde diese Forderung isoliert unterbreitet. Eine Bewohnerin einer kleineren Kommune im ländlichen Raum könnte es schließlich mit ihrer Unterschrift unterstützen wollen, dass in ärztlich schlechter versorgte Gebiete investiert wird, obwohl sie zugleich der Auffassung ist, dass längere Abwesenheitszeiten der Praxisschwestern zu Fortbildungszwecken zu längeren Terminständen (Wartezeiten) führen könnten, was als der Serviceorientierung ihrer Arztpraxis potentiell gegenläufig „nicht auch noch gefördert werden“ sollte.

Im Ergebnis wird die eine Vereinbarkeit mit dem Koppelungsverbot voraussetzende „Einheit der Materie“ vorliegend nicht erreicht.

¹²³ HmbVerfG, Urt. vom 7. Mai 2019, Az. 4/18, juris, Rn. 63-69.

c) Ergebnis

Die Volksinitiative verstößt gegen das aus dem Demokratieprinzip abgeleitete und als Schutzmechanismus zugunsten der Verfahren nach Art. 76 ff. LV wirkende Koppelungsverbot, da sie vier Forderungen miteinander verbindet, die auch getrennt voneinander zur Abstimmung gestellt werden könnten. Diese dürften nur dann in der Volksinitiative zusammengefasst werden, wenn sie sich auf einen umgrenzbaren Bereich beschränkten und objektiv betrachtet innerlich derart zusammenhängen, dass für sie im Sinne der einschlägigen verfassungsgerichtlichen Judikatur eine „Einheit der Materie“ anzunehmen wäre. Das ist vorliegend nicht der Fall.

7. Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz

a) Anwendbarkeit auf Volksinitiativen und „andere Vorlagen“

Die Volksinitiative könnte auch gegen den Bestimmtheitsgrundsatz verstoßen, der aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitet wird und im Staat-Bürger-Verhältnis die Messbarkeit und Berechenbarkeit staatlichen Handelns verlangt.¹²⁴ Er wird im hier interessierenden Kontext zuvörderst auf die parlamentarische Normsetzung bezogen, jedoch von der Verfassungsgerichtsbarkeit auch auf die Volksgesetzgebung angewendet. In Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV findet er seinen Ausdruck, wenn gefordert wird, dass dem Landtag „bestimmte“ Gegenstände der politischen Willensbildung unterbreitet werden können.¹²⁵ Im Bereich der Gesetzgebung wird er verletzt, wenn die Normbetroffenen die Rechtslage nicht zuverlässig erkennen und ihr Verhalten nicht danach einrichten können.¹²⁶

Da vorliegend kein Gesetzentwurf, sondern eine „andere Vorlage“ den Gegenstand der Volksinitiative bildet, ist zu prüfen, ob und inwieweit der Bestimmtheitsgrundsatz auch in dieser Konstellation greift und ob er bereits auf der Stufe der Volksinitiative zu beachten ist. Hierzu gelten dieselben Erwägungen, die zur Anwendbarkeit des aus dem Demokratieprinzips abgeleiteten Koppelungsverbots führen (s.o. 6. a) bb) (2)): Die Volksinitiative strukturiert

¹²⁴ Vgl. nur *Jarass* (Fn. 71), Art. 20 Rn. 82 f.

¹²⁵ Vgl. ebenso zu den entsprechenden landesverfassungsrechtlichen Normen *Hebeler*, in: *Brocker/Droege/Jutzi*, *Verfassung für Rheinland-Pfalz*, 2022, Art. 108a Rn. 5; *S. Schulz*, in: *Becker/Brüning/Ewer/Schliesky*, *Verfassung des Landes Schleswig-Holstein*, 2021, Art. 48 Rn. 15; *David* (Fn. 24), Art. 50 Rn. 71; *Geerlings*, in: *Ogorek/Dauner-Lieb*, *BeckOK Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen*, Art. 67 Rn. 10.

¹²⁶ BVerfG, *Beschl. vom 4. Juni 2012, Az. 2 BvL 9/08 u.a.*, juris, Rn. 102; *Sachs* (Fn. 44), Art. 20 Rn. 129.

als erste von drei Stufen das Volksgesetzgebungs- bzw. plebiszitäre Verfahren vor, was gemäß Art. 77 Abs. 1 LV unabhängig davon gilt, ob ein Gesetzentwurf oder eine „andere Vorlage“ Gegenstand ist. An Volksinitiativen sind daher prinzipiell dieselben Bestimmtheitsanforderungen zu stellen wie an Volksbegehren und Volksentscheide.

Der Bestimmtheitsgrundsatz findet auch auf „andere Vorlagen“ Anwendung. Ebenso wie das Koppelungsverbot schützt auch er die Teilnehmenden an einer Volksinitiative davor, ihren Willen nicht frei bilden zu können. Dies ist der Fall, wenn die Fragestellung im Unklaren bleibt oder sonst nicht verständlich und damit einer eindeutigen Beantwortung (mit Ja oder Nein) nicht zugänglich oder sie sogar irreführend ist.¹²⁷ Das HmbVerfG hat zur Anwendbarkeit des Bestimmtheitsgrundsatzes im Falle von „anderen Vorlagen“¹²⁸ ausgeführt:

„Die politische Willensbildung im Volk muss aber nicht nur bei Akten der Volksgesetzgebung, sondern auch bei der Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung im Hinblick auf das Ziel der Initiative, deren Umsetzung auf Senat oder Bürgerschaft übertragen wird, abschließend und ohne unzulässige Beeinflussung möglich sein. Dies setzt voraus, dass der Abstimmungstext hinreichend klar formuliert wird und sich die Zielrichtung der Befassung für die Stimmberechtigten eindeutig aus der Vorlage und deren Begründung ergibt. Je komplexer, weiträumiger und abstrakter die Materie ist, umso wichtiger werden Klarheit und Eindeutigkeit des Abstimmungstextes, um die unverfälschte Abbildung des demokratischen Willens zu gewährleisten (HVerfG, Ur. v. 30.11.2005, 16/04, LVerfGE 16, 232, juris Rn. 82). Dabei müssen zentrale Begründungselemente vollständig offengelegt werden. Die Grenze einer sachlich vertretbaren Darstellung des Anliegens des Volksbegehrens ist jedenfalls dann überschritten, wenn die Folgen einer angestrebten Änderung so lückenhaft oder missverständlich dargestellt werden, dass die Bürger, soweit sie nicht über spezielle Vorkenntnisse verfügen, den eigentlichen Inhalt des Vorschlags nicht erfassen können und so geradezu in die Irre geführt werden (vgl. VerfGH Bayern, Entsch. v. 13.4.2000, Vf. 4-IX-00, VerfGHE BY 53, 81, juris Rn. 152; VerfGH Berlin, Beschl. v. 27.10.2008; 86/08, LVerfGE 19, 39, juris Rn. 64).“¹²⁹

Rudolf greift diese Judikatur auf und erläutert wie folgt:

„Die andere Vorlage muss den Anforderungen des Bestimmtheitsgebots genügen. Dies folgt zum einen aus der Entscheidungsfreiheit als Element des Demokratieprinzips. Zu der anderen Vorlage wird für die Legitimation der Volksinitiative

¹²⁷ Vgl. HmbVerfG, Ur. vom 12. Juli 2023, Az. 12/20, juris, Rn. 56-58.; HmbVerfG, Ur. vom 4. Dez. 2020, Az. 4/20, Rn. 102-104.

