

Abschrift



VERFASSUNGSGERICHTSHOF DES LANDES BERLIN

**Im Namen des Volkes
Beschluss**

VerfGH 150/18

In dem Verfahren über die Vorlage

der **Senatsverwaltung für Inneres und Sport**,
Klosterstraße 47, 10179 Berlin,

betreffend die Zulässigkeit des Antrags auf Einleitung des Volksbegehrens über
ein Artikel-Gesetz für mehr Sicherheit und Datenschutz in Berlin

Beteiligte:

1. Herr H. B.,
Berlin,
2. Herr T. H.,
Berlin,
3. Frau S. K.,
Berlin,
4. Frau S. S.,
Berlin,

5. Frau A. S.,
Berlin,

als Vertrauenspersonen des Trägers des Volksbegehrens, des Aktionsbündnisses für mehr Videoaufklärung und Datenschutz

Verfahrensbevollmächtigte:
... Rechtsanwälte mbB,
Berlin,

hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin durch die Präsidentin Selting, den Vizepräsidenten Dr. Seegmüller und die Richterinnen und Richter Alagün, Dr. Burholt, Dr. Gräfin von Galen, Hilbrans, Kipp, Prof. Dr. Lembke und Prof. Dr. Schönrock

am 21. Oktober 2020 beschlossen:

Es wird festgestellt, dass die Vorlage der Senatsverwaltung für Inneres und Sport unzulässig ist.

Das Verfahren ist gerichtskostenfrei.

Das Land Berlin hat den Beteiligten ihre notwendigen Auslagen zu erstatten.

Gründe

I.

Das Vorlageverfahren betrifft die Zulässigkeit des Antrags auf Einleitung eines Volksbegehrens über ein Artikel-Gesetz für mehr Sicherheit und Datenschutz in Berlin.

Nachdem in der 17. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses von Berlin in der seinerzeit regierenden Senatskoalition eine Verständigung über Änderungen des Polizeirechts des Landes zum Thema polizeilicher Einsatz von Videotechnik nicht hätte erzielt werden können, bildete sich zu Beginn der 18. Wahlperiode in Berlin

ein „Aktionsbündnis für mehr Videoaufklärung und Datenschutz“. Beabsichtigt war von Beginn an ein Volksbegehren nach Art. 62 der Verfassung von Berlin - VvB - für eine verstärkte Videoaufklärung. Nach verschiedenen Vorgesprächen fand dazu am 1. August 2017 ein Beratungsgespräch nach § 40a Abstimmungsgesetz - AbstG - zwischen den Sprechern des Aktionsbündnisses und der Senatsverwaltung für Inneres und Sport statt. Auf der Grundlage eines von dem Aktionsbündnis vorgelegten Gesetzentwurfs wurde in der Folge Übereinstimmung hinsichtlich der Gestaltung der Unterschriftenliste erzielt, die für die Sammlung von Unterstützungsunterschriften verwendet werden sollte. Ausweislich der Verwaltungsvorgänge ging die Innenverwaltung dabei davon aus, die Funktion der Beratung nach § 40a AbstG bestehe darin, über die formalen und materiell-rechtlichen Zulassungsvoraussetzungen der Antragstellung zu informieren. Aufgabe sei hingegen nicht, eine umfassende Einschätzung der formellen und materiell-rechtlichen Zulässigkeit des beabsichtigten Volksbegehrens vorzunehmen.

Die Beschreibung der Kernpunkte des Volksbegehrens in der Unterschriftenliste, die darüber hinaus eine amtliche Kostenschätzung enthält, lautet:

Unterschriftenliste zum Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens

Mehr Sicherheit für alle.

Berlin ist die Hauptstadt des Verbrechens. Das wollen wir ändern - mithilfe intelligenter Videoaufklärung.

Unser „Artikelgesetz für mehr Sicherheit und Datenschutz in Berlin“ setzt auf eine enge Zusammenarbeit von Wissenschaft und Polizei und sieht u. a. vor:

- *Die Erweiterung der Befugnisse der Berliner Polizei zum dauerhaften, punktuellen Einsatz von Videoaufklärung an Kriminalitätsschwerpunkten, an belebten Orten und großen Fahrradabstellplätzen.*
- *Die Ermöglichung des Einsatzes intelligenter Videotechnik als Grundlage für polizeiliche Anschlussmaßnahmen - z. B. die Verwendung einer speziellen Filter- und Analyse-Software, die nicht relevante Situationen aussortiert und potentiell gefährliche Situationen automatisch erkennt und meldet, so dass die Polizei sofort eingreifen kann.*
- *Die Anpassung der Speicherfrist an die Regelungen Hamburgs (Vernichtung der Aufnahmen nach einem Monat, bei BodyCams nach vier Tagen)*
- *Die Schaffung des „Berliner Instituts für Kriminalprävention“ (BIK), das als unabhängige wissenschaftliche Einrichtung den Einsatz intelligenter Videoaufklärung in Berlin laufend evaluieren und die Technik im Sinne der öffentlichen Sicherheit und des Datenschutzes stetig wei-*

terentwickeln soll. Das BIK soll dabei eng mit der Berliner Polizei zusammenarbeiten und Empfehlungen abgeben.

- *Die Bereitstellung eines von vornherein begrenzten Finanzierungsrahmens (50 Mio. € einmalig + 6 Mio. € jährlich für BIK und Polizei) über den Zeitraum von fünf Jahren. Das sind weniger als 5 Euro pro Einwohner pro Jahr für mehr Sicherheit in Berlin.*

Der Gesetzentwurf wurde im Internet veröffentlicht. Er sieht - ergänzt durch umfangreiche Erläuterungen in den Fußnoten - eine Neufassung von § 24a des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes - ASOG Bln -, eine Änderung von § 19a ASOG Bln sowie ein Gesetz über ein Berliner Institut für Kriminalprävention vor.

In der daraufhin Ende 2017/Anfang 2018 durchgeführten Unterschriftensammlung wurden 24.999 Unterstützungsunterschriften registriert. Nach Überprüfung durch die Bezirksamter waren davon 21.028 Unterschriften gültig.

Auf der Grundlage des damit erfüllten Quorums nach Art. 63 Abs. 1 Satz 1 VvB, § 15 Abs. 1 Satz 2 AbstG beantragte die Trägerin am 1. März 2018 förmlich die Einleitung des Volksbegehrens, legte dann jedoch am 8. März 2018 einen modifizierten Entwurf des Artikel-Gesetzes vor. Der Schwerpunkt der Veränderungen liegt in den Fußnoten zum Gesetzentwurf, in denen klargestellt wird, dass die verdeckte Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen sowie die Aufnahme einzelner Gespräche und der Einsatz von Richtmikrofonen nicht zugelassen werden sollen.

Die in der nachfolgenden Prüfung aufgeworfene Frage, ob der abgeänderte Entwurf vom 8. März 2018 den in der Unterschriftenliste beschriebenen Kern des Volksbegehrens unzulässig verändere, wurde im Verwaltungsverfahren bei der Innenverwaltung zunächst vorläufig (vgl. Vermerk vom 9. März 2018 - Bl. 779 VV) und später auch endgültig (Schreiben des Staatssekretärs beim Senator für Inneres und Sport vom 24. Mai 2018 Bl. 880 VV und vom 14. Juni 2018) verneint.

