

**In dem Verfahren  
über  
die Verfassungsbeschwerde**

1. des Herrn B...,
2. des Herrn Professor Dr. V...,

- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. Uwe Lipinski,  
Bahnhofstraße 55 - 57, 69115 Heidelberg -

1. unmittelbar gegen

- a) das Schreiben des Präsidenten des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 3. Juli 2013 - Vf. 11-VII-11 -,
- b) die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 12. Juni 2013 - Vf. 11-VII-11 -,

2. mittelbar gegen

- a) die Artikel 15 Absatz 2, Artikel 18a der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung - GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBI S. 796, BayRS 2020-1-1-I), geändert durch Gesetz vom 24. Juli 2012 (GVBI S. 366) in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 Nummer 1, Absatz 2 des Gesetzes über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte (Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz - GLKrWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. November 2006 (GVBI S. 834, BayRS 2021-1/2-I), geändert durch Gesetz vom 16. Februar 2012 (GVBI S. 30),
- b) die Artikel 11 Absatz 2, Artikel 12a der Landkreisordnung für den Freistaat Bayern (Landkreisordnung - LKrO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBI S. 826, BayRS 2020-3-1-I), geändert durch Gesetz vom 24. Juli 2012 (GVBI S. 366), in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 Nummer 1, Absatz 2 GLKrWG

hat die 3. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

die Richter Huber,

Müller,

gemäß § 93b in Verbindung mit § 93a BVerfGG in der Fassung der  
Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473)  
am 31. März 2016 einstimmig beschlossen:

**Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.**

**G r ü n d e :**

**I.**

Die Beschwerdeführer wandten sich mit einer Popularklage gemäß Art. 98 Satz 4  
der Verfassung des Freistaates Bayern (im Folgenden: BV) gegen Art. 15 Abs. 2,  
Art. 18a der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung, im Fol-  
genden: GO) in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 des Gesetzes über die  
Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte (Ge-  
meinde- und Landkreiswahlgesetz, im Folgenden: GLKrWG) und Art. 11 Abs. 2, Art.  
12a der Landkreisordnung für den Freistaat Bayern (Landkreisordnung, im Folgen-  
den: LKrO) in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 GLKrWG.

1

1. Der am 7. Februar 1992 in Maastricht unterzeichnete Vertrag über die Europäi-  
sche Union sieht das aktive und passive Wahlrecht von Unionsbürgerinnen und -  
bürgern bei den Kommunalwahlen in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz  
haben, zu denselben Bedingungen wie für die Angehörigen des betreffenden Mit-  
gliedstaates vor (Art. 8b Abs. 1 EGV beziehungsweise Art. 19 Abs. 1 EGV, nunmehr  
Art. 20 Abs. 2 Satz 2 Buchstabe b, Art. 22 Abs. 1 AEUV).

2

Um die innerstaatliche Verfassungsrechtslage an diese Vertragsänderung anzupas-  
sen (vgl. BTDrucks 12/3338, S. 5), wurde mit Änderungsgesetz vom 21. Dezember  
1992 in Art. 28 Abs. 1 GG folgender neuer Satz 3 eingefügt (BGBl I S. 2086):

3

Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden sind auch Personen, die  
die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Ge-  
meinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen  
Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar.

Die Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten  
der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für  
Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie  
nicht besitzen (ABI EG Nr. L 368 vom 31. Dezember 1994, S. 38 ff.), legt die Einzel-  
heiten fest (vgl. Art. 22 Abs. 1 Satz 1 AEUV), nach denen Unionsbürger in einem Mit-  
gliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, das aktive und passive  
Wahlrecht bei den Kommunalwahlen ausüben können (vgl. Art. 1 Abs. 1 der Richtli-  
nie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Aus-  
übung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unions-  
bürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht

4

besitzen). Als Kommunalwahlen definiert die Richtlinie die allgemeinen, unmittelbaren Wahlen, die darauf abzielen, die Mitglieder der Vertretungskörperschaft und gegebenenfalls gemäß den Rechtsvorschriften jedes Mitgliedstaates den Leiter und die Mitglieder des Exekutivorgans einer lokalen Gebietskörperschaft der Grundstufe zu bestimmen (Art. 2 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen).