¹²⁸ Zu berücksichtigen ist hier zwar, dass den anderen Vorlagen nach Art. 50 Abs. 4a HmbVerf Verbindlichkeit zukommt (s.o. 3. a), jedoch gelten die Aussagen zur Willensbildung unabhängig hiervon.

¹²⁹ HmbVerfG, Ur. vom 21. Dez. 2021, Az. 6/20, juris, Rn. 40.

und des Volksbegehrens jeweils um die Willenserklärung der Unterstützung geworben und bei der Abstimmung trifft das Volk eine verbindliche Entscheidung zum Beschlusstext. Die Legitimationswirkung des Volksentscheids und auch bereits im Vorfeld die Wirksamkeit der jeweiligen Unterstützungserklärung ist beeinträchtigt, wenn der Inhalt, zu dem die Entscheidung gefordert wird, wegen Widersprüchlichkeiten, mehrdeutiger oder nicht hinreichend konkretisierter wertungsbedürftiger Begriffe nicht deutlich wird. Eine frei gefasste politische Willensentscheidung als Voraussetzung für eine Legitimationswirkung bedingt Klarheit über den Gegenstand der Entscheidung. Die Vorlage einschließlich der Begründung muss daher so gefasst sein, dass sich unmittelbar daraus aus dem Blickwinkel des fachkundigen objektiven Betrachters die Zielrichtung, das Gewollte und die Auswirkungen eindeutig ergeben.“¹³⁰

Der Bestimmtheitsgrundsatz findet im Ergebnis schon auf Volksinitiativen und auch dann Anwendung, wenn sie „andere Vorlagen“ unterbreiten.

b) Anforderungen

Die in der verfassungsrechtlichen Judikatur aus dem Bestimmtheitsgrundsatz abgeleiteten Anforderungen beziehen sich ebenfalls weit überwiegend auf die Volksgesetzgebung und knüpfen an die Gesetzentwürfe und ihre Begründungen an.¹³¹ Die hierzu getroffenen Aussagen lassen sich aber auf die inhaltliche Ausgestaltung der Unterschriftsbögen der „anderen Vorlage“ sinngemäß übertragen, da der Bestimmtheitsgrundsatz in beiden Fällen dem gleichen Zweck dient, nämlich eine zutreffend informierte Entscheidung der Abstimmenden zu gewährleisten. Dies wird nicht zuletzt aus Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV und der gesetzlichen Ausgestaltung des § 8 Abs. 1 Nr. 1 und 2 VAGBbg deutlich. Die Verfassungsnorm verlangt nach einem „bestimmten“ Gegenstand unabhängig davon, ob es sich um eine „andere Vorlage“ oder um einen Gesetzentwurf handelt. Nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 VAGBbg sind die für die Überschrift der Volksinitiative aufgestellten Bestimmtheitsanforderungen ebenso umfassend formuliert, beziehen also auch die „andere Vorlage“ mit ein, und nach Nr. 2 der Vorschrift muss der Unterschriftsbogen den vollständigen Wortlaut des Gesetzentwurfs oder der „anderen Vorlage“ enthalten – auch dies dient letztlich der Bestimmtheit der Volksinitiative.

¹³⁰ Rudolf (Fn. 84), Art. 50 Rn. 26.

¹³¹ Dabei verlangen andere Landesverfassungen oder Ausführungsgesetze eine Begründung, anders als § 6 Abs. 1 Satz 1 VAGBbg, bereits zum Zeitpunkt der Unterschriftsleistung. Vgl. z.B. Art. 59 Abs. 3 Satz 1 Verf BW, § 27 Abs. 3 Satz 1, § 32 Abs. 1 Satz 2 VAbStG BW.

In der Judikatur wird zentral gefordert, dass die Abstimmenden die Abstimmungsfrage und deren Bedeutung und Tragweite erkennen, den Inhalt verstehen, ihre Auswirkungen überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen können;¹³² nicht hingegen muss jedes Detail eingehend begründet werden.¹³³ Um diese Prüfung leisten zu können, bestimmt die Rechtsprechung zunächst den für die Auslegung des zur Abstimmung gestellten Begehrens geltenden Maßstab: Ausgangspunkt sei der Wortlaut der Initiative, da das plebiszitäre Entscheidungsverfahren dadurch gekennzeichnet sei, dass dem Volk lediglich Zustimmung oder Ablehnung zu dem konkreten Vorschlag als Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung stünden. Nachfragen und Formulierungsänderungen seien den Stimmberechtigten – anders als im Diskurs des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens – nicht möglich, sodass der Vorschlag das Gewollte eindeutig zum Ausdruck bringen müsse. Für die erforderliche Auslegung sei auf den Blickwinkel eines objektiven Betrachters abzustellen. Auf die Vorstellung der Initiatoren oder deren Erklärungen komme es hingegen prinzipiell nicht an, da die Legitimation nicht aus der Gruppe der Vorschlagenden, sondern aus der Mehrheit der abgegebenen Stimmen resultiere. Zu beurteilen sei daher derjenige Inhalt, den ihm die Stimmberechtigten im Zeitpunkt ihrer Unterschriftsleistung bei verständiger Betrachtungsweise begeben konnten und mussten. Dabei sei der Verständnishorizont eines rechtsunkundigen Stimmberechtigten zugrunde zu legen.¹³⁴ Ob die Auslegung im Übrigen „wohlwollend“ zu sein hat, scheint in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zu kommunalen Bürgerbegehren strittig zu sein.¹³⁵

In der Sache fordern die Verfassungsgerichte, die mit einem Gesetzentwurf geregelten Tatbestände müssten jedenfalls „so verständlich und nachvollziehbar sein, dass ihr

¹³² BayVerfGH, Entsch. vom 16. Juli 2019, Vf. 41-IX-19, juris, Rn. 109; vgl. auch BayVerfGH, Urt. vom 15. Dez. 1976, Vf. 56-IX-76, juris, Rn. 42; VerfGH Bln, Urt. vom 13. Mai 2013, Az. 32/12, juris, Rn. 53.