Der somit dem weiteren Verfahren zugrunde gelegte Gesetzentwurf vom 8. März 2018 - hier wiedergegeben ohne die umfangreichen Fußnoten - lautet:

Artikel-Gesetz für mehr Sicherheit und Datenschutz in Berlin

Artikel 1

Gesetz zur Änderung des ASOG

1. § 24a ASOG wird neu gefasst (n. g.) wie folgt:

§ 24 a Datenerhebung an gefährdeten Objekten und gefährlichen Orten

(1) Die Polizei kann personenbezogene Daten durch die Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen erheben

1. zum Schutz gefährdeter Objekte, soweit tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass an oder in Objekten dieser Art Straftaten drohen, durch die Personen oder dieses Objekt gefährdet sind. Dazu zählen insbesondere Gebäude, Gelände oder Bauwerke von öffentlichem Interesse wie zum Beispiel Religionsstätten, Denkmäler und Friedhöfe, ferner Verkehrs- und Versorgungsanlagen oder -einrichtungen sowie öffentliche Verkehrsmittel. Zulässig ist auch die Installation vor den Objekten, etwa um An- und Eingriffe zu verhindern oder aufzuklären.

2. an gefährlichen Orten, soweit tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass dort Straftaten verabredet, vorbereitet oder verübt werden oder

3. an Orten, an denen sich gewöhnlich große Menschenansammlungen befinden, wie zum Beispiel bei musikalischen oder sportlichen Großveranstaltungen, Volksfesten, Straßenfesten, Weihnachtsmärkten oder an Orten von herausgehobenem touristischen Interesse, oder in deren Umfeld, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme einer bevorstehenden gemeingefährlichen Gewalttat rechtfertigen.

Eine dauerhafte Erhebung von Daten nach Absatz 1 Nr. 2 soll insbesondere erfolgen, wenn es sich bei den gefährlichen Orten um belebte Orte oder um große Fahrradabstellplätze handelt. Die Polizei soll ihre Einsätze mit intelligenter Videotechnik möglichst nach dem neuesten Stand der Technik durchführen.

(2) Vor dem Einsatz von Videotechnik für Zwecke nach Absatz 1 findet eine Datenschutz-Folgenabschätzung nach Art. 27 der Richtlinie (EU) 2016/680 statt. Die Polizei berücksichtigt die Erkenntnisse des Berliner Instituts für Kriminalprävention über Kriminalitäts- und Gefahrenschwerpunkte und dessen Empfehlungen zum Einsatz intelligenter Videotechnik.

(3) Eine Erhebung von Daten gemäß Absatz 1 ist nur offen zulässig. Der Umstand der Beobachtung muss vorher veröffentlicht werden. Zudem soll sie an allen Grenzen des jeweils zu beobachteten Bereichs mit Schildern kenntlich gemacht werden.

(4) Die Aufnahmen dürfen zur Beobachtung übertragen und aufgezeichnet werden. Aufnahmen sind innerhalb eines Monats zu löschen, Ausdrucke und physische Kopien zu vernichten, soweit sie nicht zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr oder zur Verfolgung von Straftaten benötigt werden. Die Löschung ist von der zuständigen Datenschutzaufsichtsbehörde zu kontrollieren.

(5) Werden durch die Videoüberwachung erhobene Daten einer bestimmten Person zugeordnet, ist diese entsprechend § 10 Absatz 5 des Berliner Datenschutzgesetzes über eine Verarbeitung zu benachrichtigen, soweit die Daten nicht entsprechend Absatz 4 gelöscht oder vernichtet werden.

2. Abänderung § 19a ASOG

§ 19a ASOG wird abgeändert wie folgt:

a)

In Absatz 1 Satz 1 wird das Wort „Bildaufzeichnungen“ ersetzt durch „Bild- und Tonaufzeichnungen einschließlich sogenannter Körperkameras“ und nach dem Wort „Mittel“ werden die Worte „in Fahrzeugen der Polizei“ gestrichen.

b)

In Absatz 1 wird als Satz 3 ergänzt:

Eine kurzzeitige technische Erfassung von Daten im Zwischenspeicher der Bild- und Tonaufzeichnungsgeräte, um nach Einschalten eines Aufzeichnungsgerätes diese kurze Zeitspanne davor im Rahmen des Satz 1 speichern und auswerten zu können (Pre-Recording), darf 120 Sekunden nicht überschreiten.

c)

In Absatz 3 werden die Worte „unverzüglich, spätestens aber am Tage“ ersetzt durch die Worte „innerhalb von vier Tagen“.

Artikel 2

Gesetz über das Berliner Institut für Kriminalprävention (BIK-Gesetz – BIKG)

§ 1 Errichtung, Rechtsstellung

(1) Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes wird das „Berliner Institut für Kriminalprävention“ (BIK) als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit Sitz in Berlin errichtet. Es ist eine außeruniversitäre Forschungseinrichtung des Landes Berlin, die fachübergreifend die Forschungsbereiche der Kriminologie, des Datenschutzrechts und der technischen Anwendung von Videotechnik zur Bekämpfung von Straftaten erforscht. Das BIK kann mit Zustimmung des Vorstandes nach § 85 des Berliner Hochschulgesetzes auch als Institut an einer Hochschule anerkannt werden.

(2) Das BIK hat das Recht der Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze und regelt seine Angelegenheiten durch Satzung. Dem BIK steht der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten offen, um staatliche Maßnahmen überprüfen zu können.

(3) Das BIK besitzt Dienstherrnfähigkeit und kann ein eigenes Dienstsiegel führen.

(4) Die Rechtsaufsicht wird von der für Forschung zuständigen Senatsinnenverwaltung ausgeübt.

§ 2 Zweck und Aufgaben

(1) Das BIK führt kriminologische Forschung, technische Forschung und Forschung zu dem Rechtsgebiet des Datenschutzes zum Zweck des Schutzes vor Straftaten durch den Einsatz von Videotechnik und vergleichbaren Aufklärungstechniken durch und entwickelt sie fort. Dabei soll es die kontinuierliche Verbesserung der eingesetzten Instrumente fördern, insbesondere für eine wirksamere Aufklärung und Verfolgung, für eine effektivere Verhinderung von Straftaten und für eine Reduktion der aufgezeichneten Daten. Es fördert auch die transnationale Forschung und die interdisziplinäre Zusammenarbeit.

(2) Zu den Aufgaben des BIK zählen ferner insbesondere:

1. Auskunft und Beratung von Bürgern zum Zweck des Datenschutzes bei Einsatz von Videotechnik und vergleichbarer Technik
2. Evaluierung und Erforschung der Kriminalität und Kriminalitätsbelastung an öffentlichen Plätzen und Straßen
3. Unterbreitung von fundierten Vorschlägen an die Polizei zum Einsatz von Videotechnik, insbesondere zu Orten nach § 24a Absatz 2 ASOG und zu Aufnahmen gemäß § 19a Absatz 1 ASOG
4. Erstellung von Gutachten für die Polizei und Private (insbesondere auch zur Anwendung des BDSG und EU-DSGVO)
5. Erforschung und Entwicklung von Videoüberwachungsanlagen einschließlich aller Software
6. Mitarbeit in Normungs- und Sachverständigenausschüssen und die Weiterleitung von Evaluierungs- und/oder Forschungsergebnissen an Sicherheitsbehörden
7. Öffentlichkeitsarbeit zur Information über Funktionsweise und Nutzen von Videoaufklärung und vergleichbaren Aufklärungstechniken

(3) Das BIK darf Unterstützung für die Polizei, für andere Behörden und Gerichte leisten.

