

VERFASSUNGSGERICHT DES LANDES BRANDENBURG



IM NAMEN DES VOLKES

U r t e i l

VfGBbg 34/24

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

der Volksinitiative "Gesundheit ist keine Ware: Krankenhäuser und Praxen retten!", vertreten durch

1. N.,

2. V.,

3. G.,

4. P.,

5. G.,

Antragstellerin,

Verfahrensbevollmächtigter

Prof. Dr. S.,

beteiligt

Landtag Brandenburg,
vertreten durch die Landtagspräsidentin,
Alter Markt 1,
14467 Potsdam,

Verfahrensbevollmächtigter: Prof. Dr. K.,

wegen Zulässigkeit der Volksinitiative

hat das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg
aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 23. Mai 2025

durch die Verfassungsrichterinnen und Verfassungsrichter Möller, Dr. Finck,
Heinrich-Reichow, Kirbach, Dr. Koch, Müller, Richter, Sokoll und Dr. Strauß

f ü r R e c h t e r k a n n t :

Der Antrag wird zurückgewiesen.

G r ü n d e :

A.

- 1 Gegenstand des Verfahrens ist die Zulässigkeit der Volksinitiative „Gesundheit ist keine Ware: Krankenhäuser und Praxen retten!“.

I.

- 2 Antragstellerin ist die Volksinitiative „Gesundheit ist keine Ware: Krankenhäuser und Praxen retten!“, deren wesentliches Ziel es nach Angaben ihrer Vertreter ist, die medizinische Versorgung im Land Brandenburg in der Fläche auch in Zukunft sicherzustellen. Die Initiative enthält eine Vorlage, mit der der Landtag aufgefordert wird, im Rahmen eines - noch näher auszuarbeitenden - „Gesundheit-ist-keine-Ware-Gesetzes“ verschiedene finanzielle Förderleistungen, u. a. für Krankenhäuser und Arztpraxen, einzuführen bzw. auszuweiten. Die Vorlage lautet wie folgt:

- 3 „Gesundheit ist keine Ware: Krankenhäuser und Praxen retten!“
- 4 Der Landtag wird aufgefordert, ein „Gesundheit-ist-keine-Ware-Gesetz“ zu verabschieden, welches mindestens folgende Inhalte hat:
- 5 1. Die Krankenhäuser in Brandenburg erhalten über die bisherigen, regelmäßigen Investitionskostenzuschüsse hinaus ab 2025 Investitionskostenzuschüsse aus einem weiteren, zu bildenden „Krankenhaus-Rettungsfonds“ mit einer Gesamthöhe von 35 Millionen Euro jährlich.
- 6 2. Zur Stärkung der landärztlichen Versorgung in Brandenburg vergibt das Land jährlich 35 neue Landärzte-Stipendien. Die Zuwendung beträgt je Zuwendungsempfänger 1.000,00 Euro monatlich.
- 7 3. Die Kosten der Ausbildung zu einer „Brandenburgischen Praxisschwester“ (Nichtärztliche Praxisassistentinnen und -assistenten) werden vom Landtag vollständig übernommen.
- 8 4. Das Land Brandenburg zahlt ab 2025 in Ergänzung zu dem in den Förderprogrammen der Kassenärztlichen Vereinigung Brandenburg (KVBB) vorgesehenen Sicherstellungszuschlag sowie Investitionskostenzuschuss einen „Arztpraxen-Sicherungszuschuss“ in Höhe von jeweils dem Doppelten des von der KVBB gewährten Betrages für den jeweiligen Vertragsarzt.“
- 9 Die Begründung der Initiative hat folgenden Wortlaut:
- 10 „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 Krankenhausstandorte 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 Aus-

stattung zu unterstützen, kann durch entsprechende Förderzuschüsse des Landes erreicht werden.“

- 11 Am 7. Mai 2024 reichte die Antragstellerin bei der Präsidentin des Landtags Brandenburg die mit Gründen versehene Vorlage mit 26.222 Unterschriften ein.
- 12 Die Präsidentin veranlasste die Prüfung der Einhaltung der förmlichen Voraussetzungen nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Volksabstimmungsgesetz - VAGBbg) durch den Landesabstimmungsleiter und übermittelte die Volksinitiative zugleich an den Hauptausschuss des Landtags Brandenburg (im Folgenden: Hauptausschuss).
- 13 Mit Schreiben vom 3. Juni 2024 teilte der Landesabstimmungsleiter mit, dass die Voraussetzungen des § 6 Abs. 1 Satz 2 VAGBbg erfüllt seien.
- 14 Am 13. Juni 2024 beauftragte der Hauptausschuss den Parlamentarischen Beratungsdienst mit der Prüfung der gesetzlichen Voraussetzungen der Volksinitiative gemäß Art. 76 Verfassung des Landes Brandenburg (LV) i. V. m. § 9 Abs. 6 Satz 1 VAGBbg.
- 15 Der Parlamentarische Beratungsdienst kam in seinem Gutachten zur Zulässigkeit der Volksinitiative „Gesundheit ist keine Ware: Krankenhäuser und Praxen retten!“ vom 12. Juli 2024 zu dem Ergebnis, dass die Volksinitiative unzulässig sei. Zwar genüge sie den formellen Anforderungen nach § 6 Abs. 1 Satz 2 und § 8 VAGBbg; insbesondere sei die - wenn auch mehrdeutige - Überschrift hinreichend kongruent mit dem Zweck der Initiative. Auch sei die Volksinitiative nicht so zu verstehen, dass der Gesetzgeber auf der Grundlage einer „anderen Vorlage“ im Sinne von Art. 76 Abs. 1 LV zum Erlass eines Gesetzes mit bestimmten Inhalten verpflichtet werden sollte, was mit dem Grundsatz des freien Mandats nach Art. 56 Abs. 1 LV und dem Gesetzesinitiativrecht nach Art. 75 LV nicht vereinbar wäre. Soweit dem Bund für die geforderten Regelungsinhalte des Gesetzes eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit zukomme (nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 19a Alt. 1 Grundgesetz (GG) für die Investitionskostenzuschüsse an Krankenhäuser in Nr. 1, nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG für die Vergabe von Landarztstipendien und die Finanzierung der Fortbildung zur „Brandenburgischen Praxisschwester“ in Nr. 2 und 3, nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG in Bezug auf den „Arztpraxen-Sicherungszuschuss“ in Nr. 4), lasse sich jedenfalls nicht feststellen, dass er hiervon bereits abschließend Gebrauch gemacht hätte. Die Volksini-

tiative verstoße schließlich auch nicht gegen den Haushaltsvorbehalt nach Art. 76 Abs. 2 LV, da „andere Vorlagen“ diesem Vorbehalt - mangels Bindungswirkung für den Landtag - generell nicht unterfielen. Die Vorlage verstoße jedoch gegen das auf dem Demokratieprinzip basierende Koppelungsverbot, wonach eine Verbindung verschiedener inhaltlich nicht eng im Zusammenhang miteinander stehender Gegenstände bzw. Forderungen in einem Verfahren nach Art. 76 ff. LV unzulässig sei. Das Koppelungsverbot stelle einen integralen Bestandteil der Landesverfassung dar und sei auch für die Fälle der anderen Vorlagen zu beachten. Die Vorlage der Antragstellerin verbinde vier inhaltlich unterschiedliche Forderungen, die jede für sich gesondert zur Abstimmung gestellt werden könnten und die zudem unterschiedliche Empfängergruppen begünstigten. Zwar liege den Forderungen eine gemeinsame Zielstellung zugrunde; dies sei jedoch nicht ausreichend, um einen hinreichenden inneren Zusammenhang zu begründen. Nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung sei hierfür vielmehr erforderlich, dass sich die Forderungen auf einen umgrenzten Bereich bezögen und objektiv betrachtet innerlich derart zusammenhingen, dass sie als Einheit begriffen werden könnten. Die in der Volksinitiative verbundenen Forderungen bildeten keine solche „Einheit der Materie“ und seien daher mit dem Koppelungsverbot nicht vereinbar. Außerdem verstießen alle vier Forderungen der Volksinitiative gegen den Bestimmtheitsgrundsatz, der aus dem Rechtsstaatsprinzip ableitbar sei und der ebenfalls auch auf andere Vorlagen Anwendung finde. Die Forderung in Nr. 1 sei bereits nicht aus sich heraus verständlich, da sie an die im Krankenhausfinanzierungsgesetz des Bundes geregelte Investitionsförderung in der Gestalt anknüpfe, die sie durch Landesrecht (Gesetz zur Entwicklung der Krankenhäuser im Land Brandenburg (Brandenburgisches Krankenhausentwicklungsgesetz - BbgKHEG) vom 8. Juli 2009 (GVBl. I/09, [Nr. 13], S. 310) i. V. m. der Krankenhausinvestitionspauschalverordnung) gefunden habe, ohne mitzuteilen, zu welchem Zweck und unter welchen Voraussetzungen diese Förderung bislang gewährt werde. Auch die Fonds, auf die in Nr. 1 verwiesen werde, würden weder benannt noch in ihren wesentlichen Inhalten dargestellt, sodass der Rahmen, innerhalb dessen der neu zu bildende „Krankenhaus-Rettungsfonds“ aufgelegt werden solle, unklar bleibe. Diese Defizite könnten nach der Judikatur des Hamburgischen Landesverfassungsgerichts bereits eine Irreführung darstellen. In Nr. 2 der Vorlage fehle eine Angabe dazu, ob es sich bei den Landärzte-Stipendien um verlorene Zuschüsse oder Darlehen handele. Die Angaben zu den Kosten bilde zudem die finanzielle Gesamtbelastung für das Land Brandenburg unzureichend ab. Die in Nr. 3 geforderte Ausbil-

dungsförderung sei weder ihrem Inhalt noch ihrer Dauer nach hinreichend bestimmt. Es sei unklar, ob es sich um eine Aus- oder Fortbildung handele und wie man sich das Berufsbild der „Brandenburgischen Praxisschwester“ vorzustellen habe. Die finanziellen Folgen würden gar nicht benannt. Die Forderung eines „Arztpraxen-Sicherungszuschusses“ in Nr. 4 erläutere weder Ergänzungsbedürftigkeit, Voraussetzungen, Höhe, Zwecke und Verteilungsmaßstab der in Bezug genommenen Förderprogramme der KVBB, noch beziffere sie die entstehende Gesamtbelastung. Die Begründung sei ungeeignet, diese Unklarheiten zu beseitigen. Hierfür sei ein Rückgriff auf die Förderprogramme der KVBB - und damit auf externe Daten - erforderlich, was dem Bestimmtheitsgrundsatz nicht genüge. Selbst wenn man einzelne der Forderungen für hinreichend bestimmt hielte, könne die Volksinitiative nicht in Teilen für zulässig erklärt werden, da es sich bei keiner der Forderungen um einen unwesentlichen Teil handele und deshalb schon nicht feststellbar sei, ob sie für sich genommen das notwendige Quorum erreicht hätte.

- 16 Der Hauptausschuss stellte in seiner Sitzung am 17. Juli 2024 fest, dass zwar die förmlichen Voraussetzungen nach § 6 VAGBbg erfüllt seien. Er erklärte die Volksinitiative „Gesundheit ist keine Ware: Krankenhäuser und Praxen retten!“ jedoch gemäß § 9 Abs. 6 VAGBbg für unzulässig. Hierbei folgte die Ausschussmehrheit einer Beschlussvorlage der Fraktionen von SPD, CDU und Bündnis 90/Die Grünen. Der Beratung des Hauptausschusses hatten neben dem Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdiensts vom 12. Juli 2024 auch zwei von der Partei BVB/FREIE WÄHLER beauftragte und zugeleitete Gutachten des Verfahrensbevollmächtigten der Antragstellerin zugrunde gelegen, von denen eines dem Antrag als Anlage beigefügt ist.
- 17 Mit Schreiben vom 7. August 2024 informierte die Präsidentin des Landtags Brandenburg die Vertreter der Antragstellerin über den Beschluss des Hauptausschusses vom 17. Juli 2024 und bat sie gemäß § 10 Satz 1 VAGBbg mitzuteilen, ob die Unterlagen zurückgereicht werden sollten oder eine weitere Bearbeitung im Petitionsausschuss gewünscht werde. Zudem wies sie auf die Möglichkeit hin, gemäß § 11 VAGBbg innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung das Verfassungsgericht anzurufen. Nach den Angaben der Antragstellerin erfolgte die Zustellung dieses Schreibens an einen ihrer Vertreter am 10. August 2024.

II.

- 18 Am 16. August 2024 haben die Vertreter der Antragstellerin über ihren Prozessbevollmächtigten beim Verfassungsgericht einen Antrag gemäß § 11 VAGBbg auf Feststellung der Zulässigkeit der Volksinitiative gestellt.
- 19 Entgegen der Auffassung des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtags und des Hauptausschusses sei das Begehren der Antragstellerin - sowohl hinsichtlich der einzelnen Teilbegehren als auch ihres Zusammenspiels - hinreichend bestimmt.
- 20 Mit seinen Einwänden gegen die begehrte Errichtung eines Krankenhaus-Rettungsfonds überspanne der Parlamentarische Beratungsdienst die Anforderungen an eine Volksinitiative. Deren Zweck sei es nicht, lehrbuchartig die gesamte sonstige Rechtslage darzulegen, sondern die gewünschten Veränderungen - wie geschehen - gut verständlich darzulegen. Im Übrigen sei für einen verständigen Unterzeichner ersichtlich, dass durch einen „Fonds“ zusätzliche Mittel zweckgebunden bereitgestellt werden sollten, um vor allem Krankenhäuser im ländlichen Raum zu unterstützen. Nähere Ausführungen zur Ausgestaltung oder zur genauen Verteilung der Mittel seien nicht erforderlich; die Einzelheiten könne der Landtag festlegen.
- 21 Der Forderung einer Ausweitung der Landärzte-Stipendien könne ein verständiger Unterzeichner eindeutig entnehmen, dass der Begriff „Zuwendung“ eine finanzielle Unterstützung für einen Medizin-Studenten bezeichne. Angesichts des Förderzwecks sei für den Unterzeichner nicht von besonderer Bedeutung, ob diese Unterstützung in Form eines Darlehens, eines nicht rückzahlbaren Zuschusses oder einer Kombination beider Möglichkeiten erfolge. Zudem fördere das Land Brandenburg bereits heute Medizin-Studenten, die bereit seien, als Landärzte zu arbeiten; die Förderbedingungen stünden bereits fest. Die jährlich anfallenden Kosten ließen sich leicht errechnen; eine jahresbezogene Darstellung sei daher nicht erforderlich, zumal die monatliche Angabe den Fördercharakter der Zuwendung stärker vor Augen führe.
- 22 Die Forderung einer Kostenübernahme für die Ausbildung zu nichtärztlichen Praxisassistenten durch das Land ziele ersichtlich auf eine administrative Entlastung der Landärzte, um ihnen eine bessere medizinische Versorgung zu ermöglichen. Soweit der Parlamentarische Beratungsdienst beanstandete, dass Angaben zur Art der Bildungsmaßnahme (ob Aus- oder Fortbildung) und zum Berufsbild fehlten, gehe

dies fehl. Angesichts der klaren Zielstellung der Volksinitiative seien diese Fragestellungen für die Unterzeichner unerheblich. Über die Ausgestaltung und die Kosten könne der Landtag im Rahmen seines Budgetrechts autonom entscheiden; der Einwand, die finanziellen Folgen würden nicht offengelegt, greife somit nicht durch.