¹³³ NdsStGH, Urt. vom 23. Okt. 2001, Az. 2/00, juris, Rn. 53.

¹³⁴ HmbVerfG, Urt. vom 12. Juli 2023, Az. 12/20, juris, Rn. 59; vgl. auch StGH Bremen, Entsch. vom 9. Juli 1986, Az. 2/85, juris, Rn. 66; zu kommunalen Bürgerbegehren vgl. auch VG Frankfurt a.M., Urt. vom 28. Febr. 2024, Az. 7 K 1080/22.F, juris, Rn. 32.

¹³⁵ Entscheidungen der Verfassungsgerichtsbarkeit liegen soweit ersichtlich nicht vor. In der verwaltungsgerichtlichen Judikatur gehen die Ansichten offenbar auseinander: Für eine vergleichsweise strikte Handhabung unter Hinweis auf die große Bedeutung der Bestimmtheit der Fragestellung plädiert das VG Frankfurt a.M., Urt. vom 28. Febr. 2024, Az. 7 K 1080/22.F, juris Rn. 29, 32, für eine wohlwollende Auslegung (solange nur das sachliche Ziel des Begehrens klar erkennbar sei), weil das Rechtsinstitut für die Bürger handhabbar sein solle, das VG München, Urt. vom 1. Juni 2022, Az. M 7 K 21.5264, juris, Rn. 43 ff. Siehe im Übrigen oben, Fn. 5 und 35.

Regelungsgehalt für jeden Bürger, der um Zustimmung oder Ablehnung gebeten wird, eindeutig erkennbar ist“.¹³⁶ Es darf kein falscher Eindruck erweckt werden.¹³⁷

Ausgeschlossen sind daher zunächst – man kann hier wohl von einer ersten Ebene der Prüfung sprechen – irreführende oder offenkundig unwahre Angaben zu abstimmungsrelevanten Tatsachen.¹³⁸ Die Darstellung darf aber auch keine (bloß) unzutreffenden Tatsachen enthalten oder relevante Tatsachen verschweigen¹³⁹ oder die Rechtslage unzutreffend¹⁴⁰ oder unvollständig erläutern.¹⁴¹ Die Grenze einer sachlich vertretbaren Darstellung des Anliegens wird weiter auch dann überschritten, wenn bei der Erläuterung der konkreten Rechtslage, die abgelöst werden soll, wichtige bereits bestehende Regelungen überhaupt nicht in den Blick genommen werden (die Darstellung also lückenhaft ist) und dadurch bei den Stimmberechtigten der Eindruck hervorgerufen wird, dieses Regelungswerk gebe es (noch) nicht.¹⁴²

Unterhalb dieser ersten Schwelle der unzulässigen irreführenden, objektiv unzutreffenden oder lückenhaften Darstellung sind in der verfassungsgerichtlichen Judikatur weitere Anforderungen an den Grad der Präzision, der zu erreichen ist, entwickelt worden: So darf eine Formulierung zu einem zentralen Punkt nicht mehrdeutig sein und in ihrer Unbestimmtheit dazu führen, dass die Auswirkungen völlig unklar bleiben.¹⁴³

Als problematisch wird es auch angesehen, wenn Regelungen in einem Bereich getroffen werden sollen, der seinerseits eine Vielzahl von anderen Regelungsbereichen berührt und mit ihnen verzahnt ist (Gesichtspunkt der Komplexität einer betroffenen Materie). Auch in

¹³⁶ StGH Bremen, Entsch. vom 9. Juli 1986, Az. 2/85, juris, Rn. 65.

¹³⁷ HmbVerfG, Urt. vom 12. Juli 2023, Az. 12/20, juris, Rn. 63; HmbVerfG, Urt. vom 21. Dez. 2021, Az. 6/20, juris, Rn. 39.

¹³⁸ VerfGH Bln, Urt. vom 13. Mai 2013, Az. 32/12, juris, Rn. 53.

¹³⁹ VerfGH Bln, Urt. vom 13. Mai 2013, Az. 32/12, juris, Rn. 53.

¹⁴⁰ Vgl. ThürVerfGH, Urt. vom 10. April 2013, Az. 22/11, juris, Rn. 52; vgl. auch Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 10. Februar 2020 (Fn. 24), S. 7-13.

¹⁴¹ BayVerfGH, Entsch. vom 16. Juli 2019, Vf. 41-IX-19, juris, Rn. 110.

¹⁴² BayVerfGH, Entsch. vom 16. Juli 2019, Vf. 41-IX-19, juris, Rn. 110.

¹⁴³ HmbVerfG, Urt. vom 12. Juli 2023, Az. 12/20, juris, Rn. 60.

diesem Fall müssen die Bürger den Kern der Regelungen und die Auswirkungen des Vorhabens überblicken und wirklich erfassen können.¹⁴⁴

In eine ähnliche Richtung weist die Forderung, ein Gesetzentwurf müsse die zur Abstimmung gestellte Frage selbst enthalten. Deshalb seien Verweise auf andere Gesetze bedenklich, da für den abstimmenden Bürger der Inhalt der Frage nicht aus dem Entwurf selbst erkennbar werde.¹⁴⁵ Verlangt wird, die Vorlage müsse „aus sich heraus verständlich“ sein und dürfe „keine Auslegung erfordern, die nicht von jedermann [...] zweifelsfrei und ohne weitere Hilfsmittel und Erkundigungen über nicht allgemein bekannte Tatsachen geleistet werden“ könne.¹⁴⁶

Verschiedentlich wird, sofern hierfür ein tatsächlicher Anlass besteht, ein Schwerpunkt auf die (erheblichen) finanziellen Folgen des zur Abstimmung gestellten Vorhabens gelegt, die nicht unklar bleiben dürften.¹⁴⁷ Insbesondere bei (geforderten) staatlichen Leistungen müsse der Inhalt der Leistungspflicht ersichtlich sein.¹⁴⁸

c) Subsumtion

Misst man die Forderungen an den dargestellten Maßstäben, bestehen durchgreifende Zweifel daran, dass die Volksinitiative den Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes genügt.

aa) Investitionskostenzuschüsse an Krankenhäuser, Nr. 1 der Volksinitiative

Die Forderung, die Krankenhäuser sollten weitere Investitionskostenzuschüsse i. H. v. 35 Millionen Euro jährlich aus einem neu zu bildenden Krankenhaus-Rettungsfonds erhalten, ist in dreifacher Hinsicht problematisch. Mit dem Verweis auf die „bisherigen, regelmäßigen Investitionskostenzuschüsse“ wird an das Krankenhausfinanzierungsgesetz des Bundes und die dort geregelte Investitionsförderung in der Gestalt angeknüpft, die sie durch

¹⁴⁴ HmbVerfG, Urt. vom 12. Juli 2023, Az. 12/20, juris, Rn. 58, 61.