(4) Das BIK darf personenbezogene Daten für seine Aufgabenerfüllung erheben, speichern und für seine Forschung auswerten. Dabei ist der Grundsatz der Datensparsamkeit zu beachten. Das BIK ist oberste Landesbehörde im Sinne des § 30 Absatz 1 Satz 2 des BlnDSG.

(5) Polizei und Staatsanwaltschaft unterstützen das BIK bei Forschung und Weiterentwicklung seiner Systeme. Sie dürfen personenbezogene Daten für diese Zwecke an die BIK weiterleiten.

§ 3 Satzungen

1. Die Satzung zur Regelung der Grundordnung des BIK und andere Satzungen werden vom Vorstand erarbeitet und vom Aufsichtsrat beschlossen. Die Satzungen des BIK sind der für Forschung zuständigen Senatsinnenverwaltung einen Monat vor Inkrafttreten anzuzeigen. Sie sind im Amtsblatt für Berlin bekannt zu machen.

(2) Durch Satzung sind zu regeln:

1. Die Einrichtung je einer Abteilung für die Forschungsgebiete: technische Forschung, kriminologische Forschung und für das Datenschutzrecht
2. Die Errichtung einer Geschäftsstelle, die, geleitet durch den Vorstand, alle Verwaltungsaufgaben, insbesondere Personalstelle und Haushaltsstelle des BIK wahrnimmt
3. Das Verfahren und die inhaltlichen Grundsätze der Beratung von Bürgern im Rahmen der Gutachtererstellung im Rechtsgebiet des Datenschutzes nach § 2 Absatz 2 Nr. 4
4. Das Verfahren, nach dem die logistische Unterstützung nach § 2 Absatz 3 geleistet wird.

§ 4 Organe

Organe des BIK sind

1. der Aufsichtsrat
2. der Vorstand

§ 5 Aufsichtsrat

(1) Als Mitglieder des Aufsichtsrates sind vorgesehen

1. der Präsident des Bundesamtes für die Sicherheit in der Informationstechnik als Vorsitzender
2. ein Vertreter oder eine Vertreterin des Landes Berlin
3. ein Vertreter oder eine Vertreterin des Bundes
4. der Leiter des Fraunhofer-Instituts für sichere Informationstechnologie
5. der Präsident des Bundeskriminalamtes
6. der Präsident der Bundespolizei
7. der Generalbundesanwalt
8. der Opferbeauftragte des Landes Berlin

Die Besetzung ist den genannten Bundesbehörden anzubieten. Soweit eine Besetzung der Position durch Bundesbehörden nicht erfolgt, bleibt diese unbesetzt. Betrifft dies den Vorsitzenden, so nimmt für diese Zeit der Präsident des Kammergerichts die Position wahr.

(2) Es werden benannt

1. das Mitglied nach Absatz 1 Nummer 2 vom Senat von Berlin
2. das Mitglied nach Absatz 1 Nummer 3 von der Bundesregierung

(3) Die Mitglieder des Aufsichtsrates können bis auf die Mitglieder nach Absatz 1 Nr. 2 und 3 jeweils Vertreter benennen, die dauerhaft ihre Aufgabe im Aufsichtsrat wahrnehmen. Sie sollen nur Aufsichtsräte benennen, die Sachkunde zu den Aufgabenfeldern des BIK mitbringen. Im Übrigen sind die entsendenden Institutionen in ihrer Auswahl frei.

Die Dauer der Amtszeit der Aufsichtsratsmitglieder beträgt fünf Jahre. Aufsichtsratsmitglieder nach Absatz 1 Nummer 1 bis 2 können von den für die Benennung jeweils zuständigen Stellen jederzeit abberufen werden. Scheidet ein Aufsichtsratsmitglied vor Ablauf der Amtsperiode aus, so wird bis zum Ende der Amtszeit des ausgeschiedenen Mitglieds ein neues Mitglied bestellt.

(4) Der Aufsichtsrat bestellt den Vorstand und überwacht die Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Geschäftsführung des Vorstands. Der Aufsichtsrat berät den Vorstand. Er kann vom Vorstand jederzeit Auskünfte verlangen.

(5) Der Aufsichtsrat ist beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte seiner entsandten Mitglieder anwesend ist. Er fasst seine Beschlüsse mit einfacher Stimmenmehrheit. Stimmenthaltungen werden nicht gezählt. Bei Stimmgleichheit entscheidet die Stimme der oder des Vorsitzenden. Kann der Aufsichtsrat mangels Beschlussfähigkeit nicht entscheiden, so ist er binnen 14 Tagen erneut einzuberufen. In diesem Fall ist er ungeachtet der Zahl der anwesenden Mitglieder beschlussfähig und beschließt mit der Mehrheit seiner anwesenden Mitglieder. In der Satzung zur Regelung der Grundordnung werden für die Mitglieder des Aufsichtsrats die Stimmrechtsübertragung sowie die Möglichkeit von Stimmbotschaften geregelt.

(6) Beschlussfassungen sind mit Einverständnis aller Aufsichtsratsmitglieder auch außerhalb von Sitzungen im Umlaufverfahren zulässig. Näheres kann der Aufsichtsrat in seiner Geschäftsordnung regeln.

(7) Die Aufsichtsräte erhalten ein Sitzungsgeld und ihre notwendigen Auslagen ersetzt.

Die anschließende Prüfung des Vorhabens bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport gemäß § 17 Abs. 2 AbstG konzentrierte sich auf die Frage, ob der Gesetzentwurf im Sinne des § 12 Abs. 2 AbstG mit dem Grundgesetz, sonstigem Bundesrecht oder der Verfassung von Berlin vereinbar sei. Der Verwaltungsvorgang weist dazu eine etappenweise Bearbeitung der Fachebene aus, in der nach der Benennung einzelner Bedenken jeweils danach unterschieden wurde, ob im Sinne des § 17 Abs. 3 AbstG eine Mängelbeseitigung möglich sein würde oder nicht. Nachdem in einem Vermerk vom 22. März 2018 zunächst drei Verstöße gegen höherrangiges Recht genannt worden waren, wurde einer dieser Verstöße im Vermerk vom 10. April 2018 als nicht behebbar im Sinne des § 17 Abs. 3 AbstG bezeichnet. Daneben führte der Vermerk eine Anzahl weiterer behebbarer Verstöße des Gesetzentwurfs gegen höherrangiges Recht auf. Im Zuge der intensivierten Bearbeitung nannte der Vermerk vom 24. April 2018 - in Übereinstimmung mit einer vorangegangenen Ausarbeitung vom 20. April 2018 - sodann vier nicht behebbar Bedenken. Es waren dies Zweifel an der hinreichenden Bestimmtheit des vorgesehenen Einsatzes von intelligenter Videotechnik (§ 24a Abs. 1 Satz 3 Gesetzentwurf), Zweifel an der Verhältnismäßigkeit der Soll-Regelung für die dauerhafte Videoüberwachung von belebten Orten und großen Fahrradabstellplätzen (§ 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Gesetzentwurf), eine angenommene Irreführung durch die Begründung zu dem Gesetzentwurf sowie Bedenken gegen die Zusammensetzung des Aufsichtsrats des vorgesehenen Berliner Instituts für Kriminalprävention. Daneben wurde eine Reihe für behebbar gehaltener Mängel des Gesetzentwurfs aufgezeigt.