- 23 Die Forderung nach einem Arztpraxen-Sicherungszuschuss lasse die Grundaussage dieses Teilbegehrens, nämlich die finanzielle Stärkung der Arztpraxen, klar erkennen. Da die Volksinitiative die Höhe des von der Kassenärztlichen Vereinigung Brandenburg gewährten Sicherungszuschusses als Bezugspunkt im Text und in der Begründung erwähne, sei der geforderte Zuschuss auch seiner Höhe nach zumindest bestimmbar.
- 24 Bei der Beurteilung der notwendigen Bestimmtheit der Volksinitiative komme es auf den konkreten Empfängerhorizont an. Für die Unterschriftleistenden sei das Ziel entscheidend, nicht der Weg dorthin. Der Parlamentarische Beratungsdienst messe die Begründung der Volksinitiative hingegen am Maßstab der für Gesetzentwürfe geltenden Kriterien. Bei dem Begehren der Antragstellerin handele es sich um eine Vorlage an den Brandenburgischen Landtag, die im Weiteren - dann parlamentarischen - Verfahren noch umgesetzt werden müsse. Der Parlamentarische Beratungsdienst tue hingegen so, als müsse die Antragstellerin eine Volksinitiative vorlegen, zu der der Landtag im Gesetzgebungsverfahren lediglich noch „ja“ sagen müsse. Dies verkenne das Verfahren der unmittelbaren Demokratie in Brandenburg, wonach der Landtag gemäß Art. 77 Abs. 1 LV, § 24 VAGBbg über eine zulässige Volksinitiative zu entscheiden habe, wodurch die beiden gleichberechtigten Gesetzgebungswege der unmittelbaren und der mittelbaren Demokratie miteinander verknüpft würden.
- 25 Sollte das Verfassungsgericht ein einzelnes Teilbegehren für unzulässig erachten, ändere das nichts an der Zulässigkeit der übrigen Teilbegehren. Diese hingen zwar eng zusammen, könnten aber zur Stärkung der medizinischen Versorgung in Brandenburg auch jedes für sich weiterverfolgt werden.
- 26 Die Volksinitiative verstoße auch nicht gegen ein vermeintliches Koppelungsverbot.
- 27 Die Landesverfassung liefere weder ihrem Wortlaut noch ihrer Entstehungsgeschichte nach einen Hinweis auf ein darin enthaltenes Koppelungsverbot. Indem der Parlamentarische Beratungsdienst ein solches Verbot in die Landesverfassung hineinle-

se, schränke er die unmittelbare Demokratie übermäßig ein. Dies stehe im Widerspruch zur Systematik der Landesverfassung, die in besonderem Maße auf eine direkte Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung hin angelegt sei. Dies zeige sich etwa in dem im Landesvergleich relativ geringen Unterschriftenquorum in Art. 76 Abs. 1 Satz 3 LV, der Möglichkeit einer Verfassungsänderung durch Volksentscheid (Art. 79 LV) und dem in Art. 75 LV geregelten gleichberechtigten Nebeneinander von parlamentarischer und Volksgesetzgebung. Soweit Art. 76 Abs. 2 LV bestimmte Sachgebiete von der Volksgesetzgebung ausnehme, sei im Umkehrschluss davon auszugehen, dass Volksinitiativen und die weiteren Stufen der Volksgesetzgebung im Übrigen keinen zusätzlichen Beschränkungen wie einem vermeintlichen Koppelungsverbot unterlägen. Ebenso wie bei der parlamentarischen Gesetzgebung könnten auch bei der Volksgesetzgebung zumindest Regelungen aus demselben Sachgebiet zusammengefasst werden. Dem könne nicht entgegengehalten werden, dass die Volksabstimmung nur eine Abstimmung mit „ja“ oder „nein“ erlaube. Diese Situation sei vergleichbar mit derjenigen einzelner Parlamentsabgeordneter, die in der Regel keine Aufspaltung der zur Abstimmung anstehenden, mehrgliedrigen Gesetzgebungsvorhaben erreichen könnten. Soweit der Parlamentarische Beratungsdienst auf die Möglichkeit des Diskurses im Gesetzgebungsverfahren verweise, greife dies zu kurz. Letztlich stelle jeder Gesetzesbeschluss und jede Abstimmung im Rahmen direkter Demokratie eine Entscheidung über mehrere Regelungsinhalte dar. Die Zielsetzung, eine zweite, dem parlamentarischen Gesetzgebungsweg gleichgeordnete Möglichkeit der Gesetzgebung zu schaffen, werde nur erreicht, wenn der Volksgesetzgebung ebenfalls die Möglichkeit eines umfangreichen gesetzgeberischen Werks offenstehe. Es sei nicht ersichtlich, warum das Koppelungsverbot für Vorlagen gelten solle, die im Wege direkter Demokratie nach Art. 75 Abs. 3 LV eingebracht würden, nicht hingegen für Vorlagen aus der Mitte des Landtags nach Art. 75 Var. 1 LV, zumal die Landesverfassung in Art. 77 Abs. 1 LV beide Entscheidungswege verknüpfe. Angesichts der starken Stellung der Volksgesetzgebung in der Landesverfassung könne das Demokratieprinzip jedenfalls in seiner brandenburgischen Ausformung nicht für ungeschriebene Einschränkungen wie ein Koppelungsverbot herangezogen werden.

- 28 Im Übrigen wahre die Antragstellerin die Vorgaben eines Koppelungsverbots, sofern ein solches anerkannt würde. Ein solches könne allenfalls für „Ausreißerfälle“ gelten, also für Initiativen, die tatsächlich komplett fernliegende politische Ziele miteinander verknüpften.

- 29 Die vier Teilbegehren der Volksinitiative bezögen sich auf dasselbe Ziel, die Gesundheitsversorgung im ländlichen Raum zu stärken, wobei sich das erste Begehren auf die Krankenhäuser beziehe, während die weiteren drei Begehren eine Verbesserung der Situation der Landärzte in den Blick nähmen. Diese Zielsetzung sei nicht zu weit gefasst.
- 30 Die vier Teilbegehren der Volksinitiative hingen inhaltlich zusammen und bauten aufeinander auf. Die durch Stipendien geförderten Landärzte (Teilbegehren 2) und die ausbildungsgeförderten Praxisschwestern (Teilbegehren 3) arbeiteten in Arztpraxen zusammen, deren Erhalt durch den Arztpraxen-Sicherungszuschuss (Teilbegehren 4) gefördert werde. Die Arztpraxen wirkten in der medizinischen Versorgung mit den Krankenhäusern zusammen, die durch den „Krankenhäuser-Rettungsfonds“ unterstützt würden. Diese vier Teilbereiche machten gerade in ihrem Zusammenspiel Sinn und seien eng miteinander verknüpft, weshalb von einer „Einheit der Materie“ auszugehen sei. Das gelte umso mehr, als die Teilbegehren denselben Adressaten (Landtag) hätten und auf dieselbe Handlungsform (einfachgesetzliche Umsetzung) hin angelegt seien. Angesichts des inneren Zusammenspiels der Teilbegehren erscheine es kaum vorstellbar, dass jemand, der eines oder mehrere dieser Teilbegehren unterstütze, ein anderes ablehne und seine Unterschrift nur notgedrungen geleistet habe. Es werde kein Teilziel erschlichen. Die Erwägungen des Parlamentarischen Beratungsdienstes erschöpften sich in Mutmaßungen über die Motivlage der Unterzeichner; ihnen werde Sozialneid unterstellt (Rentner gegen Stipendienbezieher) oder jede Verantwortung für das Gemeinwesen abgesprochen (Studenteneltern gegen das Krankenhaus vor Ort). Empirische Daten für diese Unterstellungen lägen nicht vor. Bis zum Beweis des Gegenteils könne unterstellt werden, dass die Unterzeichner der Volksinitiative deren vollen Inhalt kennen und diesen unterstützen würden. Angesichts der vier gleichlaufenden, aufeinander aufbauenden Teilbegehren hätte es eine reine Förmerei bedeutet, von jedem der 26.000 Unterzeichner jeweils vier Unterschriften zuzüglich der weiteren erforderlichen Eintragungen zu verlangen. Die Volksgesetzgebung dürfe nicht unnötig erschwert und in der Praxis kaum handhabbar gemacht werden.
- 31 Nachdem das Verfassungsgericht die Antragstellerin aufgefordert hatte, auch zu den Fragen eines zulässigen Gegenstands der Volksinitiative, zur Gesetzgebungskompetenz des Landes und zur Vereinbarkeit mit dem Haushaltsvorbehalt vorzutragen, hat der Verfahrensbevollmächtigte der Antragstellerin die Antragsbegründung mit

Schriftsatz vom 24. August 2024, bei Gericht per Fax eingegangen am selben Tag, wie folgt ergänzt.

- 32 Die Volksinitiative enthalte einen sonstigen Gegenstand der Willensbildung gemäß Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV und stelle insofern eine „andere Vorlage“ dar im Sinne des Art. 77 Abs. 1 Var. 3 LV. Die vier darin aufgeführten Teilbegehren ergäben in ihrem Zusammenwirken das gemeinsame Begehren, die medizinische Versorgung in Brandenburg, insbesondere in ländlichen Gebieten, zu sichern und zu stärken. Die Initiative sei darauf gerichtet, dass sich der Landtag mit diesem Begehren beschäftige, es aufgreife, als Sachgesetzgeber in Gesetzesform umsetze und als Haushaltsgesetzgeber die entsprechenden etatmäßigen Voraussetzungen schaffe.
- 33 Dem Land Brandenburg komme für jedes der vier Teilbegehren - und damit für das Begehren der Antragstellerin insgesamt - die Gesetzgebungskompetenz zu. Auch könne der Landtag Brandenburg als Verfassungsorgan jeweils im Rahmen seiner Zuständigkeit darüber entscheiden.
- 34 Dies gelte zunächst für den begehrten Fonds zur Rettung der Krankenhäuser. Nach der Grundregel des Art. 30, 70 GG liege die Zuständigkeit hierfür beim Land. Die konkurrierende Bundesgesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 19a GG betreffe vor allem Finanzhilfen des Bundes, ohne weitergehende Hilfen der Länder auszuschließen. Von dieser Kompetenz habe der Bund durch den Erlass des Krankenhausfinanzierungsgesetzes nicht abschließend Gebrauch gemacht.
- 35 Das Land sei auch zuständig für die Regelung der Vergabe weiterer Landärzte-Stipendien. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG betreffe nur die Prüfung für die Berufsaufnahme, nicht aber die individuelle Förderung einzelner Studenten. Diese sei Gegenstand des auf der Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG erlassenen Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG), welches nicht abschließend sei. Es ergebe sich auch kein Konflikt mit der bestehenden Förderrichtlinie für Landärzte-Stipendien. Dem Landtag stehe es frei, einen bislang gesetzlich nicht geregelten Bereich einer gesetzlichen Regelung zuzuführen, zumal kein Kernbereich der Exekutive betroffen sei. Die bestehende Förderrichtlinie sei entsprechend anzupassen oder ggf. aufzuheben.
- 36 Das dritte Teilbegehren (Kostenübernahme für die Ausbildung zu nichtärztlichen Praxisassistenten) betreffe nicht die Zulassung zum Heilgewerbe im Sinne von

Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG, sondern die Gewährung von Ausbildungsbeihilfen im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG, unter den sich auch die vorliegend geforderte Vollfinanzierung subsumieren lasse. Der Landtag könne eine entsprechende gesetzliche Regelung schaffen und für eine budgetmäßige Deckung sorgen.

- 37 Soweit hinsichtlich des Arztpraxen-Sicherungszuschusses an Vertragsärzte eine konkurrierende Bundeskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG bestehe, habe der Bund auch hiervon nicht abschließend Gebrauch gemacht. Die Regelung des Sicherstellungszuschlags und des Investitionskostenzuschlags in § 105 Abs. 1a Fünftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB V) beziehe sich nur auf die Förderung der Arztpraxen durch Mittel der gesetzlichen Krankenversicherung und schließe eine weitere Förderung durch Landesmittel nicht aus.
- 38 Dass dem Land die Gesetzgebungskompetenz für die begehrten Regelungen zukomme, entspreche auch der Auffassung des Parlamentarischen Beratungsdiensts des Landtags und des Hauptausschusses, an der festzuhalten sei.
- 39 Der Haushaltsvorbehalt nach Art. 76 Abs. 2 LV greife nicht ein, da die Antragstellerin keinen eigenen Gesetzentwurf vorgelegt habe, sondern den Landtag lediglich aufgefordert habe, sich mit ihrem Begehren zu beschäftigen. Hierdurch werde die Budgetverantwortung des Landtags nicht eingeschränkt. Der Parlamentarische Beratungsdienst des Landtags teile diese Sicht.
- 40 Sofern der Haushaltsvorbehalt nach Art. 76 Abs. 2 LV auch auf „andere Vorlagen“ Anwendung finde, sei er gewahrt, da keiner der dort genannten Ausschlussgründe eingreife.
- 41 Die Antragstellerin beantragt,
- festzustellen, dass die Volksinitiative „Gesundheit ist keine Ware: Krankenhäuser und Praxen retten!“ zulässig ist.

III.

- 42 Der Landtag hat Gelegenheit zur Äußerung erhalten.
- 43 Er hält den Antrag für unbegründet. Die Volksinitiative sei aus mehreren Gründen unzulässig.

- 44 Die Volksinitiative ziele ihrem Wortsinn nach darauf, den Landtag zur Verabschiedung eines Gesetzes mit bestimmten Inhalten zu verpflichten. Dies sei unzulässig. Volksinitiativen, die - wie die Antragstellerin - keinen ausgearbeiteten Gesetzentwurf, sondern eine „andere Vorlage“ im Sinne von Art. 76 Abs. 1, Art. 77 Abs. 1 LV, § 5 Abs. 1 VAGBbg enthielten, dürften nicht auf eine Verpflichtung des parlamentarischen Gesetzgebers gerichtet sein, der Initiative zu folgen und den angestrebten Inhalt umzusetzen. Die Forderung der Antragstellerin, ein Gesetz mit „mindestens folgenden(n) Inhalte(n)“ „zu verabschieden“ ziele ihrem Wortsinn nach auf eine solche Verpflichtung. Ein verständiger Bürger könne diese Formulierung auch nur in diesem Sinne verstehen, zumal ein klarstellender Hinweis auf die Unzulässigkeit einer legislativen Verpflichtung fehle. Zudem habe die Antragstellerin in ihrem Schriftsatz vom 24. August 2024 selbst betont, dass der Landtag die Begehren der Initiative aufgreifen, als Sachgesetzgeber umsetzen und als Haushaltsgesetzgeber die etatmäßigen Voraussetzungen schaffen solle. Damit wolle die Volksinitiative etwas erreichen, was von den möglichen Inhalten einer Initiative nach Art. 76 LV nicht umfasst sei. In den Dreiklang zulässiger Formen der Volksgesetzgebung (Gesetzentwurf, schlichter Parlamentsbeschluss, bloße Befassung des Landtags) füge sie sich nicht ein.
- 45 Die in Nr. 4 der Volksinitiative geforderte Maßnahme eines Arztpraxen-Sicherungszuschusses sei der Gesetzgebungszuständigkeit des Landes und damit der Landtagszuständigkeit entzogen. Das Vertragsarztrecht sei als Teil der Sozialversicherung Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung von Bund und Ländern (Art. 72 Abs. 1 GG, Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG). Von dieser Gesetzgebungszuständigkeit habe der Bund in den §§ 69 bis 71, 72 bis 106d SGB V umfassend Gebrauch gemacht. Investitionskostenzuschüsse und Sicherstellungszuschläge seien in § 105 Abs. 1, Abs. 1a Satz 2, Abs. 4 Satz 1 SGB V abschließend geregelt. Für den Fall, dass die Beitragsmittel der sozialen Krankenversicherungsträger nicht ausreichten, sehe das Grundgesetz in Art. 120 Abs. 1 Satz 4 GG ausschließlich einen Zuschuss aus Steuermitteln des Bundes vor. Finanzierungs- und Handlungsmöglichkeiten des Landes seien in diesem Bereich ausgeschlossen.
- 46 Die Volksinitiative verstoße außerdem gegen den Haushaltsvorbehalt nach Art. 76 Abs. 2 LV. Nach der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts seien Volksinitiativen hiernach unzulässig, wenn sie haushaltsrechtlich relevante Materien betreffen, also entweder unmittelbar auf die Haushaltsgesetzgebung einwirkten oder zu finanzwirksamen Regelungen führten und sich unter Berücksichtigung der Umstände

des Falles als wesentliche Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments darstellten. Für die Frage, ob sich durch Ausgaben oder Mindereinnahmen Auswirkungen auf das Gesamtgefüge des Haushalts ergäben, komme es außer auf die Höhe der Beiträge auf Art und Dauer der finanziellen Belastungen an. Die in der Volksinitiative enthaltenen Gesetzgebungsaufträge müssten jeweils finanziell aus Landesmitteln und dem Landeshaushalt bestritten werden. Die Kosten, die teilweise bestimmt (Nr. 1, 2 und 4), teilweise unbestimmt (Nr. 3) seien, seien erheblich, zumal die Maßnahmen auf unbestimmte Zeit angelegt seien. Hierdurch werde der Haushaltsvorbehalt nach Art. 76 Abs. 2 LV betroffen, der die Zulässigkeit der Volksinitiative in allen vier Maßnahmebereichen ausschließe.