¹⁴⁵ BayVerfGH, Urt. vom 15. Dez. 1976, Vf. 56-IX-76, juris, Rn. 42.

¹⁴⁶ VG Gelsenkirchen, Urt. vom 13. Juni 2008, Az. 15 K 2243/06, juris Rn. 48, zum kommunalen Bürgerentscheid; vgl. auch HmbVerfG, Urt. vom 12. Juli 2023, Az. 12/20, juris, Rn. 58.

¹⁴⁷ HmbVerfG, Urt. vom 12. Juli 2023, Az. 12/20, juris, Rn. 58; ThürVerfGH, Urt. vom 10. April 2013, Az. 22/11, juris, Rn. 53.

¹⁴⁸ BayVerfGH, Urt. vom 15. Dez. 1976, Vf. 56-IX-76, juris, Rn. 42.

Landesrecht gefunden hat (§§ 15 f. BbgKHEG, Krankenhausinvestitionspauschalverordnung¹⁴⁹). Unter welchen Voraussetzungen, zu welchem Zweck und in welcher Höhe diese Investitionsförderung bislang gewährt wird, wird auf dem Unterschriftsbogen nicht weiter offengelegt. Damit ist die Forderung bereits nicht aus sich selbst heraus verständlich. Es muss auf Bundes- und Landesrecht Rückgriff genommen werden (das zudem erst einmal „aufgefunden“ werden muss), um die bestehende Situation und die Auswirkungen des Vorhabens beurteilen zu können.

Der Rahmen, innerhalb dessen der neu zu bildende „Krankenhaus-Rettungsfonds“ aufgelegt werden soll, bleibt unklar, wenn mit der Verwendung des Wortes „weiteren“ auf bereits bestehende Fonds (gemeint sein dürften der Krankenhausstrukturfonds nach § 12 KHG und der Krankenhauszukunftsfonds nach § 14a KHG)¹⁵⁰ verwiesen wird. Auch diese Fonds werden nicht benannt oder in ihren wesentlichen Inhalten dargestellt, vielmehr wird spezielles Wissen vorausgesetzt, das nicht allgemein (dem „rechtsunkundigen Stimmberechtigten“, auf den nach der Rechtsprechung abzustellen ist), sondern zuvörderst mit dem Gesundheitswesen näher vertrauten Personen zu eigen ist.

Nach der Judikatur des HmbVerfG¹⁵¹ könnten diese Defizite wohl bereits einen Fall der Irreführung begründen.

Wesentliche Inhalte der Förderung selbst bleiben ebenfalls unbestimmt, da nicht ausgeführt wird, wie der neue Fonds gestaltet werden soll. Den Abstimmenden wird lediglich die Höhe der hinzutretenden Fördersumme mitgeteilt. Da die bisher gewährte Förderung nicht näher beschrieben wird, bleibt für die Unterschriftsberechtigten unklar, an welche (in der Begründung nicht eigenständig aufgeführten) Voraussetzungen die (zusätzliche) Förderung zukünftig gebunden sein soll, zu welchen („Investitions-“)Zwecken sie verwendet werden darf,

¹⁴⁹ Verordnung zur Festsetzung der Investitionspauschale nach dem Brandenburgischen Krankenhausentwicklungsgesetz vom 10. April 2013, GVBl. II Nr. 30, zuletzt geändert durch Verordnung vom 24. Okt. 2023, GVBl. II Nr. 66.

¹⁵⁰ Hierzu [https://msgiv.brandenburg.de/msgiv/de/themen/gesundheit/gesundheitsliche-versorgung/stationaere-versorgung/ re Versorgung](https://msgiv.brandenburg.de/msgiv/de/themen/gesundheit/gesundheitsliche-versorgung/stationaere-versorgung/re%20Versorgung) | Ministerium für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz (brandenburg.de).

¹⁵¹ S.o. Fn. 129.

welche Höhe die Gesamtförderung haben wird und nach welchen Maßstäben schließlich die Verteilung der Mittel auf „die Krankenhäuser in Brandenburg“ erfolgen soll.

Die für die Forderung auf dem Unterschriftsbogen gegebene Begründung hilft diesen Defiziten nicht ab, da sie nur allgemein auf eine mithilfe der Investitionskostenzuschüsse zu gewährleistende gute Ausstattung der Krankenhäuser und die für diese erforderliche langfristige Planungssicherheit verweist.

Im Ergebnis wird dem Bestimmtheitsgrundsatz nicht genügt, da die Abstimmenden weder die wesentlichen Inhalte der – ohne Hinzuziehung externer Normen nicht verständlichen – Forderung verstehen noch deren Auswirkungen überblicken können. Ihr Gehalt ist somit nicht „eindeutig erkennbar“ im Sinne der Verfassungsrechtsprechung (s.o. b).

bb) Vergabe von „Landärzte-Stipendien“, Nr. 2 der Volksinitiative

Bei dieser Forderung werden zwar auch keine näheren Angaben zu den Voraussetzungen gemacht, unter denen das Stipendium gewährt wird, das dürfte aber mit Blick auf die deskriptive Begrifflichkeit, mit der der wesentliche Kern der Forderung zutreffend kenntlich wird, unschädlich sein. Zudem wird in der Begründung ausgeführt, dass mit den Stipendien Medizinstudenten unterstützt werden sollen, um dem Ärztemangel entgegenzuwirken und mehr Landärzte zu gewinnen.

Es fehlt aber eine Angabe dazu, ob es sich um nicht zurückzugewährende Zuschüsse oder um Darlehen handelt (der gewählte Begriff der „Zuwendung“ dürfte nicht eindeutig sein), dies aber könnte für die Abstimmenden von Bedeutung sein. Zudem könnte die Angabe zu den mit den Stipendien verbundenen Kosten zu unbestimmt, da lückenhaft und irreführend sein: Die finanzielle Gesamtbelastung, die das Land Brandenburg im Falle der Umsetzung der Forderung träge, wird nicht abgebildet. Bei einer monatlichen Fördersumme von 35 Tsd. Euro (bei 35 Stipendiaten) und einer maximalen Förderung von 75 Monaten (vgl. Ziff. 5.4 der Förderrichtlinie des MSGIV) beträgt diese immerhin 2.625 Mio. Euro. Der mitgeteilte niedrige monatliche Betrag eines Stipendiums i.H.v. 1.000 Euro je Zuwendungsempfänger führt aber nicht ohne weiteres auf diese erhebliche Gesamtbelastung. Die Angabe zu den finanziellen Auswirkungen verschleiern das Ausmaß. Da diese im Falle der mit Ziff. 1 erhobenen Forderung betreffend der an die Gesamtheit der Krankenhäuser neu zu gewährenden Investitionskostenzuschüsse mit 35 Mio. Euro aber gerade angegeben werden, kann es sogar dazu kommen, dass die Abstimmenden die beiden Beträge (bewusst oder

unbewusst) miteinander in Beziehung setzen und sich auch deshalb keine zutreffende Vorstellung von der mit den Stipendien entstehenden hohen Gesamtbelastung machen. Angesprochen ist hiermit die Einheitlichkeit gleichartiger (Finanzierungs-)Angaben, mit der eine Irreführung der Adressaten vermieden werden kann. Der Wechsel der Bezugsgröße (monatlicher Stipendienbetrag einerseits, Gesamtbelastung durch die Krankenhausförderung andererseits) verwischt die finanziellen Wirkungen der zweiten Forderung und erschwert den Vergleich.