Der Vermerk vom 24. April 2018 enthält am Ende Vorschläge der Fachebene für die nächsten Verfahrensschritte. Darunter ist unter Ziffer 3 ein „Schreiben mit Nachbesserungsmöglichkeit an Trägerin (§ 17 Abs. 3 AbstG) für behebbar Mängel“ genannt. Dies sei bei behebbaren Mängeln die Vorgabe des Abstimmungsgesetzes. Es sei „auch sinnvoll, wenn behebbare und unbehebbar Mängel festgestellt werden, da SenInnDS dann kein Verfahrensverstoß vorgehalten werden kann“.

Dieser Vorschlag wurde im weiteren Verwaltungsverfahren nicht befolgt. Vielmehr wurde ohne weitere Hinweise oder Beratungsgespräche nach Beteiligung anderer Senatshauptverwaltungen sowie der Senatskanzlei eine abschließende Beurtei-

lung zur materiell-rechtlichen Zulässigkeit des Gesetzentwurfs vom 8. März 2018 erarbeitet. Diese Einschätzung lag Anfang September 2018 gemeinsam mit einer inhaltlich übereinstimmenden Vorlage an das Abgeordnetenhaus über die Standpunktbildung des Senats von Berlin nach Art. 62 Abs. 3 Satz 1 VvB vor. Mit Schreiben vom 5. September 2018 übersandte der Staatssekretär der Senatsinnenverwaltung die Vorlagen an die bereits zuvor beteiligten Verwaltungen. Darin heißt es, eine Behebung der materiell-rechtlichen Zulässigkeitsmängel würde wesentliche Änderungen des Gesetzentwurfs erfordern. Solche schließe das Abstimmungsrecht in dem vorliegenden Verfahrensstadium aus.

Im Einzelnen nannten die Vorlagen als nicht - mehr - behebbare Zulässigkeitsmängel die Unbestimmtheit des Kernanliegens eines substantiellen Ausbaus von Videoüberwachung nach § 24a Abs. 1 Satz 2 des Gesetzentwurfs, die Unverhältnismäßigkeit des Kernanliegens einer Nutzung intelligenter Videoüberwachung nach dem Stand der Technik nach § 24a Abs. 1 letzter Satz des Gesetzentwurfs sowie Bedenken hinsichtlich der Besetzung des Aufsichtsrats des vorgesehenen Berliner Instituts für Kriminalprävention. Zudem führe die Gesamtschau der verfassungsrechtlich erforderlichen Änderungen des Gesetzentwurfs zum Ausschluss einer Nachbesserung.

Am 16. Oktober 2018 beschloss der Senat seinen Standpunkt auf der Grundlage der Vorlage und leitete dem Abgeordnetenhaus die Vorlage am 25. Oktober 2018 zu.

Mit ihrer am 26. Oktober 2018 beim Verfassungsgerichtshof eingegangenen Vorlage beantragt die Senatsverwaltung für Inneres und Sport die Feststellung, dass der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens unzulässig sei. Die Vorlage sei nach § 55 Abs. 1 Alt. 1 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof - VerfGHG - und § 17 Abs. 6 AbstG zulässig. Bei der von den Trägern des Vorhabens geforderten Anhörung vor einer Vorlage an den Verfassungsgerichtshof handele es sich nicht um eine Zulässigkeitsvoraussetzung. § 55 Abs. 2 VerfGHG unterscheide klar zwischen dem Einspruchsverfahren nach § 17 Abs. 5 AbstG und dem Vorlageverfahren nach § 17 Abs. 6 AbstG. Ersteres sei so ausgestaltet, dass der Senat eine förmliche Entscheidung treffe, die einem Verwaltungsakt ähnele. Auf den Einspruch dagegen könne der Verfassungsgerichtshof diese Entscheidung wie in einem verwaltungsgerichtlichen Anfechtungsverfahren aufheben und die Sache

gegebenenfalls zurückverweisen. Das Vorlageverfahren sei anders ausgestaltet. Es lehne sich an das verfassungsgerichtliche Normenkontrollverfahren an und ende wie dieses mit einer Feststellung im Sinne der §§ 45, 48 VerfGHG. Das Vorlageverfahren ähnele hingegen nicht einem Organstreitverfahren nach §§ 36 ff. VerfGHG, in dem nach § 39 VerfGHG eine Rechtsverletzung festgestellt werden könne. Aus der Struktur der Regelungen zum Vorlageverfahren folge damit, dass etwaige Verfahrensfehler der Senatsverwaltung für Inneres und Sport bei der Behandlung des Antrages auf Durchführung eines Volksbegehrens vom Verfassungsgerichtshof nicht zu prüfen seien. Zu beurteilen sei ausschließlich die Zulässigkeit nach §§ 11, 12 AbstG.

Selbst wenn eine Anhörung vor der Vorlage an den Verfassungsgerichtshof für erforderlich gehalten werde, könne diese entsprechend dem Rechtsgedanken des § 45 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 VwVfG jederzeit, also auch noch vor dem Verfassungsgerichtshof, nachgeholt werden. Dafür reiche es nach der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte aus, wenn der Adressat eines Verwaltungsakts vor dem Verwaltungsgericht Gelegenheit habe, sich zu dem Verwaltungsakt und seiner Begründung zu äußern. Dies gelte auch für das Vorlageverfahren nach § 17 Abs. 6 AbstG. Die Senatsinnenverwaltung habe dann im Vorlageverfahren die Möglichkeit, auf der Grundlage der vorgetragenen Argumente ihren Standpunkt zu überdenken und gegebenenfalls die Vorlage zurückzuziehen. Auch hätten die Träger des Volksbegehrens die Möglichkeit, im Vorlageverfahren den Inhalt des Begehrens zu ändern. Nach allgemeinen Regeln des Prozessrechts sei das möglich, solange der Streitgegenstand nicht geändert werde. Dies entspreche der Regelung in § 17 Abs. 3 AbstG. Änderungen seien danach nur möglich, wenn und soweit unwesentliche Bestimmungen entfallen, geändert oder ergänzt werden und insoweit kein Zweifel daran besteht, dass ein dergestalt veränderter Gesetzentwurf in gleicher Weise wie der der Unterschriftensammlung zugrunde gelegte auf dem Willen der Unterstützer beruhe. Die Vorlage zum Verfassungsgerichtshof entfalte insoweit keine Sperrwirkung. § 19 AbstG lasse sich die Befugnis der Vertrauenspersonen entnehmen, den Wortlaut des Volksbegehrens noch vor dessen Bekanntmachung im Amtsblatt abzuändern.

Gesichtspunkte der Verfahrensökonomie sprächen im Übrigen dafür, dass der Verfassungsgerichtshof das Vorlageverfahren auch dann fortzusetzen habe, wenn er einen Verstoß gegen § 17 Abs. 3 AbstG feststelle.