- 47 Die Volksinitiative sei schließlich auch deshalb insgesamt unzulässig, da sie gegen das Koppelungsverbot verstoße. Dieses ergebe sich aus Art. 76 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 2 Abs. 2 und Abs. 4 Satz 1 LV und bilde eine eigene verfassungsrechtliche Vorgabe für direktdemokratische Initiativen. Es folge aus einer systematischen, teleologischen und historischen Auslegung und Anwendung des Demokratieprinzips in der Landesverfassung und gelte für alle nach § 5 Abs. 1 VAGBbg zulässigen Gegenstände.
- 48 Die in der Landesverfassung angelegte Gleichrangigkeit von parlamentarischer und Volksgesetzgebung sage nichts aus über die Zulässigkeitsvoraussetzungen der Volksgesetzgebung und anderer Gegenstände der politischen Willensbildung. Volksinitiativen nach § 5 Abs. 1 VAGBbg seien punktuelle direktdemokratische Ergänzungen eines Systems repräsentativer Demokratie. Als solche müssten sie auf einzelne Gegenstände begrenzt bleiben. Bei einer Verknüpfung verschiedener, inhaltlich unverbundener Gegenstände würde das Verfahren der Plebiszite seine besondere Funktion in der demokratischen Verfassungsordnung einbüßen.
- 49 Teleologische Gesichtspunkte stützten diese Wertung. Um den Willen einer Mehrheit des Volkes in Sachfragen mit plebiszitären Elementen durchsetzen zu können, müsse dieser Wille zweifelsfrei feststehen. Dies verlange zwingend eine Begrenzung von Volksinitiativen auf einzelne Sachfragen. Eine Verknüpfung mehrerer Fragen lege Paket- oder Kompromissentscheidungen nahe, bei denen sich die Abstimmungsberechtigten nur angesichts der eingeschränkten Antwortmöglichkeiten (ja/nein) veranlasst sähen, der Initiative insgesamt zuzustimmen, auch wenn sie nur einzelne Punkte unterstützen wollten. Die Initiatoren einer Volksinitiative könnten verschiedenen

Auffassungen mittels geschickter Zusammenstellung insgesamt zur Durchsetzung verhelfen, die jede für sich genommen keine direktdemokratische Mehrheit fände.

- 50 Die Entstehungsgeschichte der Landesverfassung belege, dass der länderübergreifende Diskurs über Reichweite und Grenzen der Volksgesetzgebung auch in Brandenburg habe rezipiert werden sollen. Es sei anzunehmen, dass der Verfassungs- und Gesetzgeber die Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs aus den Jahren 1974 und 1976 gekannt habe, die bis heute länderübergreifend als Begründung des landesverfassungsrechtlichen Koppelungsverbots herangezogen würden. Hätte er sich hiervon distanzieren wollen, hätte er eine abweichende Regelung schaffen müssen.
- 51 Mit dem Koppelungsverbot vereinbar seien nur solche Vorlagen und Forderungen, die inhaltlich derart zusammenhängen, dass sie eine einheitliche Materie bildeten, deren Bestandteile nicht isoliert zur Abstimmung gestellt werden könnten. Eine bloß sachliche Verknüpfung unter einen „Oberbegriff“ genüge dafür nicht. Dass die erstrebten Regelungen einer gemeinsamen Zielsetzung dienen oder ein allgemeines Programm durchsetzen sollten, sei ebenfalls nicht ausreichend.
- 52 Gemessen hieran erweise sich die Volksinitiative als unzulässig, da die vier Einzelpunkte lediglich durch eine gemeinsame Zielsetzung (Verbesserung der Gesundheitsversorgung und der medizinischen Versorgung) zusammengehalten würden. Dieses Globalziel sei zu weit und zu unbestimmt, um einen zwingenden Zusammenhang zu begründen. Es gehe um ganz unterschiedliche Bereiche des Gesundheitssystems und der beruflichen Bildung, um verschiedene Empfänger von Fördermitteln und verschiedene gesetzliche Grundlagen in verschiedenen Gesetzen. Eine „Einheit der Materie“ fehle.

IV.

- 53 Die Antragstellerin hat auf die Stellungnahme des Landtags erwidert.
- 54 Entgegen der Auffassung des Landtags sei das Land Brandenburg auch für einen Arztpraxen-Sicherungszuschuss zuständig. Es handele sich dabei nicht um eine sozialversicherungsrechtliche Regelung, sondern um die Gewährung einer Subvention. Die Bereitstellung finanzieller Mittel für die Entwicklung des Landes sei eine Ausprägung des Budgetrechts des Landtags. Im Übrigen würden vergleichbare Zuschüsse

auch in den Ländern Bayern und Thüringen gewährt, ohne dass die Verfassungsgemäßheit in Frage gestellt worden wäre. Da nicht an eine Sozialversicherung geleistet werden solle, sondern an die Inhaber von Arztpraxen in unterversorgten Regionen, sei auch Art. 120 Abs. 1 Satz 4 GG nicht einschlägig; es gehe um einen ganz anderen Zahlungsempfänger.

- 55 Gegen die Geltung eines Koppelungsverbots sprächen systematische Gesichtspunkte. Art. 75 LV unterstreiche, dass die parlamentarische Gesetzgebung und die Volksgesetzgebung gleichberechtigt nebeneinanderstünden. Von daher erschließe sich nicht, warum der parlamentarische Gesetzgeber verschiedene, sogar vollkommen heterogene Materien in einem Gesetz verbinden könne, während dies der Volksgesetzgebung nicht möglich sein solle, zumal die Verfassung des Landes Brandenburg die Möglichkeit des Übergangs aus dem Verfahren der Volksgesetzgebung in dasjenige der parlamentarischen Gesetzgebung kenne. Folge man der Auffassung des Landtags, würde das Koppelungsverbot für die Vorlagen einer Volksinitiative gelten, während die Zustimmung des Landtags nach Art. 77 Abs. 1 LV daneben vollkommen andere Gegenstände politischer Willensbildung umfassen könnte. Dies schein systematisch kaum begründbar. Aus teleologischer Sicht sei ein Schutz der Einwohner des Landes vor einer eigenen Entscheidung nicht erforderlich. Wer eines der Ziele einer Initiative ablehne, dem stehe es frei, insgesamt nicht zu unterzeichnen und die von ihm selbst als besonders wichtig erachteten Ziele in einer eigenen Initiative zu verfolgen. Der Verweis des Landtags auf die Regelungen in anderen Landesverfassungen und im Bund beachte den eigenen Verfassungsraum Brandenburgs nicht hinreichend. Art. 28 Abs. 1 GG verlange nur eine gewisse Vergleichbarkeit der Länder, keine strikte Einheitlichkeit.
- 56 Im Übrigen halte die Volksinitiative das Koppelungsverbot ein. Die einzelnen Forderungen zielten gemeinsam auf eine Stärkung der gesundheitlichen Versorgung im ländlichen Raum; dabei griffen die einzelnen Fördermaßnahmen wie die Zahnräder eines Getriebes ineinander. Unerheblich sei, ob ein Begehren denotwendig nur bei gleichzeitiger Erfüllung des anderen verwirklicht werden könne. Ausreichend sei vielmehr, dass die Teilbegehren überhaupt aus demselben Gebiet stammten, in dieselbe Richtung zielten und sich ihre Wirkungen wechselseitig unterstützten und stärkten. Ausgehend von der Auffassung des Landtags müsste für jedes der Teilbegehren eine gesonderte Volksinitiative gestartet und eine getrennte Unterschriften-

sammlung durchgeführt werden, was als leere Förmerei erscheine und komplexere Vorhaben nahezu unmöglich mache.

B.

57 Der Antrag ist zulässig (I.), jedoch unbegründet (II.).

I.

58 Der Antrag ist nach Art. 113 Nr. 5 LV, § 12 Nr. 9 Gesetz über das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg (Verfassungsgerichtsgesetz Brandenburg - VerfGGBbg) i. V. m. § 11 VAGBbg zulässig. Gemäß § 11 VAGBbg können die Vertreter einer Volksinitiative binnen eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung das Verfassungsgericht anrufen, wenn der Hauptausschuss nach § 9 Abs. 6 Satz 1 VAGBbg - wie hier am 17. Juli 2024 - einen Beschluss über die Unzulässigkeit einer Volksinitiative fasst.

59 Antragstellerin ist die Volksinitiative selbst, deren Vertreter insoweit nach § 2 Abs. 3 i. V. m. § 11 VAGBbg als gesetzliche Prozessstandschafter auftreten (Beschluss vom 15. März 2024 - VfGBbg 36/20 -, Rn. 28 m. w. N., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>).

60 Der Antrag ist als Feststellungsantrag statthaft. Insbesondere ist das Feststellungsbegehren der Antragstellerin nicht subsidiär gegenüber einem Antrag, die ablehnende Entscheidung des Landtags aufzuheben. Diese Entscheidung erwächst nicht in Bestandskraft. Wenn das Landesverfassungsgericht feststellen würde, dass die Volksinitiative - entgegen der Wertung des Landtags - zulässig wäre, stellte der Landtagsbeschluss kein Verfahrenshindernis für das weitere Verfahren mehr dar. Einer Aufhebung des Beschlusses des Hauptausschusses bedarf es somit nicht (vgl. für Schleswig-Holstein: VerfG SH, Urteil vom 6. Dezember 2019 - LVerfG 2/18 -, Rn. 56, juris).

61 Die einmonatige Antrags- und Begründungsfrist des § 11 VAGBbg ist gewahrt. Für den Beginn der Frist kommt es nach dem Wortlaut des § 11 VAGBbg auf die Bekanntgabe der Entscheidung des Hauptausschusses an. Nach § 9 Abs. 6 Satz 3 VAGBbg ist der Beschluss den Vertreterinnen und Vertretern der Volksinitiative durch die Präsidentin des Landtags bekannt zu geben. Das Schreiben der Präsi-

tin des Landtags, mit dem sie über den Beschluss des Hauptausschusses informiert hat, ist der Antragstellerin nach eigenen Angaben am 10. August 2024 zugegangen. Die Antragschrift vom 16. August 2024 und die ergänzende Begründungsschrift vom 24. August 2024 sind jeweils am selben Tag - und somit rechtzeitig - bei Gericht eingegangen.

II.

- 62 Der Antrag ist jedoch unbegründet.
- 63 Das Verfassungsgericht entscheidet nach § 11 VAGBbg, ob die streitgegenständliche Volksinitiative zulässig ist. Den gerichtlichen Prüfungsmaßstab gibt dabei Art. 76 LV in Verbindung mit dem Volksabstimmungsgesetz vor. Neben der Einhaltung der dort genannten formellen (§ 6 VAGBbg) und materiellen (Art. 76 Abs. 2 LV, § 5 VAGBbg) Voraussetzungen ist für die Zulässigkeit einer Volksinitiative erforderlich, dass die Volksinitiative auch im Übrigen mit den Vorgaben der Verfassung in Einklang steht (vgl. Beschluss vom 15. März 2024 - VfGBbg 36/20 -, Rn. 32 m. w. N., Urteil vom 15. September 1994 - VfGBbg 2/93 -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; Lieber, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Art. 76 Ziff. 6). Über das Vorliegen dieser Voraussetzungen entscheidet das Verfassungsgericht im Rahmen des Verfahrens nach § 11 VAGBbg aufgrund einer umfassenden Prüfung, bei der es nicht auf die vom Hauptausschuss für die Unzulässigkeit der Volksinitiative angeführten Gründe beschränkt ist (Beschluss vom 15. März 2024 - VfGBbg 36/20 -, Rn. 33 ff. m. w. N., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>).
- 64 Nach diesen Maßgaben ist dem Feststellungsantrag der Antragstellerin nicht stattzugeben.
- 65 Die Volksinitiative ist zwar unter Einhaltung der Verfahrensvoraussetzungen zustande gekommen (hierzu unter 1.). Die Vorlage ist auch grundsätzlich von Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV erfasst, da sie keine unzulässige Inpflichtnahme des Landtags bewirkt (hierzu unter 2.). Die Vorlage und ihre Begründung genügen jedoch nicht den inhaltlichen Anforderungen, die sich aus dem Demokratieprinzip an ihre Klarheit und Bestimmtheit ergeben (hierzu unter 3.). Schließlich verstößt sie gegen das aus dem Demokratieprinzip des Art. 2 Abs. 1 LV abgeleitete Koppelungsverbot (hierzu unter 4.).

- 66 1. Die Volksinitiative „Gesundheit ist keine Ware: Krankenhäuser und Praxen retten!“ erfüllt die förmlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen nach §§ 6, 8 VAGBbg.
- 67 Die Volksinitiative ist von mindestens zwanzigtausend beteiligungsberechtigten Einwohnerinnen und Einwohnern des Landes Brandenburg unterstützt worden und damit, wie der Hauptausschuss mit Beschluss vom 17. Juli 2024 festgestellt hat, im Sinne von § 6 Abs. 1 VAGBbg zustande gekommen (vgl. S. 3 des Sitzungsprotokolls, P-HA 7/66).
- 68 Die Gestaltung des Unterschriftsbogens entsprach auch den förmlichen Anforderungen nach § 8 VAGBbg.
- 69 2. Die Initiative fällt als andere Vorlage über sonstige Gegenstände der politischen Willensbildung in den Anwendungsbereich von Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV (2.1). Als solche führt sie lediglich zu einer Befassungspflicht des Landtags mit den vorgelegten Regelungsbegehren (2.2). Dass der Abstimmungstext gegebenenfalls im Sinne eines verbindlichen Gesetzgebungsauftrags verstanden werden könnte (2.3), steht dem nicht entgegen, da ein solcher Auftrag für den Landtag jedenfalls keine rechtliche Bindungswirkung entfaltet (2.4).
- 70 Das Verfahren der Volksinitiative nach Art. 76 Abs. 1 LV zielt darauf, den Landtag zu veranlassen, sich mit „bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung“ zu befassen (von Brünneck/Epting, in: Simon/Franke/Sachs, Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, § 22 Rn. 15). Neben den in Abs. 1 Satz 2 ausdrücklich genannten Gesetzentwürfen können dem Landtag auch andere Gegenstände der politischen Willensbildung vorgelegt werden (vgl. Lieber, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Art. 76 Ziff. 3; Ritgen, ZG 2017, 357, 360). Die Volksinitiative kann damit im Grundsatz alle Gegenstände aufgreifen, die der Landtag „als gewählte Vertretung des Volkes“ (Art. 55 Abs. 1 LV) behandeln kann (vgl. Hübner, in: von Mutius/Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, 1995, Art. 41 Rn. 5; Sönke E. Schulz, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 1. Aufl. 2021, Art. 48 Rn. 12; vgl. auch Litten/Groth, in: Classen/Sauthoff, Verfassung MV, 3. Aufl. 2023, Art. 59 Rn. 4).
- 71 2.1 Die Volksinitiative hat keinen Gesetzentwurf zum Gegenstand, sondern formuliert eine Aufforderung an den Landtag, gesetzgeberisch tätig zu werden. Hierbei handelt

es sich um einen sonstigen Gegenstand der politischen Willensbildung im Sinne von Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV im Rahmen einer „anderen Vorlage“ (vgl. HambVerfG, Urteil vom 22. April 2005 - 5/04 -, Rn. 75, juris; vgl. zur Abgrenzung auch HambVerfG, Urteil vom 15. Dezember 2004 - 6/04 -, Rn. 58 ff., 62, juris; Ritgen, ZG 2017, 357, 373; Rudolf, in: Knops/Jänicke, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 1. Aufl. 2022, Art. 50 Rn. 25 f.). Dass sich die Aufforderung an den Landtag auf einen Gegenstand der Gesetzgebung bezieht, hindert die Einordnung als „andere Vorlage“ nicht, da es jedenfalls an konkret ausgearbeiteten Regelungsentwürfen fehlt (vgl. HambVerfG, Urteil vom 22. April 2005 - 5/04 -, Rn. 75, juris; Hübner, in: von Mutius/Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, 1995, Art. 41 Rn. 11).