Die gegebene Begründung, die keine zusätzlichen Angaben zur Finanzierung anbietet, führt nicht weiter. Misst man zutreffenden Angaben zu den finanziellen Folgen der erhobenen Forderungen erhebliche Bedeutung bei (s. o. b)) oder verlangt man zumindest, dass unterbreitete Angaben einheitlich erfolgen, um Irreführungen auszuschließen, genügt auch diese Forderung nicht dem Bestimmtheitsgrundsatz.

cc) „Brandenburgische Praxisschwester“, Nr. 3 der Volksinitiative

Bzgl. dieser Forderung ist nicht nur unklar, ob es sich um eine Ausbildung – worauf der Wortlaut der Vorlage („Kosten der Ausbildung“) deutet – oder (tatsächlich) um eine Fortbildung handelt, sondern vor allem auch, wie man sich das (Berufs-)Bild einer „Brandenburgischen Praxisschwester“ vorzustellen hat, was diese insbesondere nach ihrer Fortbildung besser zu leisten vermag. Welche Inhalte die Fortbildung hat und wie lange sie dauert, bleibt offen. Diese Angaben können erst dem entsprechenden Angebot der Landesärztekammer (s.o. II. 1. a) (cc) (1) (c)) entnommen werden.

Die finanziellen Folgen der Forderung werden dieses Mal, anders als dies bei den ersten beiden Forderungen der Fall ist, gar nicht genannt. Das gilt zunächst für die Bestimmung der im Einzelfall auszureichenden Förderung, da unklar bleibt, was von den „Ausbildungskosten“ umfasst wird. Diese können auf die für die Fortbildung von den Teilnehmern selbst zu entrichtenden „Gebühren“ begrenzt sein, aber auch weitere Positionen umfassen, z.B. eventuell auftretende Verdienstauffälle oder Wegekosten. In wie vielen Fällen, also an wie viele Teilnehmer die Förderung jährlich ausgereicht werden soll, wird ebenfalls nicht mitgeteilt. Schließlich wird die dem Land Brandenburg entstehende Gesamtbelastung nicht angesprochen und bleibt vollkommen offen. An diesen Defiziten ändert auch die gegebene Begründung nichts, wonach Arztpraxen zunehmend durch Praxisassistenten entlastet

werden müssten und die Übernahme der Ausbildungskosten helfe, den Praxisbetrieb patientenfreundlicher zu gestalten.

dd) „Arztpraxen-Sicherungszuschuss“, Nr. 4 der Volksinitiative

Der geforderte Sicherungszuschuss bleibt ebenfalls in mehrfacher Hinsicht unbestimmt. Wie bereits im Falle der an die Krankenhäuser zu leistenden Investitionskostenzuschüsse wird auch hier an bestehende Förderungen – an Förderprogramme der KVBB, die ihrerseits auf Bundesrecht beruhen (s.o. II. 1. a) (cc) (d)) – angeknüpft, deren Ergänzungsbedürftigkeit, Voraussetzungen, Höhe, Zwecke und Verteilungsmaßstab nicht erläutert werden.

Zu den finanziellen Folgen der Forderung wird lediglich ausgeführt, dass die Landesförderung die bisher gewährte verdoppeln solle, ohne dass diese oder die (neue) Gesamtbelastung beziffert wird.

In der Begründung wird angeführt, es sei Ziel der Förderung, „Praxen in allen Regionen des Landes zu erhalten bzw. Niederlassungen, Übernahmen sowie bestehende Praxen bei der Sicherstellung einer modernen Ausstattung zu unterstützen“; damit aber werden die aufgezeigten Unklarheiten nicht beseitigt. Die Abstimmenden müssten vielmehr auf die beschriebenen Förderprogramme der KVBB zurückgreifen, also auf externe Daten, um die Forderung inhaltlich „mit Leben“ füllen zu können. Auch die finanziellen Auswirkungen für das Land Brandenburg können allenfalls unter Rückgriff auf diese Förderprogramme ermittelt werden. Dem Bestimmtheitsgrundsatz genügt diese Ausgestaltung nicht.

d) Ergebnis

Die Volksinitiative verstößt nach hier vertretener Auffassung bzgl. aller ihrer vier Forderungen gegen den Bestimmtheitsgrundsatz.

8. Kein Verstoß gegen sonstiges höherrangiges Recht

Die mit der Volksinitiative erhobenen Forderungen dürfen, wenn sie in Gesetzesform gefasst werden, auch im Übrigen nicht gegen höherrangiges (Verfassungs- oder Bundesrecht) verstoßen.¹⁵² Für einen solchen Verstoß finden sich aber vorliegend keine Anhaltspunkte.

¹⁵² VerfG Bbg, Urt. vom 15. Sept. 1994, Az. VfG 2/93, juris, Rn. 11.

9. Keine bloße Teilunzulässigkeit der Volksinitiative

Ist man der Auffassung, nicht jede der vier Forderungen verstoße gegen den Bestimmtheitsgrundsatz, ist zu prüfen, ob die Volksinitiative wenigstens bezüglich dieser Teile für zulässig erklärt werden kann. Der Parlamentarische Beratungsdienst hat sich in seinem Gutachten zur Volksinitiative „Artenvielfalt retten – Zukunft sichern“ vom 10. Februar 2020 auch mit der Frage befasst, ob eine Volksinitiative bzgl. einzelner ihrer Teile fortgeführt werden kann, also eine bloße Teilunzulässigkeit in Betracht zu ziehen ist. Dies wurde bei einem Verstoß gegen das Koppelungsverbot abgelehnt, da der Landtag nicht zu entscheiden vermochte, welche der vorgeschlagenen Normen oder Forderungen konkret fortgeführt werden sollte. Für eine Auswahl unter ihnen fehlte nämlich jedweder Maßstab.¹⁵³

Vorliegend ist die Situation zwar dadurch geprägt, dass (unterstellt) feststeht, welche Forderungen zu unbestimmt sind und welche nicht. Allerdings steht im Falle einer „Paket-Lösung“ gerade nicht verlässlich fest, ob überhaupt eine der erhobenen Forderungen für sich genommen die erforderliche Zustimmung nach Art. 76 Abs. 1 Satz 3 LV tatsächlich erhalten hat. Da es sich bei keiner der Forderungen um einen unwesentlichen Teil der Volksinitiative handelt,¹⁵⁴ wäre nicht zu unterstellen, dass die Unterzeichner in ihrer Gesamtheit die Volksinitiative immerhin hinsichtlich der verbleibenden Forderungen unterstützt hätten.