Davon unabhängig sei der Versuch einer Mängelbeseitigung vor Einreichung der Vorlage nicht geboten gewesen. § 17 Abs. 3 AbstG sei nicht im Sinne einer generellen Anhörungs- oder Beratungspflicht auszulegen. Der Gesetzgeber habe die Vorschrift restriktiv verstanden. Die Möglichkeit der Mängelbeseitigung sollte sich nur auf die Ergänzung von Formalien beziehen, nicht aber auf inhaltliche Korrekturen. Jedenfalls gebiete die Vorschrift nicht, den Träger stets anzuhören und ihm Gelegenheit zur Stellungnahme zum Ergebnis der Zulässigkeitsprüfung zu geben. Aus § 40a AbstG ergebe sich nichts anderes.

Die Voraussetzungen, die ein Mängelbeseitigungsverfahren nach § 17 Abs. 3 AbstG erforderlich machten, lägen nicht vor. Es seien Zulässigkeitsmängel des Vorhabens festgestellt worden, die nachträglich nicht behoben werden könnten, ohne das Kernanliegen des Vorhabens zu verändern.

Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport beantragt,

festzustellen, dass der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens über ein Artikel-Gesetz für mehr Sicherheit und Datenschutz in Berlin unzulässig ist.

Die Vertrauenspersonen beantragen,

die Vorlage der Senatsverwaltung für Inneres und Sport als unzulässig zu verwerfen,

hilfsweise,

festzustellen, dass der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens über ein Artikel-Gesetz für mehr Sicherheit und Datenschutz in Berlin zulässig ist.

Die Trägerin macht mit ihrem Vorlageerwiderungsschriftsatz vom 15. Oktober 2019 geltend, sie sei bezüglich der Beanstandungen der Senatsinnenverwaltung nicht ausreichend angehört worden und habe nicht die Möglichkeit erhalten, die Bedenken auszuräumen. Die einfachgesetzliche Vorlagepflicht nach § 17 Abs. 6 AbstG müsse verfassungskonform volksbegehrensfreundlich ausgestaltet werden. Vor einer Vorlage an den Verfassungsgerichtshof müssten alle Möglichkeiten

ausgeschöpft werden, die zu einer Fortsetzung des Volksgesetzgebungsverfahrens beitragen könnten. Durch eine Beteiligung vor der Vorlage könnten Missverständnisse ausgeräumt werden. Sie entspreche auch dem Anspruch auf Gewährung rechtlichen Gehörs. Eine nachträgliche Heilung im verfassungsgerichtlichen Verfahren komme nicht in Betracht. Die Vorlage der Senatsverwaltung für Inneres und Sport sei entweder erfolgreich - dann könne nur ein neues Volksbegehren gestartet werden - oder erfolglos, dann müsse das Volksbegehren dem Abgeordnetenhaus unterbreitet werden. Wegen des Gebots volksbegehrensfreundlicher Handhabung sei eine Vorlage nach § 17 Abs. 6 AbstG nur bei eindeutigen Verfassungsverstößen zulässig. Nach dem Wortlaut von Art. 62 und 63 VvB dürfe sich eine Vorabprüfung nur auf die Gesetzgebungsbefugnis und die hinreichende Unterstützung des Volksbegehrens beziehen. Eine weitergehende einfachgesetzliche Vorabprüfungsbefugnis könne sich nur aufgrund verfassungsimmanenter Schranken ergeben. Wegen des Rechts auf Teilhabe an der Gesetzgebung sei praktische Konkordanz erforderlich. Der Senat könne das Vorlageverfahren politisch zur Verhinderung oder Verzögerung missbrauchen, wenn auf die vorherige Beteiligung verzichtet werde.

Die Trägerin verweist im Übrigen darauf, dass im Verfahren bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport Zulässigkeitsbedenken „hochstilisiert“ worden seien. Unbehebbarer Mängel des Gesetzentwurfs lägen nicht vor. Sie habe Abhilfemöglichkeiten benannt, die das Kernanliegen des Gesetzentwurfs unangetastet ließen.

II.

Die Vorlage der Senatsverwaltung für Inneres und Sport ist unzulässig. Dies ist festzustellen. Das Unterlassen eines Mängelbeseitigungsversuchs nach § 17 Abs. 3 AbstG stellt einen Zulässigkeitsmangel dar, der weder unbeachtlich ist noch im Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof geheilt werden kann.

Nach § 17 Abs. 6 AbstG hat die für Inneres und Sport zuständige Senatsverwaltung den Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens dem Verfassungsgerichtshof zur Entscheidung vorzulegen, wenn das Volksbegehren den Anforderungen des § 10 oder der §§ 13 bis 16, jedoch nicht den Anforderungen der §§ 11 oder

12 entspricht (Satz 1). Die Vorlage ist zu begründen (Satz 2). Sie ist innerhalb von 15 Tagen nach der Entscheidung des Senats über seinen Standpunkt einzureichen (Satz 3). Diesen Voraussetzungen entspricht die Vorlage der zuständigen Senatsverwaltung, insbesondere ist sie fristgerecht und mit der erforderlichen Begründung beim Verfassungsgerichtshof eingereicht worden.

Gleichwohl fehlt es an der Zulässigkeit. Das für das im Jahr 2010 eingeführte Vorlageverfahren gemäß § 55 Abs. 1 VerfGHG und § 17 Abs. 6 AbstG vorgeschriebene Verfahren zur Vorbereitung einer Standpunktbildung des Senats von Berlin und einer Vorlage an den Verfassungsgerichtshof ist nicht eingehalten worden. Bei einem Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens, in dem - anders als in der Fallkonstellation, über die der Verfassungsgerichtshof mit Urteil vom 13. Mai 2013 - VerfGH 32/12 - zu entscheiden hatte - die Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin nicht im Zentrum des Streits steht, war es in verfassungskonformer Auslegung des § 17 Abs. 3 AbstG rechtlich erforderlich, den Initiatoren des Volksbegehrens die Möglichkeit zu geben, die zuvor im Verfahren festgestellten Zulässigkeitsmängel zu beheben. Dazu gehörte auch, ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, soweit Mängel des Vorhabens als nicht behebbar angesehen worden waren. Auch insoweit hat also im Grundsatz das Verfahren nach § 17 Abs. 3 AbstG stattzufinden.

§ 17 Abs. 3 Satz 1 AbstG sieht vor, dass der Trägerin eines Volksbegehrens eine angemessene Frist zur Behebung festgestellter Zulässigkeitsmängel gesetzt werden soll, wenn ohne eine Änderung des Gegenstandes des Volksbegehrens eine Mängelbeseitigung möglich ist. Damit ist die Erforderlichkeit eines Mängelbeseitigungsverfahrens zunächst abhängig von dem Ergebnis der Vorprüfung, die die Senatsinnenverwaltung gemäß § 17 Abs. 2 AbstG vorzunehmen hat. Diese Vorprüfung erstreckt sich darauf, ob die Anforderungen der §§ 10 bis 16 AbstG erfüllt sind. Ergibt sich in diesem Rahmen, dass dem Volksbegehren Zulässigkeitsmängel entgegenstehen, die nach Auffassung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport nicht ohne Beeinträchtigung des Kernanliegens der Initiative behoben werden können, so deutet der Wortlaut des § 17 Abs. 3 AbstG zunächst bei isolierter Betrachtung darauf hin, dass der Versuch einer Mängelbeseitigung unterbleiben kann.