72 2.2 Eine erfolgreiche Volksinitiative, die zulässig zustande gekommen ist, begründet für den Landtag die Pflicht, sich mit dem Gegenstand der Vorlage zu befassen (vgl. von Coelln, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, 1. Aufl. 2017, § 243 Teilnahmerechte (Mitwirkungsrechte) Rn. 30), wobei „Befassung“ im Sinne einer Entscheidung über das Begehren zu verstehen ist (vgl. für die vergleichbare Regelung in der Landesverfassung Hamburgs: Rudolf, in: Knops/Jänicke, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 1. Aufl. 2022, Art. 50 Rn. 25). § 12 VAGBbg schreibt vor, dass der Landtag auf der Grundlage einer Beschlussempfehlung des Hauptausschusses innerhalb von vier Monaten über eine zulässige Volksinitiative durch gesonderten Beschluss zu entscheiden hat. Die von der Volksinitiative erstrebte Vorlage kann er dabei entweder ablehnen (§ 12 Abs. 3 VAGBbg) oder unverändert annehmen (§ 12 Abs. 4 VAGBbg). Schließt sich der Landtag der Forderung der Volksinitiative nicht an, kommt es auf Verlangen ihrer Vertreter zu einem Volksbegehren (Art. 77 Abs. 1 LV) und ggf. zu einer Volksentscheidung nach Art. 78 LV (näher hierzu von Brünneck/Epting, in: Simon/Franke/Sachs, Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, § 22 Rn. 16 f.; Ritgen, ZG 2017, 357, 361). Im Falle einer zustimmenden Entscheidung des Landtags entfällt das Volksbegehren (§ 12 Abs. 4 VAGBbg) und das Verfahren ist beendet (von Brünneck/Epting, in: Simon/Franke/Sachs, Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, § 22 Rn. 17).

73 Die Wirkung einer durch Landtagsbeschluss oder Volksentscheid angenommenen Vorlage unterscheidet sich, je nachdem, ob Gegenstand der Vorlage ein Gesetzentwurf oder ein sonstiger Gegenstand der politischen Willensbildung ist. Mit der An-

nahme einer Gesetzesvorlage erfolgt die Verabschiedung des beantragten Gesetzes (vgl. von Coelln, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, 1. Aufl. 2017, § 243 Teilnahmerechte (Mitwirkungsrechte) Rn. 32; vgl. auch Lieber, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Art. 77 Ziff. 1) und damit eine unmittelbare Änderung der geltenden Rechtslage (vgl. HambVerfG, Urteil vom 1. September 2023 - 3/22 -, Rn. 65, juris). Beschlüssen und Volksentscheiden über andere Vorlagen kommt hingegen keine unmittelbare rechtliche Relevanz zu. Sie gelten - vergleichbar schlichten Parlamentsbeschlüssen - als rechtlich unverbindliche Empfehlungen, denen lediglich politische Wirkung zukommt (vgl. Ritgen, ZG 2017, 357, 37; Lieber, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Art. 77 Ziff. 3.1; Brünneck/Epting, in: Simon/Franke/Sachs, Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, § 22 Rn. 15; vgl. auch HambVerfG, Urteil vom 1. September 2023, - 3/22 -, Rn. 57, 65, juris; Kloepfer/Jessen, LKV 2023, 425, 430).

- 74 2.3 Der Landtag macht geltend, dass das Ziel der Volksinitiative über einen schlichten Parlamentsbeschluss oder eine bloße parlamentarische Befassung hinausreiche. Sie wolle den Gesetzgeber zum Erlass eines bestimmten Gesetzes verpflichten, was kein zulässiger Gegenstand einer anderen Vorlage nach Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV sei (Stellungnahme vom 24. November 2024). Demgegenüber sieht der Parlamentarische Beratungsdienst des Landtags es als zumindest vertretbar an, die andere Vorlage im Sinne einer unverbindlichen Bitte an den Landtag auszulegen, die begehrten Regelungen gesetzgeberisch umzusetzen (Gutachten vom 12. Juli 2024, S. 19, 64).
- 75 2.3.1 Welche Pflichten mit einer Volksinitiative begründet werden sollen, ist durch Auslegung zu ermitteln (HambVerfG, Urteil vom 1. September 2023, - 3/22 -, Rn. 61, juris). Im Rahmen der bindenden vom Verfassungsgericht vorzunehmenden Auslegung ist auf den Wortlaut der Initiative abzustellen, wobei der Blickwinkel eines objektiven Betrachters maßgeblich ist (vgl. HambVerfG, Urteile vom 30. November 2005, - 16/04 -, Rn. 78, vom 21. Dezember 2021, - 6/20 - Rn. 51, vom 1. September 2023 - 3/22 -, Rn. 54, und vom 8. Dezember 2023, - 4/22 -, Rn. 100, juris; Caspar, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 2006, Art. 41 Rn. 21; Sönke E. Schulz, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 1. Aufl. 2021, Art. 48 Rn. 15). Auf die Vorstellung der Initiatoren oder deren im Gerichtsverfahren abgegebene Erklärungen kommt es hingegen nicht an, die Initiative erhält ihre Legitimation nicht aus der Gruppe ihrer

Vertreter, sondern aus der Mehrheit der abgegebenen Stimmen (vgl. HambVerfG, Urteile vom 15. Dezember 2004, - 6/04 -, Rn. 61, vom 21. Dezember 2021, - 6/20 -, Rn. 51, vom 1. September 2023, - 3/22 -, Rn. 54, und vom 8. Dezember 2023, - 4/22 -, Rn. 100, juris). Zu beurteilen ist derjenige Inhalt, den ihr die Stimmberechtigten im Zeitpunkt ihrer Unterschriftsleistung bei verständiger Betrachtungsweise begeben konnten und mussten (vgl. HambVerfG, Urteile vom 30. November 2005, - 16/04 -, Rn. 78, vom 21. Dezember 2021, - 6/20 -, Rn. 51, und vom 8. Dezember 2023, - 4/22 -, Rn. 100, juris; VerfGH Berlin, Beschluss vom 27. Oktober 2008, - 86/08 -, Rn. 70, juris). Dabei ist der Verständnishorizont eines rechtsunkundigen Stimmberechtigten zugrunde zu legen (vgl. HambVerfG, Urteil vom 21. Dezember 2021, - 6/20 -, Rn. 51, juris; VerfGH Berlin, a. a. O., Rn. 71, juris).

- 76 2.3.2 Nach dem Wortlaut der Vorlage ist Adressat der Volksinitiative der Landtag. Dieser wird aufgefordert, ein „Gesundheit-ist-keine-Ware-Gesetz“ zu verabschieden, das mindestens die vier benannten Teilbegehren umsetzt.
- 77 a) Die Formulierung „wird aufgefordert“ ließe sich im Sinne eines unverbindlichen Ersuchens interpretieren (vgl. HambVerfG, Urteil vom 22. April 2005, - 5/04 -, Rn. 75, juris), zumal es an keiner Stelle heißt, dass der Landtag zu einem bestimmten Tätigwerden verpflichtet werden soll. Dass die Vorlage ein konkretes Gesetzgebungsvorhaben („Gesundheit-ist-keine-Ware-Gesetz“) benennt, steht ihrer Bewertung als „Befassung mit sonstigen Gegenständen der politischen Willensbildung“ im Sinne von Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV nicht notwendig entgegen; dies kann auch als Aufforderung an den Landtag verstanden werden, entsprechende Gesetzesänderungen einzuleiten, ohne damit ein bestimmtes Ergebnis bindend vorgeben zu wollen (vgl. HambVerfG, Urteil vom 22. April 2005 - 5/04 -, Rn. 75, juris).
- 78 b) Gegen eine Auslegung als bloße Befassungsinitiative spricht allerdings die Aufforderung zu einer „Verabschiedung“ des genannten Gesetzes. Nach dem allgemeinen Sprachgebrauch meint Verabschiedung die Beschlussfassung zum Inkrafttreten eines Gesetzes. Diese Formulierung legt es aus Sicht eines rechtsunkundigen Stimmberechtigten nahe, dass vom Landtag nicht nur eine Befassung mit den Regelungsanliegen der Initiative, sondern auch deren gesetzgeberische Umsetzung begehrt wird. Der Eindruck, dass die Vorlage auf einen Gesetzgebungsakt gerichtet ist, wird dadurch verstärkt, dass bereits ein konkreter Gesetzestitel („Gesundheit-ist-keine-Ware-Gesetz“) sowie bestimmte Mindestinhalte vorgegeben werden.

Das angestrebte Regelungsziel der Initiative lässt sich außerdem nur verwirklichen, wenn der Landtag ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren nicht nur einleitet, sondern auch zum Abschluss bringt. Dies spricht dafür, der Vorlage einen Erklärungswert in dem Sinne beizumessen, dass der Landtag zu einem entsprechenden Gesetzgebungsakt verbindlich verpflichtet werden soll.

- 79 2.4 Auch wenn die Vorlage nach dem Vortrag der Vertreter der Antragstellerin in der mündlichen Verhandlung so gemeint gewesen ist, dass dem Landtag ein verbindlicher Gesetzgebungsauftrag erteilt werden soll, kann daraus trotzdem nicht mehr als eine Befassungspflicht des Parlaments folgen. Die Landesverfassung misst solchen Volksinitiativen, die keinen konkreten Gesetzentwurf beinhalten, keine rechtliche Verbindlichkeit bei.
- 80 2.4.1 Art. 76 Abs. 1 LV eröffnet - wie zuvor dargestellt - zwei ihrer Wirkung nach unterschiedliche Verfahren der plebiszitären Beteiligung: Zum einen gibt es die Vorlage eines Gesetzentwurfs als erste Stufe der Volksgesetzgebung nach Art. 76 Abs. 1 Satz 2 LV, mit der eine unmittelbare Änderung der geltenden Rechtslage erreicht werden kann. Zum anderen ermöglicht die Norm politische Einflussnahme auf dem Weg einer anderen Vorlage zu sonstigen Gegenständen nach Art. 76 Abs. 2 Satz 1 LV (vgl. vorstehend unter Ziffer 2.2). Eine Volksinitiative, mit der eine Rechtsänderung erzwungen werden soll, ohne einen Gesetzentwurf vorzulegen, bewegt sich außerhalb dieses von Art. 76 Abs. 1 LV vorgegebenen Rahmens (vgl. HambVerfG, Urteil vom 1. September 2023 - 3/22 -, Rn. 64, 66, juris). Sie ist auf eine Volksgesetzgebung i. e. S. gerichtet, die den damit verbundenen konzeptionellen Aufwand vermeidet und die hohen inhaltlichen Anforderungen an Gesetzesinitiativen umgeht.
- 81 2.4.2. Entsprechend kann ihr keine rechtliche Bindungswirkung zukommen. Eine solche Initiative ist als andere Vorlage im Sinne von Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV i. V. m. §§ 5, 12 Abs. 3 1. Alt. VAGBbg auch dann für den Landtag nicht bindend, wenn sie eine solche Verpflichtung formuliert und den Landtag zum Erlass eines Gesetzes auffordert. Dies ergibt sich zum einen aus dem Gleichrang von Volks- und Parlamentsentscheidungen (a) und zum anderen aus der Mandatsfreiheit der Landtagsabgeordneten (b). Auch die Entstehungsgeschichte von Art. 76 Abs. 1 LV stützt diesen Befund (c).

- 82 a) Für den Bereich der Gesetzgebung ist anerkannt, dass Gesetzen, die im Wege der Volksgesetzgebung zustande gekommen sind, grundsätzlich dieselbe Wirkung und Verbindlichkeit zukommt wie vom Landtag verabschiedeten Gesetzen (Lieber, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Art. 77 Ziff. 1; Ritgen, ZG 2017, 357, 388; vgl. auch HambVerfG, Urteil vom 15. Dezember 2004 - 6/04 -, Rn. 50 ff., juris). Systematisch bringt die Landesverfassung diesen Gleichrang dadurch zum Ausdruck, dass sie die Regelungen zur parlamentarischen und plebiszitären Gesetzgebung in ihrem Zweiten Abschnitt unter einer einheitlichen Überschrift „Gesetzgebung“ zusammenfasst. Der Gleichrang zeigt sich auch in Art. 2 Abs. 4 Satz 1 LV (vgl. Urteil vom 20. September 2001 - VfGBbg 57/00 -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>) sowie in den Regelungen zur Gesetzesinitiative (Art. 75 LV), zu Verfassungsänderungen (Art. 79 LV) sowie zur Verkündung und Ausfertigung von Gesetzen (Art. 81 Abs. 1 LV), die die Parlaments- und Volksgesetzgebung jeweils gleichberechtigt nebeneinanderstellen (vgl. zu den - grundsätzlich vergleichbaren - Regelungen der Bayerischen Landesverfassung BayVerfGH, Entscheidung vom 17. September 1999 - Vf. 12-VIII-98 u. a. -, Rn. 113 ff., juris; Möstl, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 72 Rn. 6; vgl. auch BremStGH, Urteil vom 20. Februar 2020 - St 1/19 -, Rn. 99, juris). Zwar wird die Gleichrangigkeit dadurch eingeschränkt, dass Art. 76 Abs. 2 LV die darin benannten Gegenstände (Landeshaushalt, Dienst- und Versorgungsbezüge, Abgaben und Personalentscheidungen) von der Volksgesetzgebung ausnimmt. Diese Einschränkung betrifft jedoch nur die Materie der Volksgesetzgebung, nicht deren Wirkung (vgl. HambVerfG, Urteil vom 15. Dezember 2004 - 6/04 -, Rn. 51, juris).
- 83 Außerhalb der auf diese Weise in der Verfassung geregelten Gesetzgebung kann der Landtag als „oberstes Organ der politischen Willensbildung“ (Lieber, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Art. 56 Ziff. 2.2.2) politische Materien an sich ziehen, um darüber zu beraten und Beschluss zu fassen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen verbindlichen „echten“ Parlamentsbeschlüssen (vgl. z. B. Art. 61 LV: Erhebung der Abgeordnetenanklage, Art. 62 Abs. 3 LV: Auflösung des Landtags, Art. 83 LV: Wahl der Ministerpräsidentin oder des Ministerpräsidenten, Art. 112 Abs. 4 LV: Wahl der Verfassungsrichterinnen und Verfassungsrichter) und sonstigen politischen Meinungsäußerungen und Entschließungen des Parlaments („schlichte Parlamentsbeschlüsse“, vgl. Hyckel, ThürVBI 2024, 277, 284; Achterberg/Schulte, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 5. Aufl. 2005, Art. 42 Abs. 2 Rn. 30, 31;

Schliesky, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 42 Rn. 60). Für letztere ist anerkannt, dass sie für die Exekutive nicht rechtsverbindlich sind (Lieber, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Art. 56 Ziff. 2.2.2; vgl. auch ThürVerfGH, Urteil vom 2. Februar 2011 - 20/09 -, Rn. 41 f., juris; VerfGH Berlin, Urteile vom 22. November 2005 - 217/04 -, Rn. 48, und vom 27. Oktober 2008 - 86/08 -, Rn. 79, juris; vgl. zum Bundesrecht BVerfG, Urteile vom 18. Dezember 1984 - 2 BvE 13/83 -, und vom 12. Juli 1994 - 2 BvE 3/92 u. a. -, Rn. 338, juris; Achterberg/Schulte, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 5. Aufl. 2005, Art. 42 Abs. 2 Rn. 30, 31; Schliesky, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 42 Rn. 60; Morlok, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 42 Rn. 32; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Parlamentarische Beschlüsse zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs durch die Regierung, WD 3 - 3000 - 060/20; zum Meinungsstand: Nettessheim, in: Düring/Herzog/Scholz, GG, 105. EL August 2024, Art. 59, Rn. 209), es sei denn, die Verfassung spricht ihnen ausdrücklich eine solche Bindungswirkung zu (vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 113, juris; Heun, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 44).