10. Ergebnis

Die Volksinitiative verstößt gegen das aus dem Demokratieprinzip abgeleitete, zum Schutz der Plebiszite wirkende Koppelungsverbot, da sie vier Forderungen zur einheitlichen Abstimmung stellt, die sich nicht auf einen umgrenzbaren Bereich beziehen und auch nicht innerlich derart zusammenhängen, dass von einer „Einheit der Materie“ auszugehen ist, sondern über die je einzeln abgestimmt werden könnte und müsste.

Darüber hinaus wird sie bzgl. aller ihrer Forderungen dem Bestimmtheitsgrundsatz nicht gerecht, da deren wesentlichen Voraussetzungen, Inhalte, Verteilmaßstäbe und finanzielle Auswirkungen nicht klar dargelegt werden.

¹⁵³ Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 10. Februar 2020 (Fn. 24), S. 31.

¹⁵⁴ Ausf. Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 10. Februar 2020 (Fn. 24), S. 74-79.

IV. Zusammenfassung

Die Volksinitiative verstößt nach hier vertretener Ansicht – einschlägige Rechtsprechung des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg existiert nicht – gegen die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Koppelungsverbots (1.) und des Bestimmtheitsgrundsatzes (2.) und ist damit unzulässig; eine bloße Teilunzulässigkeit (3.) kommt nicht in Betracht. Im Übrigen erfüllt die Volksinitiative die Zulässigkeitserfordernisse. Sie entspricht den an ihre Überschrift gestellten Voraussetzungen (4.) und darf den Landtag als „andere Vorlage“ zur Verabschiedung eines Gesetzes auffordern (5.). Es liegt auch kein Verstoß gegen den Haushaltsvorbehalt des Art. 76 Abs. 2 LV vor (6.), und der Landtag hat auch die erforderliche Gesetzgebungskompetenz (7.).

1. Verstoß gegen das Demokratieprinzip – Koppelungsverbot

Die Volksinitiative verstößt, indem sie vier verschiedene Forderungen zusammenfasst, gegen das zum Schutz der Plebiszite und der Teilnahmeberechtigten wirkende Koppelungsverbot. Dieses ist von der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung aus dem Demokratieprinzip entwickelt worden, wurde mittlerweile von fünf Verfassungsgerichten angewendet und wird vom juristischen Schrifttum weitestgehend befürwortet.

Kern des Demokratieprinzips ist die freie Selbstbestimmung aller Bürger, denen ein Anspruch auf gleichberechtigte Teilhabe an der politischen Willensbildung zusteht. Dies gilt auch dann, wenn sich die politische Willensbildung in Gestalt von Plebisziten vollzieht. Die Bündelung verschiedener Forderungen in einer Volksinitiative, einem Volksbegehren oder einem Volksentscheid beeinträchtigt diese Selbstbestimmung der Teilnahmeberechtigten, da sie an ein Forderungspaket gebunden werden und nicht mehr über die verschiedenen Forderungen je einzeln befinden, ihren Willen möglichst differenziert zum Ausdruck bringen können. Bewerten sie die verschiedenen Forderungen je unterschiedlich, müssen sie sie dennoch in Gänze unterstützen oder auf die Teilnahme verzichten. Ihre Teilhabe ist auch nicht mehr gleichberechtigt, da die Bündelung der Forderungen in der Hand der Initiatoren liegt und von den Teilnahmeberechtigten nicht beeinflusst werden kann; die Initiatoren genießen damit einen „demokratischen“ Vorteil, der mit der staatsbürgerlichen Gleichheit unvereinbar ist. Hiermit würde zugleich die Legitimität der Plebiszite in Frage gestellt. Denn deren Initiatoren würde es ermöglicht, populäre Forderungen mit weniger populären zu verbinden und letzteren somit im „Huckepackverfahren“ zu einem Erfolg zu verhelfen, den sie bei getrennten Verfahren nicht hätten. Für den Landtag als den Adressaten etwa einer

Volksinitiative wäre es nicht möglich zu bestimmen, welche der Forderungen für sich genommen die erforderliche Unterstützung erhalten hat. Dies könnte letztlich für alle Forderungen in Zweifel gezogen werden, sodass das Plebiszit entwertet wäre.

Das Koppelungsverbot stellt eine notwendige Folgerung des Demokratieprinzips dar und ist damit Bestandteil auch der Landesverfassung (Art. 2 Abs. 1 Satz 1 LV). Die Verfahren der Art. 76 ff. LV sind an ihm auszurichten, auch und gerade angesichts der starken Ausprägung, die die direktdemokratischen Elemente in der Landesverfassung erfahren haben.

Das Verbot wird nach der Verfassungsrechtsprechung nur dann nicht verletzt, wenn die verbundenen Forderungen sich auf einen umgrenzbaren Bereich beziehen und innerlich derart zusammenhängen, dass von einer „Einheit der Materie“ auszugehen ist. Indikator hierfür kann sein, dass nur ein einziges Gesetz geändert oder ein klar definiertes Rechtsgebiet geregelt werden soll. Anderes gilt zuvörderst, wenn einzelne Regelungen abtrennbar sind und gesondert zur Abstimmung gestellt werden können.

Die Volksinitiative bündelt vier Forderungen, die auf unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen beruhen, kein klar definiertes Rechtsgebiet bilden sowie jeweils getrennt zur Abstimmung gestellt und Inhalt je eigenständiger Gesetze werden könnten. Sie hängen auch nicht derart innerlich zusammen, dass sie eine „Einheit der Materie“ bildeten. Die finanzielle Förderung der Krankenhäuser steht eigenständig neben derjenigen der Arztpraxen, beide könnten unabhängig voneinander aufgelegt werden und Sinn ergeben. Gleiches gilt für die Förderung der Aus- und Fortbildung des medizinischen Personals in Gestalt der Landärztestipendien und der „Brandenburgischen Praxisschwester“. Dass alle Forderungen einer gemeinsamen Zielstellung dienen, der Sicherstellung einer zuverlässigen stationären und ambulanten medizinischen Versorgung, genügt nach der verfassungsgerichtlichen Judikatur nicht, um eine „Einheit der Materie“ annehmen zu können.