Hat die Prüfung das Ergebnis, dass nur Mängel vorliegen, die ohne Veränderung des Kernanliegens behoben werden könnten, so soll das Verfahren eines Versuchs der Mängelbeseitigung durchgeführt werden. § 17 Abs. 3 AbstG regelt nicht unmittelbar, welche Folge eintreten soll, wenn Zulässigkeitsbedenken der einen wie der anderen Art identifiziert werden. Eine allein am Wortlaut orientierte Auslegung ermöglicht zunächst beide Interpretationen. Zwar mag zunächst die Auslegung nahe oder jedenfalls näher liegen, in einem solchen Fall den Mängelbeseitigungsversuch für überflüssig und nicht erforderlich zu halten, weil es als nicht zielführend erscheinen kann, behebbare Mängel zu beseitigen, wenn gleichzeitig unbehebbar Bedenken bestehen. Doch ist dies keineswegs zwingend, kann doch für die Trägerin des Volksbegehrens eine wichtige Unterstützungshandlung darin gesehen werden, dass behebbare Mängel vor einer Vorlage an den Verfassungsgerichtshof im Mängelbeseitigungsverfahren aus der Welt geschafft werden. Dies führt zunächst dazu, dass § 17 Abs. 3 AbstG unter Berücksichtigung der Vorgaben der Verfassung von Berlin dahin auszulegen und anzuwenden ist, dass die Trägerin eines Volksbegehrens nicht nur beim Vorliegen behebbarer Mängel, sondern auch bei der Feststellung behebbarer und zusätzlich unbehebbarer Mängel im Wege einer Anhörung zu beteiligen ist.

Dafür sind im Einzelnen die folgenden Gründe maßgeblich:

Art. 3 Abs. 1 Satz 1 VvB bestimmt, dass die gesetzgebende Gewalt durch Volksabstimmungen, Volksentscheide und durch die Volksvertretung ausgeübt wird. Bereits die Aufzählung macht die Gleichwertigkeit der Wege deutlich. Mag auch die ganz große Mehrzahl der Gesetze auf dem parlamentarischen Weg durch die vom Volk gewählten Abgeordneten in der Volksvertretung erlassen werden, so steht die Gesetzgebung durch die direkte Initiative des Volkes, namentlich durch Volksbegehren und Volksentscheid nach Art. 62, 63 VvB gleichberechtigt daneben. Volksgesetzgebung und Parlamentsgesetzgebung sind prinzipiell gleichwertig (vgl. Urteil vom 6. Oktober 2009 - VerfGH 143/08 -). Der parlamentarischen Gesetzgebung gebührt kein Vorrang (vgl. Urteil vom 6. Oktober 2009 - VerfGH 143/08 -). Diesem hohen Stellenwert, den die Verfassung selbst der Volksgesetzgebung einräumt, ist auf allen Ebenen der Befassung mit Anträgen auf Einleitung von Volksbegehren Rechnung zu tragen. Daraus folgt, dass der Ausübung der gesetzgebenden Gewalt durch die Volksgesetzgebung nicht Hürden entgegenge-

stellt werden dürfen, die ihrem verfassungsrechtlichen Rang nicht gerecht werden. Vielmehr resultiert daraus das Gebot einer volksbegehrensfreundlichen und unterstützenden Auslegung und Anwendung von Vorschriften zur Zulässigkeit von Volksbegehren (ähnlich bereits Urteil vom 13. Mai 2013 a. a. O.).

Dieses Gebot gilt umso mehr, als die Verfassung selbst in ihren Art. 62 und 63 außer der Einschränkung durch die Bereichsausnahmen in Art. 62 Abs. 2 und der Erwähnung einer notwendigen Gesetzgebungskompetenz für das Land in Art. 62 Abs. 1 Satz 1 keine Regelungen oder Vorgaben für eine Vorabüberprüfung von Anträgen auf Einleitung eines Volksbegehrens enthält. Bereits in seinem Urteil vom 13. Mai 2013 hat der Verfassungsgerichtshof ausdrücklich entschieden, dass die einfachgesetzliche Wiedereinführung einer Vorabprüfung insbesondere von Volksgesetzesentwürfen auf Verstöße gegen höherrangiges Recht in § 12 Abs. 2 AbstG in der Fassung des Gesetzes vom 8. Juli 2010 (GVBl. 359) keinen verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegt, weil sie von der Regelungsermächtigung des Art. 63 Abs. 4 VvB gedeckt ist. Daran wird festgehalten. Das Abgeordnetenhaus von Berlin als Volksvertretung war also nicht gehindert, ein Vorabprüfungsverfahren mit dem Gesetz zur Änderung des Abstimmungsgesetzes vom 8. Juli 2010 wieder einzuführen, obwohl es ein solches Verfahren mit dem Gesetz zur Anpassung abstimmungsrechtlicher Vorschriften und begleitender Regelungen vom 20. Februar 2008 (GVBl. 22) abgeschafft hatte. Enthält aber die Verfassung von Berlin selbst keine Regeln für das Vorabprüfungsverfahren, muss das bereits der Verfassung zu entnehmende Gebot volksbegehrensfreundlicher Handhabung in dem einfachgesetzlichen Regelungskonzept der Vorprüfung und erst recht bei der verwaltungsmäßigen Umsetzung dieses Konzepts Beachtung finden.

Soweit es um die Frage der Beratungs-, Anhörungs- und Hinweispflichten gegenüber der Trägerin eines Volksbegehrens durch die für die technische Abwicklung zuständige Verwaltungsbehörde geht, ist zunächst hervorzuheben, dass die mit § 14 AbstG beginnende Beteiligung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport und möglicherweise auch anderer Senatshauptverwaltungen nicht den Beginn eines normalen Verwaltungsverfahrens nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz darstellt. Vielmehr handelt es sich um ein Verfahren sui generis, welches nicht auf einen Abschluss durch Verwaltungsakt oder öffentlich-rechtlichen Vertrag, sondern allein auf die Unterstützung, Begleitung und Vorprüfung der verfassungs-

rechtlich ermöglichten und darüber hinaus zu fördernden Volksgesetzgebung gerichtet ist. Demzufolge können die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensrechts nicht angewendet werden. In der Konsequenz bestand für die Senatsverwaltung für Inneres und Sport keine Rechtspflicht, vor der Verlautbarung und Bekanntgabe ihrer Zulässigkeitsbedenken eine Anhörung der Trägerin nach § 28 VwVfG in Verbindung mit § 1 Abs. 1 VwVfG Bln durchzuführen.