Zur Umsetzung dieser Richtlinie wurde in Bayern mit Gesetz vom 26. Juli 1995 (GVBl S. 371) das Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz geändert. Art. 1 Abs. 1 GLKrWG lautete sodann:

5

#### Art. 1 Voraussetzungen des Wahlrechts

(1) Wahlberechtigt bei Gemeinde- und Landkreiswahlen sind alle Deutschen im Sinn des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes sowie alle Staatsangehörigen der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Unionsbürger), die am Wahltag

1. das 18. Lebensjahr vollendet haben,

2. sich seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde, bei Landkreiswahlen im Landkreis, mit dem Schwerpunkt ihrer Lebensbeziehungen aufhalten. Dieser Aufenthalt wird dort vermutet, wo die Person gemeldet ist. Ist eine Person in mehreren Gemeinden gemeldet, wird der Schwerpunkt der Lebensbeziehungen dort vermutet, wo sie mit der Hauptwohnung gemeldet ist,

3. nicht nach Art. 2 vom Wahlrecht ausgeschlossen sind.

In der derzeitigen Fassung bestimmt Art. 1 GLKrWG Folgendes:

6

#### Art. 1 Wahlrecht

(1) Wahlberechtigt bei Gemeinde- und Landkreiswahlen sind alle Personen, die am Wahltag

1. Unionsbürger sind,

2. das 18. Lebensjahr vollendet haben,

3. sich seit mindestens zwei Monaten im Wahlkreis mit dem Schwerpunkt ihrer Lebensbeziehungen aufhalten,

4. nicht nach Art. 2 vom Wahlrecht ausgeschlossen sind.

(2) Unionsbürger sind alle Deutschen im Sinn des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes sowie die Staatsangehörigen der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

[...]

Durch einen Volksentscheid vom 1. Oktober 1995 wurden in Bayern auf Gemeinde- und Landkreisebene Bürgerbegehren und Bürgerentscheide eingeführt (Gesetz vom 27. Oktober 1995, GVBl S. 730). Art. 7 BV erhielt durch die Änderung seines Absatzes 2 folgende Fassung:

7

(1) Staatsbürger ist ohne Unterschied der Geburt, der Rasse, des Geschlechts, des Glaubens und des Berufs jeder Staatsangehörige, der das 18. Lebensjahr vollendet hat.

(2) Der Staatsbürger übt seine Rechte aus durch Teilnahme an Wahlen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sowie Volksbegehren und Volksentscheiden.

(3) Die Ausübung dieser Rechte kann von der Dauer eines Aufenthalts bis zu einem Jahr abhängig gemacht werden.

Art. 12 BV wurde um folgenden Absatz 3 ergänzt:

8

(3) Die Staatsbürger haben das Recht, Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinden und Landkreise durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu regeln. Das Nähere regelt ein Gesetz.

Zudem wurden durch den Volksentscheid Regelungen zum Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in die Gemeinde- (Art. 18a GO) und Landkreisordnung (Art. 12a LKrO) aufgenommen. Danach steht die Teilnahme an Bürgerbegehren und -entscheiden, die auf Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches beschränkt sind, allen Gemeinde- (vgl. Art. 18a Abs. 1, 5, 6 und 10 Satz 3 GO) beziehungsweise Kreisbürgern (Art. 12a Abs. 1, 5 Satz 1 und 2, Abs. 6, 7 Satz 1 und 2 und Abs. 10 Satz 3 LKrO) offen. Gemeinde- beziehungsweise Kreisbürger sind gemäß Art. 15 Abs. 2 GO beziehungsweise Art. 11 Abs. 2 LKrO alle Gemeinde- beziehungsweise Kreisangehörigen, die bei den jeweiligen Kommunalwahlen wahlberechtigt sind. Daher sind in Bayern auch Unionsbürger anderer Mitgliedstaaten zur Teilnahme an Bürgerbegehren und -entscheiden berechtigt. Gemäß Art. 18a Abs. 13 Satz 1 GO beziehungsweise Art. 12a Abs. 12 Satz 1 LKrO hat ein Bürgerentscheid die Wirkung eines Beschlusses des Gemeinderats beziehungsweise Kreistags.