Spricht somit nichts für eine Ausnahme vom Koppelungsverbot, ist es nach seinem dargestellten Sinn und Zweck, die freie und gleichberechtigte Entscheidung der Teilnahmeberechtigten zu gewährleisten, vorliegend zur Anwendung zu bringen. Die von der Verfassungsrechtsprechung beschriebenen Gefahren des „Huckepackverfahrens“ sind nämlich bei lebensnaher Betrachtung nicht von der Hand zu weisen, und die nachfolgenden Beispiele zeigen, dass es sich bei den vier Forderungen gerade nicht um eine „Einheit der Materie“ handelt.

So kann es z. B. einem eine geringe Rente beziehenden Bürger einer mittelgroßen brandenburgischen Stadt zwar einerseits ein Anliegen sein, dass „sein“ Krankenhaus finanziell stärker unterstützt wird, damit die stationäre Versorgung vor Ort auch zukünftig auf einem guten Standard gewährleistet bleibt. Ihm kann es aber zugleich ein Dorn im Auge sein, dass mit seinem Steuergeld Stipendien, die in der Höhe seine monatliche Rente übersteigen, als Zuschuss an Studenten vergeben werden, obwohl die angehenden Mediziner – so die mögliche Erwägung – zukünftig ein nicht unbeträchtliches Einkommen erzielen können. Gut vorstellbar ist auch, dass Eltern eines für ein Landärzte-Stipendium in Betracht kommenden Kindes die Initiative ausschließlich aus diesem Grunde unterschreiben, obwohl sie dem – von ihnen so eingeschätzten – kostspieligen Erhalt der meisten brandenburgischen Krankenhäuser skeptisch gegenüberstehen und eine Erhöhung dieser Förderung ablehnten, würde diese Forderung isoliert unterbreitet. Eine Bewohnerin einer kleineren Kommune im ländlichen Raum könnte es schließlich mit ihrer Unterschrift unterstützen wollen, dass in ärztlich schlechter versorgte Gebiete investiert wird, obwohl sie zugleich der Auffassung ist, dass längere Abwesenheitszeiten der Praxisschwestern zu Fortbildungszwecken zu längeren Terminständen (Wartezeiten) führen könnten, was als der Serviceorientierung ihrer Arztpraxis potentiell gegenläufig „nicht auch noch gefördert werden“ sollte.

2. Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz

Ebenso wie das Koppelungsverbot schützt der Bestimmtheitsgrundsatz die zur Teilnahme an einem Plebiszit Berechtigten davor, ihren Willen nicht frei bilden zu können; sie sollen sich zutreffend informiert entscheiden können. In der verfassungsgerichtlichen Judikatur wird zentral gefordert, dass die Abstimmenden die Abstimmungsfrage und deren Bedeutung und Tragweite erkennen, den Inhalt verstehen, ihre Auswirkungen überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen können; nicht hingegen muss jedes Detail eingehend begründet werden. Zu unterlassen sind irreführende, offenkundig unwahre Angaben und unzutreffende Tatsachen; relevante Tatsachen dürfen nicht verschwiegen werden, die Rechtslage muss zutreffend und vollständig erläutert werden. Zentrale Punkte müssen eindeutig und in ihren Auswirkungen klar dargestellt werden. Problematisch ist es, wenn Regelungen in einem Bereich getroffen werden sollen, der seinerseits eine Vielzahl von anderen Regelungsbereichen berührt und mit ihnen verzahnt ist (Gesichtspunkt der Komplexität einer betroffenen Materie). Verlangt wird weiter, dass die Vorlage aus sich heraus verständlich ist und nicht der Hinzuziehung von Hilfsmitteln und weiterer Erkundigungen bedarf. Sofern hierfür Anlass besteht wird gefordert, dass die (erheblichen) finanziellen Folgen nicht

unklar bleiben dürfen, insbesondere bei staatlichen Leistungen soll der Inhalt der Leistungspflicht ersichtlich werden.

Diesen Maßstäben entsprechen die erhobenen Forderungen nicht. Bzgl. der Investitionskostenzuschüsse für Krankenhäuser wird an Bundes- und ausführendes Landesrecht angeknüpft, ohne dass die dort aufgestellten und somit auch für die zukünftige Förderung entscheidenden Voraussetzungen offengelegt würden. Die Forderung ist damit nicht aus sich selbst heraus verständlich. Offen bleibt zudem die zukünftige Gesamthöhe der Förderung, die Ausgestaltung des „Krankenhaus-Rettungsfonds“ und die Verteilung der Mittel. Damit sind wesentliche Inhalte der Forderung nicht abgebildet.

Die Forderung betreffend das Landärzte-Stipendium ist zwar aus sich heraus wohl hinreichend verständlich, jedoch wird offen gelassen, ob es sich um einen Zuschuss handelt. Auch besteht mit dem Verweis auf die Höhe der monatlichen Zuwendung von 1.000 Euro/Student die Gefahr einer Irreführung. Da zuvor für die Krankenhausförderung der Gesamtbetrag von 35 Mio. Euro angegeben wird, nunmehr aber ein Wechsel der Bezugsgröße erfolgt (Gesamtbelastung einerseits, monatlicher Stipendienbetrag andererseits), mutet der Stipendien-Betrag als vergleichsweise sehr gering an. Der Wechsel der Bezugsgröße verwischt die finanziellen Wirkungen der zweiten Forderung und erschwert den Vergleich. In Summe würde das Land nämlich mit einem Betrag in – wenn auch niedriger einstelliger – Millionenhöhe belastet.

Die Forderung zur Förderung der „Brandenburgischen Praxisschwester“ ist ebenfalls zu unbestimmt, da offen bleibt, wie man sich das (Berufs-)Bild einer „Brandenburgischen Praxisschwester“ vorzustellen hat, was diese insbesondere nach ihrer Fortbildung besser zu leisten vermag. Auch die Inhalte der Fortbildung werden nicht dargestellt. Diese ergeben sich erst, indem das entsprechende Angebot der Landesärztekammer in Bezug genommen wird. Die finanziellen Folgen werden, anders als bei den beiden zuvor erhobenen Forderungen, nicht aufgezeigt.

Der „Arztpraxen-Sicherungszuschuss“ knüpft an Förderprogramme der KVBB an, die ihrerseits auf Bundesrecht beruhen. Ergänzungsbedürftigkeit, Zwecke, Voraussetzungen, Höhe und Verteilungsmaßstäbe der Förderung werden nicht erläutert. Die Landesförderung soll die bisher gewährte verdoppeln, offen bleibt aber sowohl deren Höhe als auch die sich zukünftig ergebende Gesamtbelastung.