- 84 Volksentscheide, die aus anderen Vorlagen im Sinne von Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV folgen, sind - ihrem Gegenstand nach - mit schlichten Parlamentsbeschlüssen vergleichbar (vgl. HambVerfG, Urteil vom 15. Dezember 2003 - 4/03 -, Rn. 37, juris; VerfGH Berlin, Beschluss vom 27. Oktober 2008 - 86/08 -, Rn. 79, juris; Ritgen, ZG 2017, 357, 373 m. w. N.; Kloepfer/Jessen, LKV 2023, 425, 430). Die Annahme von rechtlicher Verbindlichkeit würde ihnen einen Geltungsvorrang vor entsprechenden Entscheidungen des Landtags zusprechen (vgl. HambVerfG, Urteil vom 15. Dezember 2004 - 6/04 -, Rn. 62, juris, vgl. auch Kloepfer/Jessen, LKV 2023, 425, 430), für den sich in der Landesverfassung keine Stütze findet. Eine Regelung wie in Art. 50 Abs. 4a Verf. HA, der eine Bindungswirkung anderer Vorlagen normiert, enthält die Verfassung des Landes Brandenburg nicht. (vgl. Kloepfer/Jessen, LKV 2023, 425, 430 m. w. N.; zum Erfordernis einer ausdrücklichen Regelung in der Verfassung, vgl. auch: HambVerfG, Urteil vom 15. Dezember 2004 - 6/04 -, Rn. 67, juris; Ritgen, ZG 2017, 357, 384 m. w. N.).
- 85 Auch das Verfassungsrecht des Bundes spricht gegen die Annahme einer weitergehenden Verbindlichkeit. Das demokratische Prinzip ist im Grundgesetz im Wesentlichen repräsentativ ausgestaltet (vgl. Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof, HStR, 3. Aufl. 2005, Band III, § 34 Rn. 21; Brenner, in: Stern/Sodan/Möstl, StaatsR,

2. Aufl. 2022, § 14, Rn. 78 f., § 30 Rn. 1 ff.; Kotzur, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 20 Rn. 123; Dreier, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20 Rn. 20 ff., 94; Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 105. EL August 2024, Art. 20 Rn. 66; Kloepfer/Jessen, LKV 2023, 425, 427) und beinhaltet die Idee einer Identität von Repräsentanten und Repräsentierten und damit eine Identität der Entscheidung der Repräsentanten mit dem (hypothetischen) Volkswillen (Brenner, in: Stern/Sodan/Möstl, StaatsR, 2. Aufl. 2022, § 30 Rn. 11). Aus Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG folgt, dass sich die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern zu der vom Grundgesetz vorgegebenen Grundentscheidung für die parlamentarische Demokratie nicht in Widerspruch setzen darf. Dies schließt plebiszitäre Elemente in den Landesverfassungen nicht aus, solange sie sich auf eine Ergänzung des parlamentarischen Systems beschränken (vgl. Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof, HStR, 3. Aufl. 2005, Band III, § 34 Rn. 23; P. Krause, in: Isensee/Kirchhof, HStR, Band III, 3. Aufl. 2005, § 35 Rn. 20, 27 m. w. N.; Dreier, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20 Rn. 104; Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Werkstand: 105. EL August 2024, Art. 28 Rn. 67, 70 f.; Isensee, DVBI 2001, 1161, 1167; vgl. auch Nierhaus/Engels, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, § 28 Rn. 15 m. w. N.; a. A. (kein prinzipieller struktureller Vorrang) Ernst, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 28 Rn. 25 m. w. N.; a. A. auch Kloepfer/Jesse, LKV 2023, 425, 428). Die Initiatoren eines Volksbegehrens repräsentieren nicht das Volk im Ganzen, sondern vertreten partikuläre Interessen, die sie dem Volk zur Entscheidung vorlegen (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 19. September 2001 - 4/01 -, Rn. 151 ff., 157, 160, juris; vgl. auch Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof, HStR, 3. Aufl. 2005, Band III, § 34 Rn. 4 f.). Volksabstimmungen sind deshalb im Wesentlichen auf die Funktion beschränkt, mögliche politische Defizite der parlamentarischen Gesetzgebung zu mildern oder auszugleichen (BremStGH, Urteil vom 14. Februar 2000 - St 1/98 -, Rn. 90, juris; vgl. auch HambVerfGH, Urteil vom 15. Dezember 2004 - 6/04 -, Rn. 54, 56, juris; Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 105. EL August 2024, Art. 20 Rn. 66). Der Schwerpunkt der politischen Entscheidungsfindung muss hingegen bei den Staatsorganen bleiben (Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 105. EL August 2024, Art. 20 Rn. 79, 117).

- 86 b) Auch wäre eine Verpflichtung des Landtags zur Gesetzgebung nicht mit dem Grundsatz der Freiheit des Abgeordnetenmandats aus Art. 56 Abs. 1 LV vereinbar.
- 87 Nach Art. 56 Abs. 1 LV sind Abgeordnete als Vertreter des ganzen Volkes an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und dürfen von niemandem gezwungen

werden, gegen ihr Gewissen oder ihre Überzeugung zu handeln (Beschluss vom 11. Oktober 2024 - VfGBbg 13/21 -, Rn. 81, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>).

Werden gleichwohl Aufträge oder Weisungen ausgesprochen, sind sie rechtlich unverbindlich (Lieber, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Art. 56 Ziff. 1). Die Mandatsfreiheit beinhaltet, dass jeder Versuch einer Fremdbestimmung der Abgeordneten keine rechtliche Wirkung entfaltet, von wem auch immer solche Versuche ausgehen mögen, von Seiten des Staates oder gesellschaftlicher Kräfte (vgl. HambVerfG, Urteil vom 21. Dezember 2021 - 6/20 -, Rn. 66, juris; Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 105. EL August 2024, Art. 38 Rn. 219; Trute, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 119).

- 88 Zu den Statusrechten, die das freie Mandat umfasst, gehören das Recht zur Teilnahme an Abstimmungen im Landtag (vgl. Beschluss vom 11. Oktober 2024 - VfGBbg 13/21 -, Rn. 82, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; Lieber, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Art. 56 Ziff. 2.4; vgl. zum Bundesrecht auch BVerfG, Urteil vom 18. September 2024 - 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21 -, Rn. 91 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>) und damit die Abstimmungsfreiheit einer und eines jeden Abgeordneten, sich für oder gegen eine Gesetzesvorlage zu entscheiden (vgl. HambVerfG, Urteil vom 1. September 2023 - 3/22 -, Rn. 69, juris). Mit dieser Abstimmungsfreiheit ließe sich eine andere Vorlage nicht vereinbaren, mit der der Landtag - und damit die einzelnen Abgeordneten - verbindlich verpflichtet würde, die darin formulierten Regelungsanliegen zu verwirklichen (HambVerfG, Urteil vom 1. September 2023 - 3/22 -, Rn. 69, und Urteil vom 21. Dezember 2021 - 6/20 -, Rn. 66; juris; Brünneck/Epting, in: Simon/Franke/Sachs, Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, § 22 Rn. 15). Wegen des unauflöschlichen Widerspruchs zur Mandatsfreiheit, der damit einherginge, spricht auch der Gesichtspunkt der Einheit der Verfassung (vgl. hierzu Sachs/von Coelln, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Einführung Rn. 50 m. w. N.) gegen eine Auslegung, die den anderen Vorlagen nach Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV Rechtsverbindlichkeit zuspräche.
- 89 c) Die Entstehungsgeschichte der Art. 76 ff. LV stützt dieses Ergebnis.
- 90 In der 7. Sitzung des Unterausschusses II des Verfassungsausschusses am 22. April 1991 (vgl. Dokumentation der Verfassung des Landes Brandenburg, Band 2, 1993, S. 900 ff.) plädierte das Ausschussmitglied Schüler dafür, dass „die Volksinitiative

(...) ein Auftrag an das Parlament sein [sollte], sich mit einem bestimmten Gegenstand, möglicherweise einem Gesetzesvorschlag, aber auch mit anderen Themen, zu beschäftigen, mit Gegenständen der politischen Willensbildung.“ Das Parlament habe dann die Möglichkeit, zu entscheiden, ob es sich mit dem Gegenstand beschäftige oder nicht. Falls es sich damit beschäftige, sei die Sache ausgestanden. Lehne es dies ab, dann könne ein Volksbegehren herbeigeführt werden. Ähnlich - im Sinne einer reinen Befassungspflicht - äußerte sich auch der Unterausschussvorsitzende Prof. Dr. Finkelnburg in der 13. Sitzung am 4. Dezember 1991 (vgl. Dokumentation der Verfassung des Landes Brandenburg, Band 2, 1993, S. 996).

- 91 Nachdem die Einführung eines aus Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid bestehenden dreistufigen Verfahrens grundsätzlich befürwortet worden war, sprach sich der Ausschuss schließlich - auf der Grundlage eines ausdrücklich an die Verfassung von Schleswig-Holstein angelehnten Formulierungsvorschlags der Fraktion PDS-LL - für folgende Fassung aus (vgl. Dokumentation der Verfassung des Landes Brandenburg, Band 2, 1993, S. 902):

„Die Bürger haben das Recht, den Landtag im Rahmen seiner Zuständigkeit mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen. Gegenstand der Initiative kann auch ein Gesetzentwurf sein.“

Im Folgenden wurde die Frage aufgeworfen, ob das Volksbegehren die ganze Breite möglicher Gegenstände oder nur Gesetzesvorlagen umfassen solle (vgl. Dokumentation der Verfassung des Landes Brandenburg, Band 2, 1993, S. 904 f.). Während sich die Ausschussmitglieder Prof. Dr. Finkelnburg und Muschalla dafür aussprachen, dass es möglich sein solle, das Volksbegehren zu allen Themen einzuberufen, gab das Ausschussmitglied Lieber zu bedenken, dass „von der Meinungsäußerung (...) letztlich niemand etwas“ habe und im Falle einer Entscheidung des Volkes klar sein müsse, was es gemeint habe. Das Ausschussmitglied Schüler stellte daraufhin fest, dass sich die Antragsteller „sicherlich darüber im Klaren“ seien, „dass sie, wenn sie etwas erzwingen wollten, den Antrag in Form eines Gesetzes stellen müssten“ (vgl. Dokumentation der Verfassung des Landes Brandenburg, Band 2, 1993, S. 904). Lieber erwiderte, dass es eher zu Verdruss führe, wenn nach einer Volksabstimmung die Diskussion darüber beginne, wie die Meinung des Volkes umgesetzt werde (vgl. Dokumentation der Verfassung des Landes Brandenburg, Band 2, 1993, S. 905). Dennoch sprach sich schließlich die Mehrheit der Ausschussmitglieder dafür

aus, dass Gegenstand des Volksentscheids nicht nur Gesetze, sondern auch sonstige Anträge des Volkes sein sollten (vgl. Dokumentation der Verfassung des Landes Brandenburg, Band 2, 1993, S. 905).

- 92 Der Gang der Beratung zeigt, dass der Unterausschuss II von einer fehlenden Verbindlichkeit anderer Vorlagen ausgegangen ist und er diese - trotz hieran geäußerter Kritik - seiner Beschlussfassung zugrunde gelegt hat, die letztlich Eingang in den Verfassungstext gefunden hat.
- 93 d) Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass eine durch Volksentscheid angenommene andere Vorlage stets nur empfehlenden Charakter hat und den Landtag nicht zur Umsetzung verpflichtet. Dass die Vorlage verbindlich formuliert ist, ändert daran nichts, denn maßgeblich für die Bindungswirkung ist allein die gewählte Handlungsform. Fehlt es an einem ausgearbeiteten Gesetzentwurf, bewirkt eine andere Vorlage auch dann keinen unzulässigen „Spurwechsel“ zur Volksgesetzgebung, wenn eine „präskriptive Wirkung“ der Regelungsanliegen beabsichtigt sein sollte (vgl. Rossi/Lenski, DVBl 2008, 416, 420). Sie bleibt statthaft als „andere Vorlage“ im Sinne der Norm. Eine andere Frage ist es, ob es mit demokratischen Abstimmungsgrundsätzen vereinbar ist, wenn die Vorlage bei den Abstimmungsberechtigten den Eindruck einer weitergehenden Verbindlichkeit weckt (hierzu nachstehend unter Ziffer 3.).
- 94 3. Die Zulässigkeit der Volksinitiative scheidet jedoch daran, dass sie mit höherrangigem Recht nicht vereinbar ist. Die Vorlage der Antragstellerin genügt nicht den inhaltlichen Anforderungen, die sich aus dem Demokratieprinzip an ihre Klarheit und Bestimmtheit ergeben.
- 95 3.1 Für den Bereich der Volksgesetzgebung ist anerkannt, dass plebiszitär eingebrachte Gesetzentwürfe dem Bestimmtheitsgrundsatz genügen müssen, der sich aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 28 Abs. 1 GG; Art. 2 Abs. 1 LV) in Zusammenschau mit dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG; Art. 2 Abs. 1, 2 und 4 LV) ergibt (BremStGH, Urteil vom 14. Februar 2000 - St 1/99 -, Rn. 50, juris; vgl. auch StGH BW, Urteil vom 18. Mai 2020 - 1 GR 24/19 -, Rn. 54 ff., juris). Als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips aus Art. 2 Abs. 1 LV; Art. 20 Abs. 3 GG verlangt dieser Grundsatz, dass das vom Gesetzgeber Gewollte, ggf. mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden, hinreichend bestimmt, klar und erkennbar zu ermitteln ist (Kotzur, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 20 Rn. 148; vgl. auch BVerfG,

Beschluss vom 3. Juni 1992 - 2 BvR 1041/88 -, Rn. 82, 83, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>); die Normadressaten müssen den Norminhalt erkennen und ihr Handeln hiernach ausrichten können (BremStGH, Urteil vom 14. Februar 2000 - St 1/99 -, Rn. 50, juris; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 17. September 2013 - 2 BvE 6/08 -, Rn. 126 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 20 Rn. 129 m. w. N.). Neben das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot, das den Normbetroffenen im Blick hat, treten bei Volksinitiativen spezielle Anforderungen, die sich aus dem Demokratieprinzip ergeben und dem Zweck dienen, dem Bürger als Gesetzgeber die Tragweite der Abstimmungsfrage deutlich zu machen (vgl. StGH BW, Urteil vom 18. Mai 2020 - 1 GR 24/19 -, Rn. 56, juris) und ihm so ein sachgerechtes und zurechenbares Votum zu ermöglichen (BremStGH, Urteil vom 14. Februar 2000 - St 1/99 -, Rn. 50, juris; vgl. auch HambVerfG, Urteile vom 21. Dezember 2021 - 6/20 -, Rn. 39; vom 6. September 2024 - 1/23 -, Rn. 170, juris). Der Gesetzentwurf muss auf allen Stufen des Volksgesetzgebungsverfahrens so gestaltet sein, dass die Abstimmungsberechtigten den Inhalt der vorgeschlagenen Änderungen verstehen, ihre Auswirkungen überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen können (vgl. StGH BW, Urteil vom 18. Mai 2020 - 1 GR 24/19 -, Rn. 56 m. w. N., juris; HambVerfG, Urteil vom 21. Dezember 2021 - 6/20 -, Rn. 39; juris). Aus der in Art. 78 Abs. 1 Satz 3 LV, § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VAGBbg vorgeschriebenen Begründung dürfen sich für die Bürger keine erheblichen Unklarheiten über den tatsächlich intendierten Gehalt des Gesetzes ergeben (vgl. StGH BW, Urteil vom 18. Mai 2020 - 1 GR 24/19 -, Rn. 56, juris; vgl. auch ThürVerfGH, Urteil vom 10. April 2013 - 22/11 -, Rn. 50, juris; HambVerfG, Urteil vom 4. Dezember 2020 - 4/20 -, Rn. 104, juris).

- 96 3.2 Das Erfordernis der hinreichenden Bestimmtheit und Klarheit gilt auch für Volksinitiativen, die eine andere Vorlage zum Gegenstand haben.
- 97 Zwar erzeugen andere Vorlagen keine rechtliche Bindungswirkung. Ein Volkstentcheid über sonstige Gegenstände der politischen Willensbildung ist kein Akt der Gesetzgebung und verpflichtet auch den Landtag nicht zur Normgebung. Andere Vorlagen unterfallen daher nicht dem allgemeinen rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot, da ohne Vorliegen einer Rechtsnorm dessen Funktion - Sicherung der Normklarheit zum Schutz der Normunterworfenen (vgl. Barczak, in: Stern/Sodan/Möstl, StaatsR, 2. Aufl. 2022, § 86 Rn. 46; BVerfG, Beschluss vom 27. November 1990

- 1 BvR 402/87 -, Rn. 45, juris; zum Anwendungsbereich vgl. auch Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20 Rn. 132) - nicht zum Tragen kommt.