In welcher Weise die Trägerin eines Volksbegehrens im Zuge des Verfahrens beraten und beteiligt werden muss, kann deshalb nur dem Abstimmungsgesetz selbst entnommen werden. In seiner ursprünglichen Fassung aus dem Jahr 1997 enthielt das Abstimmungsgesetz in § 17 Abs. 2 Satz 1 AbstG die dem heutigen § 17 Abs. 3 Satz 1 AbstG entsprechende Bestimmung, dass den Antragstellern eine angemessene Frist zur Behebung festgestellter Zulässigkeitsmängel gesetzt werden könne, wenn ohne eine Änderung des Gegenstands des Volksbegehrens eine Mängelbeseitigung möglich sei. Im Zuge der Änderung des Abstimmungsgesetzes durch das Gesetz vom 20. Februar 2008 (a. a. O.) wurde der Abschnitt 4 (Gemeinsame Vorschriften) des Gesetzes unter anderem durch den § 40a ergänzt. Diese vom Gesetzgeber bereits in der Überschrift mit „Beratungsanspruch“ titulierte Bestimmung räumt der Trägerin eines Volksbegehrens das Recht ein, sich durch die für Inneres zuständige Senatsverwaltung hinsichtlich der formalen und materiellrechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen der Antragstellung und der rechtlichen Vorgaben zur Durchführung des Vorhabens beraten zu lassen. Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport als die Instanz, die den Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens nach den §§ 14 ff. AbstG verwaltungsmäßig vorrangig zu bearbeiten hat, wendet den § 40a AbstG in ihrer ständigen Verwaltungspraxis so an, dass die Beratung lediglich in einer Information über die formalen und materiell-rechtlichen Zulassungsvoraussetzungen besteht. Eine Einschätzung der formalen und materiell-rechtlichen Zulässigkeit des beantragten Vorhabens wird hingegen nicht abgegeben. Diese angesichts des Wortlauts der Vorschrift (Beratung zu den formalen und materiell-rechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen und zu den rechtlichen Vorgaben der Durchführung des Vorhabens) durchaus restriktiv zu nennende Anwendung mag hingenommen werden können; sie darf jedoch nicht mit einer Handhabung zu § 17 Abs. 3 AbstG einhergehen, die die Trägerin des Volksbegehrens bis zu einer Standpunktbildung des Senats und bis zu einer Vorlage an den Verfassungsgerichtshof im Unklaren darüber hält, welche Zuläs-

sigkeitsmängel in der Prüfung nach § 17 Abs. 2 AbstG identifiziert worden sind. Eine solche durch Intransparenz gekennzeichnete Vorgehensweise ist angesichts der Bedeutung der Volksgesetzgebung und der daraus resultierenden Pflicht zu volksbegehrensfreundlicher und das heißt auch einer transparenten und das Vorhaben insgesamt unterstützenden Anwendung der Rahmenvorschriften nicht hinnehmbar. Folglich war § 17 Abs. 3 AbstG in der hier nach der Prüfung durch die Senatsverwaltung für Inneres und Sport wohl gegebenen Kombination von behebbaren und unbehebaren Zulässigkeitsbedenken so auszulegen und anzuwenden, dass ein Mängelbeseitigungsversuch stattzufinden hatte.

Dem kann nicht mit Erfolg entgegengehalten werden, das Verfahren nach § 17 Abs. 3 Satz 1 AbstG sei im vorliegenden Fall gewissermaßen ein Muster ohne Wert, weil die Behebung der behebbaren Mängel wegen des Fortbestehens der nicht behebbaren Zweifel nicht zur Zulässigkeit des Vorhabens führen könne. Dies trifft zu, doch dient auch in solchen Fällen die vorherige Beseitigung von behebbaren Mängeln den zu unterstützenden Zielen der Volksgesetzgebung. Zeigt sich nämlich im Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof die von der Senatsverwaltung für Inneres und Sport im Vorprüfungsverfahren und vom Senat von Berlin in seinem Standpunkt geteilte Auffassung vom Vorliegen unbehebbarer Zulässigkeitsbedenken als nicht haltbar, so könnte der Verfassungsgerichtshof gleichwohl nicht die Zulässigkeit des Antrags auf Einleitung eines Volksbegehrens feststellen, weil in einem solchen Verfahrensstadium weitere zwar behebbare, aber nicht behobene Mängel vorlägen, für die der Versuch einer Mängelbeseitigung nach § 17 Abs. 3 Satz 1 AbstG nicht unternommen worden ist.

Damit erweist sich als Zwischenergebnis eine Auslegung und Anwendung des § 17 Abs. 3 Satz 1 AbstG als verfassungsrechtlich zwingend geboten, die einen Mängelbeseitigungsversuch bei der Feststellung entweder nur behebbarer oder aber behebbarer und gleichzeitig unbehebbarer Zulässigkeitsbedenken erforderlich macht. Geht es - wie vorliegend - um die zweitgenannte Konstellation, so drängt sich angesichts der verfassungsrechtlichen Dimension der Volksgesetzgebung auf, das nach § 17 Abs. 3 Satz 1 AbstG einzuleitende Zwischenverfahren auch auf die Frage zu erstrecken, ob die als unbehebbar charakterisierten Bedenken tatsächlich unbehebbar sind. Jedenfalls dann, wenn das Verfahren nach § 17 Abs. 3 Satz 1 AbstG ohnehin durchgeführt werden muss, erscheint es allein

sinnvoll und für den weiteren Ablauf ökonomisch, auch die behauptete „Unbehebbarkeit“ in der Beteiligung der Trägerin des Volksbegehrens auf den Prüfstand zu stellen. Eine solche verbesserte Transparenz des Verfahrens kann im Übrigen als eine erfolversprechende Schutzvorkehrung gegen die Versuchung gesehen werden, Zulässigkeitsbedenken vorschnell festzustellen oder bestehende Bedenken über Gebühr „hochzuwerten“.

Der vorstehend dargelegten verfassungsrechtlich begründeten Interpretation des § 17 Abs. 3 Satz 1 AbstG steht nicht entgegen, dass es sich bei der Bestimmung um eine Sollvorschrift handelt. Die Pflicht zur Unterstützung und „freundlichen Begleitung“ der Volksgesetzgebung erfordert, das „Soll“ der Vorschrift als „Muss“ zu lesen und anzuwenden.

Ebenso wenig kann das Ergebnis mit der Begründung in Zweifel gezogen werden, in der amtlichen Begründung zu der dem heutigen § 17 Abs. 3 Satz 1 AbstG für die Volksinitiative entsprechenden Vorschrift des § 3 Abs. 2 Satz 1 des Entwurfs eines Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Abghs-Drs. 13/709 S. 7) sei ausgeführt, die Mängelbeseitigung nach § 3 Abs. 2 beziehe sich nur auf die Ergänzung von Formalien, etwa bei der Benennung von Vertrauenspersonen. Zwar trifft zu, dass § 3 Abs. 2 Satz 1 des Entwurfs in § 7 Abs. 2 Satz 1 und § 17 Abs. 2 Satz 1 des Abstimmungsgesetzes vom 11. Juni 1997 sowohl für die Volksinitiative als auch für das Volksbegehren Gesetz geworden ist. Doch ist schon sehr zweifelhaft, ob die für die Volksinitiative abgegebene amtliche Begründung auch für das Volksbegehren ins Feld geführt werden kann; denn die zitierte Entwurfsbegründung weist für die entsprechende Vorschrift zum Volksbegehren (§ 9 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzentwurfs) darauf hin, die Prüfung des Zulassungsantrages für ein Volksbegehren erfolge formell in ähnlicher Weise wie bei der Volksgesetzgebung. Darin aber ist für die materiell-rechtliche Zulässigkeitsprüfung keine einschränkende Aussage zu sehen, zumal diese sich für Volksinitiative und Volksbegehren grundlegend unterscheidet.

Im Übrigen hat der parlamentarische Gesetzgeber jedenfalls durch die Einfügung des § 40a in das Abstimmungsgesetz deutlich gemacht, dass die volksbegehrensfreundliche Begleitung des Verfahrens sich nicht darauf beschränken darf, die Möglichkeit zur Behebung rein formaler Bedenken einzuräumen.