3. Keine bloße Teilunzulässigkeit der Volksinitiative

Auch wenn man der Auffassung wäre, dass nicht alle vier Forderungen gegen den Bestimmtheitsgrundsatz verstoßen, könnte die Volksinitiative nicht insoweit für zulässig erklärt werden. Der Landtag könnte nämlich wegen der nur zu dem „Forderungspaket“ und nicht differenziert erfolgenden Unterstützung nicht entscheiden, ob überhaupt eine der Forderungen für sich genommen die erforderliche Zustimmung nach Art. 76 Abs. 1 Satz 3 LV tatsächlich erhalten hätte.

4. Kein Verstoß der Überschrift gegen § 8 Abs. 1 Nr. 1 VAGBbg

Der Zweck der Volksinitiative liegt in der Sicherstellung einer zuverlässigen stationären und ambulanten medizinischen Versorgung. Er geht, wie von § 8 Abs. 1 Nr. 1 VAGBbg gefordert, aus der Überschrift eindeutig hervor. Dies gilt nach hier vertretener Ansicht, obwohl diese mehrdeutig ist, weil sie entweder als auf die Abwehr von Kommerzialisierungsgefahren oder darauf gerichtet verstanden werden kann, dass aktuelle Entwicklungen der Gesundheitsversorgung (insbesondere Gesundheitsreform) aufgegriffen werden sollen.

5. Volksinitiative darf auch als „andere Vorlage“ zum Erlass eines Gesetzes auffordern

Nach hier vertretener Ansicht ist die Volksinitiative trotz ihres fordernden Habitus („Der Landtag wird aufgefordert, ein ‚Gesundheit-Ist-Keine-Ware-Gesetz‘ zu verabschieden ...“) eine „andere Vorlage“ im Sinne der Art. 76 Abs. 1 Satz 1, Art. 77 Abs. 1 LV und lediglich als an den Gesetzgeber gerichtete Bitte zu verstehen, ein Gesetz mit bestimmten Inhalten zu erlassen. Der Gesetzgeber soll hierdurch rechtlich nicht verpflichtet werden (und wird es auch nicht), die Volksinitiative hat zuvörderst politische Bedeutung. Beurteilt man dies anders, sollte sich die Volksinitiative also verpflichtende Wirkung zumessen, wäre sie wegen Verstoßes gegen die Freiheit des Abgeordnetenmandates, Art. 56 Abs. 1 Satz 1 LV, und das Gesetzesinitiativrecht des Landtages, Art. 75 LV, unzulässig.

6. Kein Verstoß gegen den Haushaltsvorbehalt des Art. 76 Abs. 2 LV

Die Volksinitiative stellt unabhängig von der Höhe der mit ihr ggf. einhergehenden finanziellen Wirkungen keine solche „zum Landeshaushalt“ im Sinne des Art. 76 Abs. 2 LV dar, die unzulässig ist. Nach der Judikatur des Landesverfassungsgerichts bindet eine „andere Vorlage“ den Landtag rechtlich nicht und greift damit nicht in seine Budgethoheit ein.

7. Zuständigkeit des Landtages gegeben

Die von der Volksinitiative erhobenen Forderungen liegen zwar durchweg in der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes, jedoch hat dieser von ihr nicht in einer die Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG auslösenden Weise abschließend Gebrauch gemacht, sodass dem Landtag die Gesetzgebungskompetenz verbleibt.

Anlage: Unterschriftsbogen



Unterschriftensammlung für die Volksinitiative

GESUNDHEIT IST KEINE WARE: KRANKENHÄUSER UND PRAXEN RETTEN!

Inhalt der Vorlage: Der Landtag Brandenburg wird aufgefordert, ein „Gesundheit-ist-keine-Ware-Gesetz“ zu verabschieden, welches mindestens folgende Inhalte hat:

1. Die Krankenhäuser in Brandenburg erhalten über die bisherigen, regelmäßigen Investitionskostenzuschüsse hinaus ab 2025 vom Land Brandenburg Investitionskostenzuschüsse aus einem weiteren, neu zu bildenden „Krankenhauserhaltungsfonds“, mit einer Gesamthöhe von 35 Millionen Euro jährlich.

2. Zur Stärkung der landärztlichen Versorgung in Brandenburg vergibt das Land Brandenburg jährlich 35 neue Landärzte-Stipendien. Die Zu-

wendung beträgt je Zuwendungsempfänger 1.000 Euro monatlich.

3. Die Kosten der Ausbildung zu einer „Brandenburgischen Praxisassistentin“ (Nichtärztliche Praxisassistentinnen und -assistenten) werden vom Land Brandenburg vollständig übernommen.

4. Das Land Brandenburg zahlt ab 2025 in Ergänzung zu dem in den Förderprogrammen der Kasernenärztlichen Vereinigung Brandenburg (KAVBB) vorgesehenen Sicherstellungszuschlag sowie Investitionskostenzuschuss einen „Arztpraxen-Sicherungszuschuss“ in Höhe von jeweils dem Doppelten des von der KVBB gewährten Betrages für den jeweiligen Vertragsarzt.

Begründung: Das Land Brandenburg sieht sich schon seit mehreren Jahren erheblichen Problemen in der flächendeckenden medizinischen Versorgung ausgesetzt. Die oberste Priorität muss darin liegen, die meisten Krankenhauserstandorte auch in Zukunft zu erhalten und die ambulante Versorgung in ländlichen Regionen sicherzustellen. Um eine gute Ausstattung der Krankenhäuser zu gewährleisten, ist es wichtig, dass das Land weitere Investitionskostenzuschüsse gewährt, die eine langfristige Planungssicherheit bieten. Um dem Ärztemangel entgegenzuwirken, braucht es mehr Landärzte, deren Studium durch geeignete Förderung zu



unterstützen ist. Zugleich müssen Ärzte zunehmend durch Praxisassistenten entlastet werden. Die Übernahme von deren Ausbildungskosten hilft, den Praxisbetrieb patientenfreundlich zu gestalten. Das Ziel, Praxen in allen Regionen des Landes zu erhalten bzw. Niederlassungen, Übernahmen sowie bestehende Praxen bei der Sicherstellung einer modernen Ausstattung zu unterstützen, kann durch entsprechende Förderzuschüsse des Landes erreicht werden.

Mit meiner Unterschrift unterstütze ich die Volksinitiative „Gesundheit ist keine Ware: Krankenhäuser und Praxen retten“:

Nr.	Familiennamen	Vorname	Geburtsdatum	Anschrift (PLZ, Ort, Straße Hausnummer)	Datum	Unterschrift
1						
2						
3						
4						
5						
6						
7						
8						

Unterschriftsberechtig sind Personen ab 16 Jahren mit Hauptwohnsitz in Brandenburg. Bitte sehr leserlich schreiben. Unterschriftsbogen im Original bitte bis 31.03.2024 zurücksenden an: BVB / FREIE WÄHLER · Jahnstraße 52 · 16321 Bernau