- 98 Soweit der Bestimmtheitsgrundsatz allerdings - als Element des Demokratieprinzips - der Sicherung der demokratischen Willensbildung dient, erfasst er auch plebiszitäre Verfahren zu sonstigen Gegenständen der politischen Willensbildung (HambVerfG, Urteile vom 30. November 2005 - 16/04 -, Rn. 78 ff., vom 22. April 2005 - 5/04 -, Rn. 114, und vom 21. Dezember 2021 - 6/20 -, Rn. 38 ff., juris; vgl. auch Caspar, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein - Kommentar, 2006, Art. 41 Rn. 21; Sönke E. Schulz, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 1. Aufl. 2021, Art. 48 Rn. 15). Dass andere Vorlagen zumindest ein Mindestmaß an Konkrettheit aufweisen müssen, zeigt sich bereits darin, dass die Volksinitiative gemäß Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV einen „bestimmten“ Gegenstand verlangt. Weitere Anforderungen ergeben sich unter dem Gesichtspunkt demokratischer Wahl- und Abstimmungsprinzipien, einschließlich des zentralen Grundsatzes der Abstimmungsfreiheit: Eine echte Mitwirkung an der politischen Willensbildung setzt voraus, dass der Bürger seinen Willen unverkürzt und unverfälscht zum Ausdruck bringen kann (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 24. Februar 2000 - Vf. 112-IX-99 -, Rn. 41, juris; zu Bürgerbegehren vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 21. Dezember 2015 - Vf. 14-VII-13 -, Rn. 35, juris; vgl. auch Lindner, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 7 Rn. 7; Ritgen, ZG 2017, 357, 380; allgemein zur Bedeutung der freien Volkswillensbildung: Schmitt Glaeser, in: HStR III, 2005, § 38 Rn. 31 ff.). Die politische Willensbildung im Volk muss nicht nur bei Akten der Volksgesetzgebung, sondern auch bei der Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung abschließend und ohne unzulässige Beeinflussung möglich sein. Wegen der erheblichen Bedeutung der verschiedenen Stadien der Volksgesetzgebung betrifft dies nicht nur den Volksentscheid, sondern auch die diesem vorangehenden Stadien der Volksinitiative und des Volksbegehrens.
- 99 Dass andere Vorlagen formalrechtlich nicht bindend sind, schließt die Anwendung des demokratischen Bestimmtheitsgebots nicht aus. Zwar mündet eine Volksinitiative über eine andere Vorlage - ebenso wie hierzu durchgeführte Volksbegehren oder Volksentscheide - nicht in eine (rechtsverbindliche) Sachentscheidung und stellt daher streng genommen keine legitimationsbedürftige Ausübung von Staatsgewalt dar (vgl. Dreier, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20 Rn. 99; für unverbindliche Einwoh-

neranträge, vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 25. September 2018 - 24/17 -, Rn. 253 ff., 259, 263, juris). Art. 22 Abs. 3 LV sieht jedoch ausdrücklich vor, dass die Wahlrechtsgrundsätze auch für Volksabstimmungen (Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide, vgl. Art. 22 Abs. 2 Satz 1 LV) gelten. Hierzu gehört der Grundsatz der Freiheit der Wahl, die jedem Wähler eine Ausübung des Wahlrechts ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussungen ermöglicht (vgl. Iwers, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, Art. 22 Ziff. 4.1; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 21. April 2009 - 2 BvC 2/06 -, Rn. 95, juris; HambVerfG, Urteil vom 4. Dezember 2020 - 4/20 -, Rn. 103 f., juris). Dies bedeutet zunächst, dass die Abgabe der Stimme selbst frei von Zwang und unzulässigem Druck erfolgen kann (Iwers, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Art. 22 Ziff. 4.1). Aber auch die vorangehende freie Willensbildung ist unverzichtbare Voraussetzung für eine freie Volkswahl (vgl. Schmitt Glaeser, in: Isensee/Kirchhof, HStR III 2005, § 38 Rn. 31 m. w. N.). Der Wähler muss sein Urteil in einem freien und offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen können (vgl. BVerfG, Urteile vom 2. März 1977 - 2 BvE 1/76 -, Rn. 46, und vom 14. Juli 1986 - 2 BvE 2/84 -, Rn. 140, juris). Deshalb ist auch die freie Entscheidungsfindung der Teilnehmer an Volksabstimmungen gemäß Art. 22 Abs. 3 LV umfassend geschützt.

- 100 Somit gilt auch für andere Vorlagen, dass sie eindeutig und hinreichend bestimmt sein müssen. Die andere Vorlage darf keinen irreführenden Inhalt haben. Auch die Folgen einer angestrebten Änderung müssen so lückenlos und verständlich dargestellt werden, dass die Bürger auch ohne spezielle Vorkenntnisse den Inhalt des Vorschlags erfassen können (vgl. HambVerfG, Urteile vom 21. Dezember 2021 - 6/20 -, Rn. 40, und vom 6. September 2024 - 1/23 -, Rn. 170, juris). Maßstab ist, dass auch andere Vorlagen aus sich heraus verständlich und widerspruchsfrei sein müssen. Für einen objektiven Betrachter muss erkennbar sein, worüber er abstimmt, was Zielrichtung der Befassung ist und welche Bedeutung und Tragweite dieser Abstimmung zukommen.
- 101 Dabei ist an die Bestimmtheit anderer Vorlagen nicht derselbe Maßstab anzulegen wie an Gesetzesvorlagen. Während im Zuge der Volksgesetzgebung das geltende Recht unmittelbar geändert wird, kann mit der anderen Vorlage lediglich erreicht werden, dass sich der Landtag mit den Anliegen der Initiative befasst und ggf. ein Gesetzgebungsverfahren einleitet. In diesem frühen Stadium und angesichts der fehlenden Bindungswirkung ist es unter Bestimmtheitsgesichtspunkten nicht erforder-

lich, dass die andere Vorlage bereits kleinteilige Angaben zu den angestrebten Änderungen enthält. Vielmehr ist es grundsätzlich ausreichend, wenn aus objektiver Empfängersicht hinreichend klar beschrieben wird, was Ziel und wesentlicher Inhalt der Vorschläge sein soll, und deren Auswirkungen - zumindest in wesentlichen Zügen - offengelegt werden. Die nähere Ausgestaltung und die Klärung von Umsetzungsdetails - einschließlich Fragen der Finanzierung - kann dann grundsätzlich dem parlamentarischen Verfahren überlassen bleiben. Die Anforderungen an die Bestimmtheit der anderen Vorlage steigen in Abhängigkeit von der Konkretheit des Anliegens. Daneben haben auch die Komplexität, Abstraktheit und Weiträumigkeit der Materie Auswirkungen auf die Anforderungen an Klarheit und Eindeutigkeit des Abstimmungstextes (vgl. HambVerfG, Urteile vom 30. November 2005 - 16/04 -, Rn. 78 ff., und vom 21. Dezember 2021 - 6/20 -, Rn. 40, juris; Ritgen, ZG 2017, 357, 380).

- 102 Wenn Initiativen - wie hier - Regelungsbegehren an den Landtag richten, ohne den Weg der Volksgesetzgebung zu beschreiten, ist es von besonderer Bedeutung, dass den Unterzeichnern die eingeschränkte Rechtswirkung einer solchen Vorlage greiflich gemacht wird. Die Abstimmungsentscheidung kann nur dann sachgerecht ausfallen, wenn die Abstimmenden überblicken können, was mit der Initiative - im Erfolgsfall - bewirkt werden kann und was nicht. Dies setzt voraus, dass sich die andere Vorlage hinreichend klar von der Gesetzesvorlage abgrenzt. Die Anforderungen an Gesetzentwürfe dürfen nicht dadurch unterlaufen werden, dass die Initiatoren einer Volksinitiative eine einerseits rechtlich nicht bindende, andererseits aber Regelungscharakter suggerierende Ausgestaltung wählen.
- 103 3.3 Diesen Anforderungen genügt die Vorlage der Antragstellerin nicht. Ihr Inhalt ist geeignet, bei den Abstimmungsberechtigten einen Irrtum darüber hervorzurufen, welche Wirkung der „Aufforderung“ an den Landtag zukommt; dies begründet insgesamt ihre Unzulässigkeit (3.3.1). Die Vorlage enthält zudem keine ausreichenden Angaben zu Inhalt und Umsetzungsaufwand der einzelnen Regelungsanliegen, was eine sachgerechte Entscheidung der Abstimmungsberechtigten unzulässig erschwert (3.3.2).
- 104 3.3.1 Für die Vorlage insgesamt gilt, dass eine sachgerechte Entscheidung der Abstimmungsberechtigten unzulässig erschwert wird, indem die fehlende rechtliche Bindungswirkung nicht ausreichend kenntlich gemacht wird.

- 105 Die Formulierung der Vorlage scheint den Landtag zur Schaffung einer gesetzlichen Regelung zu verpflichten. An keiner Stelle erwähnt der Text, dass sich für den Landtag daraus höchstens eine Pflicht zur Befassung mit dem Anliegen ergeben kann. Es wird von der „Verabschiedung“ eines konkret bezeichneten Gesetzes gesprochen, das „mindestens“ die Regelungsanliegen der Volksinitiative umsetzen soll. Dass der Erlass eines solchen Gesetzes auch nach erfolgreicher Volksinitiative weiterhin im Ermessen des Landtags bzw. seiner Abgeordneten steht, lässt sich den Formulierungen nicht entnehmen. Es fehlt eine klare Abgrenzung zur Volksgesetzgebung oder mindestens ein Hinweis darauf, dass eine Verpflichtung des Landtags zu Legislativhandeln nicht erreicht werden kann (vorstehend unter Ziffer 2.4.2).
- 106 Damit läuft die Vorlage Gefahr, bei den Stimmberechtigten einen Irrtum über ihre Reichweite auszulösen. Die Stimmberechtigten können nicht im erforderlichen Maß erkennen, ob mit ihrer Zustimmung zur Vorlage die begehrten Fördertatbestände tatsächlich in Kraft treten werden oder ob lediglich eine parlamentarische Befassung mit ungewissem Ergebnis in Gang gesetzt wird (vgl. HambVerfG, Urteil vom 21. Dezember 2021 - 6/20 -, Rn. 69, juris; vgl. auch Ritgen, ZG 2017, 357, 380). Damit ist die Vorlage nicht in der Lage, eine freie Abstimmung zu gewährleisten, weil den Stimmberechtigten wesentliche Informationen, die ihre Entscheidung beeinflussen können, vorenthalten werden. Ein „freier und offener Prozess der Meinungsbildung“, wie ihn das Demokratieprinzip verlangt (vgl. BVerfG, Urteile vom 2. März 1977 - 2 BvE 1/76 -, Rn. 46, und vom 14. Juli 1986 - 2 BvE 2/84 -, Rn. 140, juris), ist vorliegend nicht sichergestellt.
- 107 3.3.2 Hinzu kommt, dass die in den Nr. 1 bis 4 aufgeführten Regelungsanliegen weder in Bezug auf ihren Inhalt noch auf den zur Umsetzung erforderlichen Aufwand hinreichend klar beschrieben sind.
- 108 a) Die Volksinitiative fordert in Nr. 1 ihrer Vorlage die Einrichtung eines „weiteren“ Krankenhaus-Rettungsfonds mit einer Gesamthöhe von 35 Millionen Euro, aus dem ab dem Jahr 2025 Investitionskostenzuschüsse an Krankenhäuser gezahlt werden sollen. Hier fehlt es bereits an einer Angabe, was mit einem „Fonds“ gemeint ist.
- 109 Sollte das Teilbegehren zu Nr. 1 auf die Schaffung eines unselbstständigen Sondervermögens im Sinne von Art. 101 Abs. 2 Satz 1 LV zielen, würde es sich um ein restriktiv einzusetzendes Ausnahmeinstrument handeln, für das strenge verfassungsrechtliche Rechtfertigungsanforderungen gelten (vgl. HessStGH, Urteil vom

27. Oktober 2021 - P.St. 2783 , P.St. 2827 -, Rn. 161 ff., juris; zustimmend: Gröpl, ZG 2022, 141, 145; Meickmann, NVwZ 2022, 106 ff.). Allein das Erfordernis einer zügigen Verfügbarkeit von Finanzmitteln wäre nicht ausreichend, um die Einrichtung von Sondervermögen zu rechtfertigen (Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 110 Rn. 59 m. w. N.). In diesem Fall müsste die Vorlage deutlich machen, dass der Forderung erhebliche verfassungsrechtliche Hürden entgegenstehen.

- 110 Sollte ein anderes Finanzierungsmodell angestrebt sein, fehlt es an Angaben zu bereits existierenden Förderinstrumenten, um die Abstimmungsberechtigten darüber aufzuklären, ob und welche Lücken im Finanzierungssystem durch den Vorschlag der Initiative geschlossen werden sollen. Weder erwähnt die Vorlage die vom Land finanzierten Investitionspauschalen (§ 9 Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) i. V. m. § 16 Gesetz zur Entwicklung der Krankenhäuser im Land Brandenburg - Brandenburgisches Krankenhausentwicklungsgesetz - BbgKHEG) noch den Krankenhauszukunftsfonds (§ 14a KHG), der speziell zur Förderung notwendiger Investitionen in Krankenhäusern aufgelegt wurde und aus Bundes- und Landesmitteln kofinanziert wird. Soweit pauschal auf „die bisherigen, regelmäßigen Investitionskostenzuschüsse“ Bezug genommen wird, erschließt sich nicht, welche Förderleistungen gemeint sind. Zwar ist keine detaillierte Auseinandersetzung mit dem bestehenden Finanzierungssystem zu verlangen, um die Forderung in Nr. 1 aus sich heraus verständlich zu machen (vgl. Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Juli 2024, S. 55). Irreführend ist jedoch, dass die Begründung der Vorlage einen drängenden ergänzenden Förderbedarf suggeriert, ohne auch nur im Ansatz darzulegen, worauf sich diese Einschätzung gründet.
- 111 b) Gemäß Nr. 2 der Vorlage sollen jährlich 35 „neue“ Landärzte-Stipendien in Höhe von 1.000,00 Euro monatlich „als Zuwendung“ vergeben werden. Zuwendungen sind Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke, auf die der Empfänger keinen Anspruch hat (Ziff. 1.1 VV-LHO zu § 23). Zwar lässt sich der jährliche Förderumfang in Höhe von insgesamt 420.000,00 Euro durch eine einfache Berechnung ermitteln. Auch dürfte es noch keinen Bestimmtheitsmangel darstellen, dass die Form der Zuwendung (ob als Zuschuss oder als Darlehen) nicht festgelegt wird (in diesem Sinne vgl. Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags, Gutachten vom 12. Juli 2024, S. 56 f.), da bereits der Begriff „Stipendium“ nach allgemeinem Sprachgebrauch einen Zuschuss nahelegt. Allerdings lässt sich der Vorlage nicht einmal in Grundzügen entnehmen, was Voraus-

setzung für die Förderung sein und welcher Förderzweck erreicht werden soll. Entgegen der Auffassung der Antragstellerin kann auf entsprechende Festlegungen nicht deshalb verzichtet werden, weil eine entsprechende Förderung angehender Landärzte durch das Land Brandenburg bereits erfolge und die Förderbedingungen somit bereits feststünden, denn diese Förderbedingungen (vgl. die Förderrichtlinie des Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg zur Stärkung der landärztlichen Versorgung Brandenburgs (Landärztinnen/Landärzte-Richtlinie) vom 31. Juli 2023 (ABl./23, [Nr. 30S], S. 744-2)) werden in der Vorlage nicht offengelegt und können auch nicht als bekannt vorausgesetzt werden. Damit fehlt es an einer hinreichenden inhaltlichen Konkretisierung des Regelungsbegehrens.