9

2. Mit ihrer Popularklage rügten die Beschwerdeführer, dass die Mitwirkung von Unionsbürgern anderer Mitgliedstaaten an kommunalen Bürgerbegehren und -entscheiden gegen Art. 2, Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 und Art. 101 BV verstoße.

10

Mit Beschluss vom 12. Juni 2013 (Vf. 11-VII-11) hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof festgestellt, dass die landesgesetzlichen Regelungen, die Unionsbürgern anderer Mitgliedstaaten das Recht zur Teilnahme an kommunalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden einräumen, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sind.

11

a) Ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) unter dem Gesichtspunkt der Verletzung bundesrechtlicher Vorschriften, hier des Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG, sei nicht gegeben. Prüfungsmaßstab im Popularklageverfahren sei allein die Bayerische Verfassung. Verstoße eine Vorschrift des Landesrechts gegen Bundesrecht, könne dies im Popularklageverfahren nur insoweit entscheidungserheblich werden, als darin zugleich ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV liege. Das Rechtsstaatsprinzip der Bayerischen Verfassung erstreckte seine Schutzwirkung aber nicht in den Bereich des Bundesrechts mit der Folge, dass jeder formelle oder inhaltliche Verstoß einer landesrechtlichen Vorschrift gegen Bundesrecht zugleich eine Verletzung des Rechtsstaatsprinzips der Bayerischen Verfassung darstellte. Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV sei vielmehr erst dann verletzt, wenn der Widerspruch des bayerischen Landesrechts zum Bundesrecht offen zutage trete und darüber hinaus auch inhaltlich nach seinem Gewicht als schwerwiegender, besonders krasser Eingriff in die Rechtsordnung zu werten sei. Unter Beachtung dieser Prüfungsschranken könne ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip nicht festgestellt werden. Zwar würden von den in Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG in Bezug genommenen Regelungen des Unionsrechts nach nahezu einhelliger Ansicht in der Literatur nur Wahlen erfasst, nicht auch Abstimmungen über Sachfragen, so dass sich die Regelung im Grundgesetz allein auf die Teilnahme an Kommunalwahlen beziehe. Hieraus werde in der Literatur teilweise gefolgert, dass landesrechtliche Regelungen, die Unionsbürgern anderer Mitgliedstaaten auch die Teilnahme an kommunalen Sachentscheidungen eröffneten, gegen das Grundgesetz verstießen. Nach der in der Literatur ebenfalls vertretenen Gegenmeinung jedoch zwingt die Tatsache, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber die kommunalen Abstimmungen in Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG nicht geregelt habe, nicht zu dem Schluss, dass er die Teilnahme von Unionsbürgern anderer Mitgliedstaaten an kommunalen Abstimmungen habe ausschließen wollen. Auch ohne ausdrückliche Einbeziehung in das Grundgesetz und das Unionsrecht bestehe auf Landesebene ausreichender Spielraum, nichtdeutschen Unionsbürgern über das kommunale Wahlrecht hinaus ein Recht zur Teilnahme an kommunalen (Sach-)Abstimmungen einzuräumen. Durch die Aufnahme der in Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG enthaltenen Öffnungsklausel könne der Gemeinderat nunmehr von Unionsbürgern anderer Mitgliedstaaten mitgewählt werden und sogar aus solchen bestehen. Die Einbeziehung derselben Unionsbürger in das aktive Stimmrecht bei Gemeinderatsbeschlüssen gleichstehenden Bürgerentscheiden und bei Bürgerbegehren stelle keinen Verstoß gegen Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG dar, da die demokratische Legitimationsgrundlage bei Wahlen und Abstimmungen einheitlich zu beurteilen sei. Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG sei dementsprechend systematisch-teleologisch erweiternd zu interpretieren. Aufgrund dieses Meinungsstands bestehe jedenfalls kein offen zutage tretender Widerspruch der vorliegend angegriffenen Regelungen zu Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG. Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV könne daher nicht festgestellt werden.