An früherer Stelle ist ausgeführt worden, der Wortlaut des § 17 Abs. 3 Satz 1 AbstG deute zunächst darauf hin, dass ein Beteiligungsverfahren nach dieser Vorschrift unterbleiben könne, wenn ausschließlich nicht behebbare Mängel des Vorhabens benannt worden sind. Auch insoweit erscheint indessen wegen des Gebots volksbegehrensfreundlicher Unterstützung für den Träger in erweiternder Auslegung des § 17 Abs. 3 Satz 1 AbstG die Durchführung des nach der Vorschrift angeordneten Verfahrens geboten. Weil typischerweise Meinungsverschiedenheiten darüber bestehen können, ob Zulässigkeitsbedenken behebbar oder unbehebbar sind, erweist es sich angesichts der verfassungsrechtlich begründeten Forderung nach unterstützender Begleitung des Volksgesetzgebungsvorhabens als erforderlich, eine Beteiligung oder Anhörung der Trägerin des Volksbegehrens auch zu diesem Gesichtspunkt durchzuführen. Dies kann dazu dienen, Vorlageverfahren an den Verfassungsgerichtshof zu vermeiden, bei denen die zugrunde liegende Annahme des Vorliegens unbehebbarer Zulässigkeitsbedenken sich als nicht zutreffend erweist.

§ 17 Abs. 3 Satz 1 AbstG erfordert deshalb bei verfassungskonformer Anwendung regelmäßig den Versuch einer Mängelbeseitigung durch Beteiligung der Trägerin des Volksbegehrens, und zwar unabhängig davon, welcher Art die von der Senatsverwaltung für Inneres und Sport geltend gemachten Zulässigkeitszweifel sind. Damit war die Durchführung des Verfahrensabschnitts nach § 17 Abs. 3 Satz 1 AbstG auch hier rechtlich erforderlich. Dass sie darüber hinaus ohnehin sinnvoll und sachgerecht gewesen wäre, ist – wie in der Sachverhaltsschilderung erwähnt – auch im Verwaltungsvorgang der Senatsverwaltung für Inneres und Sport festgehalten worden.

Der damit vorliegende Verfahrensfehler stellt einen Zulässigkeitsmangel für das Vorlageverfahren nach § 17 Abs. 6 AbstG dar. Eine Heilung dieses Mangels im Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof kommt entgegen der Auffassung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport nicht in Betracht. In der bisherigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes ist offen gelassen worden, in welchem Umfang der Verfassungsgerichtshof im Vorlageverfahren zur Nachprüfung eines ihm unterbreiteten Gesetzentwurfs befugt und verpflichtet ist (vgl. Urteil vom 13. Mai 2013 a. a. O. Rn. 51, 52). Damit ist bisher nicht entschieden, ob der Verfassungsgerichtshof in seinem Verfahren nur die in der Vorlage benannten

Mängel zu untersuchen hat oder ob er darüber hinaus auch berechtigt und verpflichtet ist, seine Untersuchung auf andere Zulässigkeitsvoraussetzungen – etwa auch auf die von der Senatsverwaltung für Inneres und Sport bejahten formellen Zulässigkeitsvoraussetzungen – zu erstrecken. Wird letzteres unterstellt, folgt daraus nicht, dass der Verfassungsgerichtshof die Berechtigung und die Funktion hätte, gewissermaßen rückwirkend in das Verfahren bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport einzugreifen, das der Vorbereitung der Standpunktbildung des Senats und der Vorlage an den Gerichtshof dient. Die Überprüfung durch den Verfassungsgerichtshof im Vorlageverfahren hat sich ausschließlich auf den Gesetzentwurf auszurichten, der ihm mit der Vorlage durch die Senatsverwaltung für Inneres und Sport unterbreitet worden ist. Demgegenüber ist ausgeschlossen, diesen feststehenden Streitgegenstand etwa in der mündlichen Verhandlung vor dem Verfassungsgerichtshof oder im vorbereitenden Verfahren des Gerichtshofs zu verändern. Es ist nicht Kompetenz und Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs, etwa durch prozessleitende Verfügungen auf Änderungen in der beabsichtigten Volksgesetzgebung durch Erklärungen zu Protokoll hinzuwirken. Der Gerichtshof ist im Verfahren der Volksgesetzgebung kein Vermittlungsausschuss. Diese Rolle kommt im Gegenteil der Senatsverwaltung für Inneres und Sport zu und findet ihren Ausdruck in § 17 Abs. 3 Satz 1 AbstG in der verfassungsrechtlich gebotenen Interpretation dieser Vorschrift.

Soweit abschließend die Frage aufgeworfen werden könnte, ob der zuvor dargestellte Verfahrensmangel unter entsprechender Anwendung des Rechtsgedankens aus dem direkt nicht anwendbaren § 45 VwVfG als unbeachtlich und die Zulässigkeit der Vorlage auf diesem Wege doch noch als gegeben angesehen werden könnte, ist dies zu verneinen. Die Annahme von Unbeachtlichkeit in diesem Sinne würde die sichere Erkenntnis voraussetzen, dass eine Beteiligung der Trägerin des Vorhabens nach § 17 Abs. 3 Satz 1 AbstG, wenn sie denn stattgefunden hätte, offensichtlich eine zulässige Veränderung des Gesetzentwurfs der Trägerin nicht hätte bewirken können. Dies mag unter anderem angenommen werden können, wenn für das Vorhaben der Volksgesetzgebung insgesamt bereits die Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin im Zentrum des Streits steht, die schon Art. 62 Abs. 1 Satz 1 VvB als Voraussetzung für ein Volksbegehren nennt. Anhaltspunkte für eine solche sichere Aussichtslosigkeit bestehen vorliegend nicht. Sehr viel eher ist wahrscheinlich, dass jedenfalls partielle Verständigungen

möglich gewesen wären. Angesichts der von der Trägerin im Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof vorgelegten denkbaren Änderungsvorschläge erscheint nicht einmal ausgeschlossen, dass auch die Sichtweise in Bezug auf zuvor als unbehebbar bezeichnete Mängel noch hätte verändert werden können.

§ 55 Abs. 2 VerfGHG könnte dahin verstanden werden, dass der Verfassungsgerichtshof darauf beschränkt ist, im Vorlageverfahren nach § 17 Abs. 6 AbstG entweder die Zulässigkeit des Antrags auf Einleitung des Volksbegehrens auszusprechen oder aber das Gegenteil, nämlich die Unzulässigkeit. Ist jedoch festzustellen, dass bereits die Vorlage der Sache an den Verfassungsgerichtshof unzulässig ist, so ist für eine solche Beurteilung des Antrages auf Einleitung des Volksbegehrens durch den Verfassungsgerichtshof kein Raum. Folglich ist die Unzulässigkeit der Vorlage festzustellen. Damit wird das streitige Vorhaben der Volksgesetzgebung in den Stand zurückversetzt, in dem es sich vor der Beschlussfassung des Senats von Berlin über seinen Standpunkt befunden hat.

III.

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

Mit dieser Entscheidung ist das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof abgeschlossen.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Selting	Dr. Seegmüller	Alagün
Dr. Burholt	Dr. Gräfin von Galen	Hilbrans
Kipp	Prof. Dr. Lembke	Prof. Dr. Schönrock