- 112 c) Hinsichtlich der Kostenübernahme für die Ausbildung zu einer „Brandenburgischen Praxisschwester“ (Nr. 3) fehlen Angaben zu den finanziellen Auswirkungen dieser Forderung. Auch benennt die Vorlage keine Kriterien für die Bemessung dieses Aufwands. Nach dem Vorbringen der Antragstellerin soll die Konkretisierung sowohl der Förderung als auch der damit verbundenen Kosten dem Landtag überlassen bleiben (Stellungnahme vom 24. August 2024). Die stimmberechtigten Bürger müssen jedoch bereits bei ihrer Abstimmung zuverlässig erkennen können, über welchen Inhalt sie durch ihre Zustimmung oder Ablehnung oder auch durch Nichtteilnahme entscheiden (HambVerfG, Urteil vom 22. April 2005 - 5/04 -, Rn. 114, juris), wozu auch die damit verbundenen Kosten gehören. Dies ist für den Antrag zu Nr. 3 nicht gewährleistet.
- 113 d) Im Hinblick auf den geforderten „Arztpraxen-Sicherungszuschuss“ (Nr. 4) legt die Vorlage die damit verbundenen finanziellen Belastungen ebenfalls nicht hinreichend offen. Soweit die Antragstellerin meint, die Höhe dieser Kosten sei durch die Bezugnahme auf den Sicherstellungszuschuss der KVBB jedenfalls bestimmbar, kann dies nicht überzeugen. Von rechtsunkundigen Abstimmungsberechtigten können nähere Kenntnisse zu den von der KVBB nach § 105 Abs. 1a SGB V bereitgestellten Mitteln und deren Verwendung nicht erwartet werden. Ebenfalls unzureichend beantwortet ist die Frage, welche Fördervoraussetzungen für die ergänzenden Zuschüsse gelten sollen und durch wen ihre Festlegung erfolgen könnte. Insoweit kann auf die vorstehenden Ausführungen zu den Landärzte-Stipendien verwiesen werden.

- 114 4. Die Volksinitiative verstößt außerdem gegen das Koppelungsverbot.
- 115 Hierbei handelt es sich um eine materielle Anforderung an Volksentscheide und deren Vorstufen, die sich aus dem Demokratieprinzip ergibt und somit auch in der Verfassung des Landes Brandenburg (vgl. Art. 2 Abs. 1, 2 und 4, Art. 22 Abs. 2 LV) angelegt ist (4.1). Die vier Teilbegehren der Antragstellerin weisen nicht den gebotenen sachlich-inhaltlichen Zusammenhang auf, um dieser Anforderung zu genügen (4.2). Der Verstoß gegen das Koppelungsverbot hat zur Folge, dass die Volksinitiative insgesamt unzulässig ist (4.3).
- 116 4.1 Das Koppelungsverbot untersagt, innerhalb eines Volksgesetzgebungsverfahrens Materien miteinander zu verbinden, die nicht in einem engen sachlich-inhaltlichen Zusammenhang stehen (BayVerfGH, Entscheidung vom 24. Februar 2000 - Vf. 112-IX-99 -, Rn. 41 f., juris; HambVerfG, Urteile vom 6. September 2024 - 1/23 -, Rn. 180, vom 7. Mai 2019 - 4/18 -, Rn. 64, und vom 13. Oktober 2016 - 2/16 -, Rn. 190, juris; StGH Bremen, Urteil vom 20. Februar 2020 - St 1/19 -, Rn. 103, juris). Es ist Ausfluss des Demokratieprinzips (HambVerfG, Urteile vom 7. Mai 2019 - 4/18 -, Rn. 64, und vom 13. Oktober 2016 - 2/16 -, Rn. 190, juris; Rudolf, in: Knops/Jänicke, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 1. Aufl., Art. 50 Rn. 40), zu dessen Wahrung das Land Brandenburg schon aufgrund des Homogenitätsgebots (Art. 28 Abs. 1 GG) verpflichtet ist und das sich unmittelbar auch aus Art. 2 Abs. 1 LV ergibt (vgl. Lieber, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Art. 2 Ziffer 2.9; vgl. Art. 2 Abs. 1 und 2, Art. 22 LV). Konstitutiv für die Demokratie ist die Freiheit der vom Volk zu treffenden Entscheidungen. Diese umfasst neben der Freiheit des Entscheidungsvorgangs selbst, also der Wahlen und Abstimmungen, auch die Freiheit der Entscheidungsfindung (Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 105. EL August 2024, Art. 20 Rn. 17). Die freie Entscheidungsfindung muss auch gewährleistet sein, wenn die Ausübung demokratischer Gewalt durch plebiszitäre Elemente („in Abstimmungen“) erfolgt, wie sie in der Verfassung des Landes Brandenburg vorgesehen sind (Art. 22 Abs. 2, Art. 76 ff. LV). Nach Art. 22 Abs. 2 Satz 1 LV übt der Staatsbürger seine Rechte unter anderem durch Teilnahme an Volksinitiativen, Volksbegehren und am Volksentscheid aus. Es handelt sich um ein verfassungsrechtlich verbürgtes Individualrecht auf politische Mitgestaltung, das neben dem Wahlrecht das zentrale Mitwirkungsrecht des Bürgers darstellt (vgl. zu kommunalen Bürgerentscheiden Beschluss vom 28. Juli 2008 - VfGBbg 29/07 -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>). Echte Mitwirkung am

Verfahren der Volksgesetzgebung setzt voraus, dass der Bürger bei den Einzelakten dieses Gesetzgebungsvorgangs seinen Willen deutlich, unverkürzt und unverfälscht zum Ausdruck bringen kann (BayVerfGH, Entscheidung vom 24. Februar 2000 - Vf. 112-IX-99 -, Rn. 41, juris; HambVerfG, Urteile vom 6. September 2024 - 1/23 -, Rn. 180, vom 7. Mai 2019 - 4/18 -, Rn. 64, und vom 13. Oktober 2016 - 2/16 -, Rn. 190, juris; Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 105. EL, August 2024, Art. 28 Rn. 74). Dem würde es zuwiderlaufen, wenn bei einer Volksabstimmung heterogene, sachlich nicht zusammenhängende Materien verknüpft und dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden könnten (BayVerfGH, Entscheidung vom 24. Februar 2000 - Vf. 112-IX-99 -, Rn. 42, juris). Da das Volk auf die Abstimmung mit „Ja“ oder „Nein“ beschränkt ist, ist es geboten, sachlich und inhaltlich nicht unmittelbar zusammenhängende Materien getrennt zur Abstimmung zu stellen, um eine möglichst differenzierte Willensbildung des Volkes zu ermöglichen (HambVerfG, Urteil vom 7. Mai 2019 - 4/18 -, Rn. 64, juris).

117 Ob ein in diesem Sinne sachlich-inhaltlicher Zusammenhang besteht, ist nicht anhand der Intention oder formaler Kriterien, insbesondere des (äußeren) Zusammenhangs einer entworfenen Regelung zu ermitteln, sondern anhand ihres materiellen Gehalts (vgl. HambVerfG, Urteil vom 13. Oktober 2016 - 2/16 -, Rn. 191, juris; BayVerfGH, Entscheidung vom 24. Februar 2000 - Vf. 112-IX-99 -, Rn. 47, juris; Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 105. EL August 2024, Art. 28 Rn. 74). Nur wenn sich die vorgesehenen Regelungen eines Gesetzentwurfs auf einen umgrenzbaren Bereich beschränken, wenn sie nach objektiver Beurteilung innerlich eng zusammenhängen, also eine „Einheit der Materie“ gegeben ist, kann von einem sachlichen Zusammenhang der Regelungsmaterie gesprochen werden (vgl. HambVerfG, Urteil vom 13. Oktober 2016 - 2/16 -, Rn. 191, juris; BayVerfGH, Entscheidung vom 24. Februar 2000 - Vf. 112-IX-99 -, Rn. 47, juris; siehe auch VerfGH Berlin, Beschluss vom 18. November 2020 - 173/19 -, Rn. 16, juris). Bloße Indizwirkung kann hierbei haben, ob einzelne Teile der vorgeschlagenen Regelung jeweils für sich einen eigenständigen Entwurf darstellen könnten (HambVerfG, Urteil vom 6. September 2024 - 1/23 -, Rn. 181, juris). Verschiedene Regelungsmaterien werden jedenfalls nicht allein deshalb zu einem sachlich zusammenhängenden Gesetzeswerk, weil sie einer gemeinsamen Zielsetzung dienen.

118 Das Koppelungsverbot beansprucht auch Geltung für Volksinitiativen, die - wie diejenige der Antragstellerin - keinen Gesetzentwurf, sondern einen sonstigen Gegen-

stand der politischen Willensbildung (andere Vorlage) zum Gegenstand haben (vgl. HambVerfG, Urteile vom 21. Dezember 2021 - 6/20 -, Rn. 38, 47, und vom 22. April 2005 - 5/04 -, Rn. 77, juris). Auch bei anderen Vorlagen ist die Entscheidungsfreiheit der Abstimmungsberechtigten durch das Demokratieprinzip geschützt, dessen Ausfluss das Koppelungsverbot ist. Anders wäre eine unverfälschte Abbildung des demokratischen Willens nicht zu gewährleisten (vgl. HambVerfG, Urteile vom 21. Dezember 2021 - 6/20 -, Rn. 40, und vom 22. April 2005 - 5/04 -, Rn. 77, juris).

- 119 Die Bedenken, dass sich aus dem so verstandenen Koppelungsverbot eine zu weitgehende Einschränkung der direkten Demokratie ergäbe, greifen nicht durch. Entgegen der Auffassung der Antragstellerin ergibt sich kein Widerspruch zur starken Stellung plebiszitärer Elemente in der Landesverfassung. Das Koppelungsverbot erschwert die plebiszitäre Mitgestaltung nicht, sondern stellt sicher, dass das Volk seinen Willen unbeeinflusst und differenziert zum Ausdruck bringen kann. Dies wäre nicht gewährleistet, wenn die Bürger gezwungen wären, über mehrere, sachlich nicht zusammenhängende Regelungsvorschläge einer Volksinitiative „im Paket“ abzustimmen. Auch der Gefahr einer manipulativen Verknüpfung heterogener Themen kann nur durch die Vorgabe, unterschiedliche Vorschläge auch getrennt zur Abstimmung zu stellen, begegnet werden (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 24. Februar 2000 - Vf. 112-IX-99 -, Rn. 47, juris).
- 120 Entgegen der Auffassung der Antragstellerin ergibt sich aus Art. 76 Abs. 2 LV nicht - auch nicht im Wege eines Umkehrschlusses -, dass keine weiteren aus der Verfassung, insbesondere aus dem Demokratieprinzip herzuleitenden Anforderungen an die Zulässigkeit einer Volksinitiative zu stellen sind. Die Vorschrift schließt lediglich bestimmte Sachmaterien von der Volksinitiative aus.
- 121 Der Verweis der Antragstellerin auf die Gleichberechtigung von parlamentarischer und repräsentativer Gesetzgebung bildet ebenfalls kein tragfähiges Argument gegen die Geltung des Koppelungsverbots. Aus dem Gleichrang plebiszitärer und parlamentarischer Gesetze (vgl. Lieber, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Art. 78 Ziffer 8) oder dem Bestreben der Landesverfassung, das Recht des Bürgers auf politische Mitgestaltung durch plebiszitäre Elemente zu stärken (vgl. Beschluss vom 16. Dezember 2010 - VfGBbg 18/10 -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; vgl. zu dieser Zielrichtung auch: Iwers, Entstehung, Bindungen und Ziele der materiellen Bestimmungen der Landesverfassung Brandenburg II, S. 431 f),

lässt sich nicht das Gebot einer umfassenden Gleichbehandlung beider Gesetzgebungswege ableiten.

- 122 Soweit die Antragstellerin meint, dass für die Volksgesetzgebung eine dem parlamentarischen Gesetzgebungsweg gleichgeordnete „Möglichkeit eines umfangreicheren gesetzgeberischen Werks“ geschaffen werden müsste, verkennt sie, dass sich die Rahmenbedingungen plebiszitärer Entscheidungsstrukturen von denjenigen der repräsentativen Demokratie deutlich unterscheiden (vgl. Becker, NVwZ 2016, 1708, 1709). Das Volk ist als solches nicht organisiert und kann demgemäß seinen Willen bei der Volksgesetzgebung nur in Form von Abstimmungen zu Vorlagen äußern, die inhaltlich von wenigen, nicht demokratisch legitimierten Personen vorbereitet werden müssen (HambVerfG, Urteil vom 7. Mai 2019 - 4/18 -, Rn. 64, juris). Diese Personen entscheiden, ohne gewählte Repräsentanten zu sein, über Anlass, Zeit und Fragestellung, wodurch ihnen ein maßgebender Einfluss auf das Ergebnis der Volksabstimmung zukommt. Das Volk hat demgegenüber keinen eigenen, bestimmenden, seiner Stellung als Träger der Staatsgewalt (Art. 2 Abs. 2 LV) gerecht werdenden Einfluss auf die Themenauswahl und die inhaltliche Gestaltung der zur Abstimmung gestellten Vorlagen (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 24. Februar 2000 - Vf. 112-IX-99 -, Rn. 41, juris). Es kann die Vorlage nur als Ganzes annehmen oder ablehnen, was einer differenzierten Willensäußerung von vornherein enge Grenzen setzt. Die Situation des einzelnen Stimmberechtigten ist gerade nicht vergleichbar mit derjenigen seines in das Parlament gewählten Repräsentanten (Becker, NVwZ 2016, 1708, 1709; vgl. zum „Antwortcharakter“ des Volksentscheids über vorgelegte Fragestellungen auch Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof, StaatsR-HdB, Bd. III, 3. Aufl., § 34 Rn. 4). Das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren bietet Möglichkeiten zum Ausgleich unterschiedlicher partikularer Interessen und damit regelmäßig auch zur Gemeinwohlkonkretisierung, die bei der Volksgesetzgebung nicht in demselben Maße zur Verfügung stehen (vgl. HambVerfG, Urteil vom 13. Oktober 2016- 2/16 -, Rn. 230, juris; Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, 105. EL August 2024, Art. 28 Rn. 72; vgl. auch Ernst, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 28 Rn. 25; Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 105. EL August 2024, Art. 20 Rn. 67). Während des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens kann - anders als bei plebiszitären Verfahren - ein Entwurf jederzeit geändert werden. Der Einwand der Antragstellerin, die Bürger müssten nicht vor einer eigenen Entscheidung geschützt werden, trägt diesen Unterschieden nicht hinreichend Rechnung. Zwar ist es richtig, dass es den Abstimmungsberechtigten stets freisteht, eine Initiative insge-

samt abzulehnen, wenn ihnen einzelne Ziele nicht gefallen. Dies beseitigt aber nicht die Gefahr, dass plebiszitäre Verfahren genutzt werden, um politischen Zielen, die für sich genommen nicht mehrheitsfähig wären, durch die Koppelung mit anderen Anliegen zur Durchsetzung zu verhelfen. Das Koppelungsverbot dient dem Ausgleich von verfahrensbedingten Einschränkungen, indem es verhindert, dass der Wille des Volkes durch die Verbindung populärer und zugkräftiger Anliegen mit weniger populären Einzelbegehren verfälscht wird (vgl. HambVerfG, Urteil vom 6. September 2024 - 1/23 -, Rn. 180, juris, m. w. N.; Becker, NVwZ 2016, 1708, 1709; vgl. auch BayVerfGH, Entscheidung vom 24. Februar 2000 - Vf. 112-IX-99 -, Rn. 41, juris: Aufnahme eines „Wunschkatalogs“). Nur auf diese Weise ist die aus dem Demokratieprinzip abgeleitete Abstimmungsfreiheit und die Legitimationswirkung des Plebiszits zu sichern (vgl. Rudolf, in: Knops/Jänicke, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 1. Aufl., Art. 50 Rn. 40).

- 123 Aus den Art. 75 Var. 1 und 3, Art. 77 Abs. 1 LV, auf die die Antragstellerin verweist, lassen sich ebenfalls keine Einwände gegen das Koppelungsverbot herleiten. Insbesondere ist es nicht als widersprüchlich zu werten, dass Gesetzesvorlagen, die im Wege des Volksbegehrens (nach Art. 75 Var. 3 LV) eingebracht werden, dem Koppelungsverbot unterworfen sind, nicht hingegen Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Landtags (nach Art. 75 Var. 1 LV). Letztere durchlaufen das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren und können aufgrund der Beratungsergebnisse in den Ausschüssen und im Plenum noch geändert oder ergänzt werden. Die Abgeordneten können Nachfragen stellen und im Wege der parlamentarischen Kompromissfindung Einfluss auf den Inhalt dieser Vorlagen nehmen. Entsprechende Möglichkeiten der Information und Einflussnahme bestehen für die Teilnehmer an einem Volksbegehren nicht, weshalb ihre Entscheidungsfreiheit eines besonderen Schutzes bedarf. Soweit die Antragstellerin geltend macht, Art. 77 Abs. 1 LV ermögliche den „Übergang“ von der Volks- zur parlamentarischen Gesetzgebung, da die darin geregelte Zustimmung des Landtags zu einem Gesetzentwurf oder einer anderen Vorlage „daneben wiederum vollkommen andere Gegenstände politischer Willensbildung umfassen“ könne, ist dies unrichtig. Bei Vorlagen, die im Wege der Volksgesetzgebung eingebracht werden, hat der Landtag nur die Möglichkeit, diese entweder (unverändert) anzunehmen oder (insgesamt) abzulehnen (§ 12 Abs. 4 VAGBbg; vgl. Lieber, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Art. 77 Ziffer 4., S. 508, Art. 78, Ziffer 2., S. 510). Im Falle der (Teil-)Ablehnung kann ein Volksentscheid durchgeführt werden, der - bei Erreichen der erforderlichen

Mehrheiten - zur Annahme des Gesetzes oder der sonstigen Vorlage führt (Lieber, a. a. O., Art. 78 Ziff. 5). Eine fehlerhafte oder verfälschte Willensbildung der Abstimmungsberechtigten, die aus einer Koppelung heterogener Sachfragen herrührt, kann sich so bis zum Volksentscheid fortsetzen, ohne dass der parlamentarische Gesetzgeber hierauf korrigierend einwirken könnte (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 24. Februar 2000 - Vf. 112-IX-99 -, Rn. 48, juris). Dies rechtfertigt es, das Koppelungsverbot auf alle Stufen des plebiszitären Gesetzgebungsverfahrens anzuwenden (ebenso BayVerfGH, Entscheidung vom 24. Februar 2000 - Vf. 112-IX-99 -, Rn. 49, juris; HambVerfG, Urteil vom 4. Dezember 2020 - 4/20 -, Rn. 103, juris; Brechmann, in: Meder/Brechmann/Funke, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 74 Rn. 5).

- 124 Soweit die Antragstellerin behauptet, dass Volksinitiativen durch das Koppelungsverbot „in der Praxis nicht mehr handhabbar“ würden, hat sie hierfür keine nachvollziehbare Begründung angeboten. Es ist nicht ersichtlich, dass es für die Unterstützer einer Volksinitiative eine unzumutbare Erschwernis darstellt, wenn sie die notwendigen Angaben und ihre Unterschrift für jede der zur Abstimmung gestellten Sachfragen gesondert leisten müssen. Jedenfalls ist dieser zusätzliche Aufwand zum Schutz der Abstimmungsfreiheit gerechtfertigt.
- 125 4.2 Die insoweit geltenden Anforderungen sind durch die hier zur Entscheidung stehende Volksinitiative nicht erfüllt.
- 126 Die Vorlage der Antragstellerin fasst vier verschiedene, sachlich abgegrenzte Regierungsbegehren zusammen. Zwar verfolgt die Antragstellerin, wie auch die Begründung ihrer Vorlage zeigt, eine einheitliche Zielsetzung, nämlich die Sicherstellung einer flächendeckenden medizinischen Versorgung im Land Brandenburg. Diese übergeordnete Zielsetzung genügt jedoch nicht, um die unterschiedlichen Handlungsvorschläge zu einer einheitlichen Materie zu verknüpfen (vgl. HambVerfG, Urteil vom 6. September 2024 - 1/23 -, Rn. 182, juris, m. w. N.; siehe hierzu auch vorstehend unter Ziffer 4.1). Gegen einen solchen Zusammenhang spricht bereits, dass - wie die Antragstellerin selbst vorträgt - jedes der Teilbegehren für sich weiterverfolgt und in einer eigenständigen Vorlage getrennt zur Abstimmung gestellt werden könnte. Soweit die Antragstellerin geltend macht, die verschiedenen Förderansätze würden aufeinander aufbauen und ergäben „gerade in ihrem Zusammenspiel“ Sinn, beschreibt dies lediglich die komplementäre Ausrichtung der Vorlage im Sinne

einer möglichst umfassenden Sicherung der medizinischen Versorgung. Ein sachlich-inhaltlicher Zusammenhang wird hierdurch nicht automatisch begründet; keines der Teilbegehren „steht oder fällt“ mit den weiteren Vorschlägen (zu diesem Kriterium vgl. HambVerfG, Urteil vom 7. Mai 2019 - 4/18 -, Rn. 67, juris).

- 127 Die Teilbegehren nehmen unterschiedliche Versorgungsbereiche in den Blick, nämlich einerseits die stationäre Akutversorgung im Krankenhaus (Nr. 1) und andererseits die ambulante Versorgung in ländlichen Regionen (Nr. 2) sowie landesweit (Nr. 3 und 4). Dass die Arztpraxen in der medizinischen Versorgung mit den Krankenhäusern zusammenwirken, führt nicht zur Annahme einer einheitlichen und deshalb „koppelungsfähigen“ Regelungsmaterie. Zwar dürften sich Engpässe in der ambulanten oder stationären Versorgung häufig auf den jeweils anderen Versorgungsbereich auswirken. So ist denkbar, dass Krankenhäuser stärker für die Erst- und Notversorgung in Anspruch genommen werden, wenn vor Ort keine ambulanten Angebote existieren; umgekehrt führt ein Mangel an Krankenhausstandorten zu längeren Wartezeiten für die stationäre Aufnahme, die gegebenenfalls durch die Anbieter ambulanter Versorgungsleistungen aufgefangen werden müssen. Es ist jedoch nicht erkennbar, dass Investitionskostenzuschüsse für Krankenhäuser nur dann sinnvoll geregelt werden können, wenn zugleich eine finanzielle Förderung der ambulanten Versorgung erfolgt.
- 128 Gegen eine enge sachlich-inhaltliche Verbindung der Teilbegehren zu 2. bis 4. spricht weiterhin, dass diese unterschiedliche Personengruppen begünstigen: Während die Landarzt-Stipendien angehende Ärzte unterstützen sollen, zielt der „Arztpraxen-Sicherungszuschuss“ auf eine Förderung der bereits approbierten, niedergelassenen Ärzte. Die Ausbildungsfinanzierung in Ziffer 3. dient der Verbesserung der Personalsituation in Arztpraxen; unmittelbar gefördert werden jedoch die angehenden „Praxisschwestern“ bzw. deren Arbeitgeber. Der Erfolg der medizinischen Nachwuchsförderung mittels Stipendien (Nr. 2) hängt nicht davon ab, dass zugleich Investitionen in den Erhalt oder die Entlastung der bestehenden Arztpraxen (Nr. 4) getätigt werden. Die Ausbildungsförderung für nichtärztliches Praxispersonal (Nr. 3) wirkt dem Fachkräftemangel im Gesundheitswesen entgegen und ist gleichfalls unabhängig von den übrigen Teilbegehren umsetzbar. Auch die vorgeschlagenen Fördermechanismen (u. a. Landesfonds, Stipendien) weisen Unterschiede auf, soweit die Vorlage hierzu überhaupt Aussagen trifft.

129 Schließlich zeigen auch die bundesrechtlichen Regelungen zur Investitionsförderung von Krankenhäusern (§§ 8, 9 ff. Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. April 1991 (BGBl. I S. 886), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 5. Dezember 2024 (BGBl. I Nr. 400) geändert worden ist) und zur Sicherstellung der vertragsärztlichen Versorgung (§ 105 Abs. 1 und Abs. 1a ff. Fünftes Buch Sozialgesetzbuch - Gesetzliche Krankenversicherung - (Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 1988, BGBl. I S. 2477, 2482), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 18. Dezember 2024 (BGBl. I Nr. 423) geändert worden ist), dass der Bundesgesetzgeber insoweit nicht von einer einheitlichen Regelungsmaterie ausgeht. Die genannten Regelungen wurden zu unterschiedlichen Zeitpunkten durch unterschiedliche Gesetzgebungsvorhaben eingeführt bzw. geändert (zu diesem Kriterium vgl. HambVerfG, Urteil vom 7. Mai 2019 - 4/18 -, Rn. 69, juris). Die jeweiligen Regelungssysteme unterscheiden sich deutlich: Während sich der Bundesgesetzgeber im Krankenhausfinanzierungsgesetz darauf beschränkt, die Grundzüge der Investitionsförderung zu regeln, deren nähere Ausgestaltung er dem Landesrecht überlässt (§ 1 Abs. 2, § 6 Abs. 4, § 8 Abs. 5, § 11 KHG; vgl. Wodarz, in: BeckM&A-HdB, 2. Aufl. 2022, § 79 Rn. 42; Quaas, in: Quaas/Zuck/Clemens, Medizinrecht, 4. Aufl. 2018, § 26 Rn. 79; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Öffentliche Investitionskostenförderung von Krankenhäusern in privater Trägerschaft, WD 9 - 3000 - 088/19, S. 14; siehe auch: Gesetz zur Entwicklung der Krankenhäuser im Land Brandenburg (Brandenburgisches Krankenhausentwicklungsgesetz (BbgKHEG) vom 8. Juli 2009 (GVBl.I/09, [Nr. 13], S. 310), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 21. Juni 2024 (GVBl.I/24, [Nr. 30], S. 33), enthält das SGB V ein detailliertes Normprogramm zur Bedarfsplanung der vertragsärztlichen Versorgung (§ 99 SGB V) und den auf dieser Grundlage zu ergreifenden Sicherstellungsmaßnahmen (§ 105 SGB V). Die Förderverantwortung ist dabei unterschiedlichen Trägern zugewiesen: Während die Investitionskostenzuschüsse für Krankenhäuser von den Ländern getragen werden (vgl. Quaas, in: Quaas/Zuck/Clemens, Medizinrecht, 4. Aufl. 2018, § 26 Grundzüge des Rechts der Krankenhausfinanzierung Rn. 11; Bornheimer, in: Kraemer/Vallender/Vogelsang, Handbuch zur Insolvenz, 116. EL Oktober 2024, B. Krankenhausmarkt Rn. 22), obliegt die Förderung der vertragsärztlichen Versorgung den Kassenärztlichen Vereinigungen und der Kassenärztlichen Bundesvereinigung als Ausdruck ihres Sicherstellungsauftrags (§ 75 Abs. 1, § 73 Abs. 2 SGB V, vgl. Sproll, in: Krauskopf, SGB V, 122. EL Mai 2024, § 105 Rn. 2; Pawlita, in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB V, 4. Aufl., Stand:

21.03.2024, § 105 Rn. 18 ff.; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Förderung der ambulanten vertragsärztlichen Versorgung auf dem Land am Beispiel einiger Bundesländer, WD - 3000 - 017/18, S. 8 ff.). Hierzu gehört die anteilige Finanzierung von Investitionskostenzuschüssen aus einem von den KVen einzurichtenden Strukturfonds (§ 105 Abs. 1a Satz 1, 2 und 3 Nr. 1, Abs. 1b SGB V) sowie die Zahlung von Sicherstellungszuschlägen nach Maßgabe von § 105 Abs. 4 SGB V.

130 Angesichts der aufgezeigten Unterschiede ist der Umstand, dass die Teilbegehren sämtlich auf eine einfachgesetzliche Umsetzung durch den Landtag hin angelegt sind, ersichtlich nicht ausreichend, um eine materielle Einheit zu begründen. Der Einwand der Antragstellerin, es sei „kaum vorstellbar“, dass Unterzeichner der Initiative nur einzelne der Teilbegehren unterstützen wollten, greift ebenfalls nicht durch. Es erscheint durchaus denkbar, dass angehende Medizinstudenten und deren Eltern die „Landarzt-Stipendien“ unterstützen, den weiteren Regelungen wegen der damit verbundenen Kosten hingegen kritisch gegenüberstehen. Umgekehrt könnten Stadtbewohner Vorbehalte gegen die Ausgabe weiterer Landärzte-Stipendien haben, da sie sich hiervon keinen Vorteil versprechen. Soweit die Antragstellerin meint, dass die Erwägungen des Hauptausschusses zur Motivlage der Unterzeichner auf Unterstellungen beruhten und „bis zum Beweis des Gegenteils“ von einer Unterstützung des vollen Inhalts der Vorlage auszugehen sei, verkennt sie den Charakter des Antragsverfahrens nach § 11 VAGBbg. In seinem Rahmen entscheidet das Verfassungsgericht über das Vorliegen der formellen und materiellen Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Volksinitiative aufgrund einer umfassenden Prüfung, bei der es nicht auf die vom Hauptausschuss für die Unzulässigkeit der Volksinitiative angeführten Gründe beschränkt ist (Beschluss vom 15. März 2024 - VfGBbg 36/20 -, Rn. 33, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>, m. w. N.). Der Sache nach handelt es sich um eine vorbeugende abstrakte Normenkontrolle, mit der bereits auf der Ebene der Volksinitiative verhindert werden soll, dass Volksbegehren und Volksentscheide zu Vorlagen durchgeführt werden, die einer verfassungsrechtlichen Prüfung nicht standhalten (vgl. Beschluss vom 15. März 2024 - VfGBbg 36/20 -, Rn. 34, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>, m. w. N.). Diesem Anliegen widerspräche eine Vermutungsregelung, der zufolge „im Zweifel“ von einer Zulässigkeit der Vorlage auszugehen wäre.

131 4.3 Der Verstoß gegen das Koppelungsverbot hat zur Folge, dass die Volksinitiative insgesamt unzulässig ist. Eine Aufteilung der Vorlage durch das Gericht dergestalt,

dass die darin enthaltenen Teilbegehren dem Landtag getrennt vorzulegen sind, kommt nicht in Betracht.

- 132 Auch aus Gesichtspunkten des Vertrauensschutzes ergibt sich keine andere Beurteilung. Insbesondere ist die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs (Entscheidung vom 2. Februar 2000 - Vf. 112-IX-99 -, Rn. 50, juris) auf die vorliegende Konstellation schon deshalb nicht übertragbar, da in Brandenburg anders als zum damaligen Zeitpunkt in Bayern - bislang noch keine verfassungsgerichtlichen Aussagen zum Bestehen und zur spezifischen Anwendbarkeit eines Koppelungsverbots getroffen worden sind.
- 133 Dass der Hauptausschuss nach Darstellung der Antragstellerin in der mündlichen Verhandlung das Koppelungsverbot bei der Entscheidung über die Zulässigkeit früherer Volksinitiativen noch nicht problematisiert habe, vermag von vornherein keine Bindungswirkung für die hier vom Gericht zu treffende Entscheidung zu begründen.
- 134 5. Ob neben den unter Ziffer 3. und 4. festgestellten Verfassungsverstößen weitere Unzulässigkeitsgründe vorliegen, insbesondere ob es sich um eine nach Art. 76 Abs. 2 LV, § 5 Abs. 2 VAGBbg unzulässige Initiative zum Landeshaushalt handelt, bedurfte keiner Entscheidung. Weiterhin bedurfte es keiner Entscheidung, ob von der Zuständigkeit des Landtags für andere Vorlagen nur ausgegangen werden kann, wenn auch eine Verbandskompetenz des Landes vorliegt und ob dies vorliegend hinsichtlich aller Gegenstände der Vorlage der Fall ist.

C.

135 Das Urteil ist hinsichtlich des Entscheidungsausspruchs einstimmig und hinsichtlich der Gründe mit drei Gegenstimmen ergangen. Es ist unanfechtbar.

Möller

Dr. Finck

Heinrich-Reichow

Kirbach

Dr. Koch

Müller

Richter

Sokoll

Dr. Strauß