Auch das Unionsrecht sei im Popularklageverfahren nicht unmittelbarer Prüfungsmaßstab. Die Frage, ob das Unionsrecht wie Bundesrecht über Art. 3 Abs. 1 Satz 1

BV mittelbar Bedeutung erlangen könne, habe der Verfassungsgerichtshof bisher offen gelassen. Diese Frage könne auch weiterhin offen bleiben. Vorliegend sei ein Widerspruch zu den maßgeblichen Regelungen des primären und sekundären Unionsrechts schon ansatzweise nicht erkennbar, da diese die Möglichkeit zur Teilnahme von Unionsbürgern anderer Mitgliedstaaten an kommunalen Abstimmungen weder verlangten noch verböten.

b) Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 BV seien ebenfalls nicht verletzt. Staatsbürger im Sinne der Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 Satz 1 BV seien nach den maßgeblichen Verfassungsbestimmungen zunächst alle in Bayern wohnhaften deutschen Staatsangehörigen. Die hieraus abgeleitete Auffassung, dass die Bayerische Verfassung allein eine Teilhabe deutscher Staatsangehöriger an der Staatsgewalt zulasse, bedürfe jedoch angesichts der im konkreten Fall zugrunde liegenden Rechtsentwicklung der Modifikation. Eine Bewertung der Verfassungsänderung, mit der Bürgerbegehren und -entscheide verfassungsrechtlich verankert worden seien, anhand ihrer Entstehungsgeschichte ergebe, dass Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 3 Satz 1 BV der Teilnahme nichtdeutscher Unionsbürger an kommunalen Abstimmungen nicht entgegenstünden.

14

aa) Die Verfassungsinterpretation diene der Beseitigung von Unklarheiten, die verfassungsrechtlichen Vorschriften anhafteten, mit dem Ziel, das zur Geltung zu bringen, was die Norm eigentlich ausdrücken solle. Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs sei es, im Wege der Verfassungsinterpretation die anzuwendende Verfassungsnorm in ein dem objektivierten Willen des Verfassungsgebers zu entnehmendes Begriffs- und Wertsystem einzuordnen und so ihren Sinngehalt zu ermitteln. Dabei stünden dem Verfassungsgerichtshof die üblichen Auslegungsmethoden zur Verfügung. An dem Wortlaut einer Norm müsse bei deren Auslegung nicht unbedingt festgehalten werden. Diese sogenannte grammatikalische Auslegung sei nur eine von mehreren sich gegenseitig ergänzenden Methoden. Daneben träten besonders die Auslegung der Norm aus ihrem Zusammenhang und die Auslegung nach ihrem Zweck. Die Auslegung der Norm müsse auf die realen Gegebenheiten Bedacht nehmen, aus denen sie erwachse und auf die sie bezogen sei; sie dürfe an den konkreten Lebensverhältnissen nicht vorübergehen. Auch die Entstehungsgeschichte einer Verfassungsnorm könne bei der Auslegung Berücksichtigung finden und Anhaltspunkte geben.

15

bb) Der Entstehungsgeschichte der Verfassungsänderung, mit der Bürgerbegehren und -entscheide verankert worden seien, komme vorliegend aus folgenden Gründen maßgebliche Bedeutung zu:

16

Kommunale Bürgerbegehren und -entscheide seien durch Volksentscheid vom 1. Oktober 1995 eingeführt worden. Art. 1 des dem Volksentscheid zugrunde liegenden Gesetzes enthalte Änderungen des Art. 7 Abs. 2 und des Art. 12 BV. Durch Art. 2 und 3 des Gesetzes seien Regelungen zum Bürgerbegehren und -entscheid in die Gemeinde- und die Landkreisordnung aufgenommen worden. Dem Volksentscheid

17

vorgeschaltet gewesen sei das Volksbegehren „Mehr Demokratie in Bayern: Bürgerentscheide in Gemeinden und Kreisen“, das zusammen mit den erforderlichen Unterschriften im Oktober 1994 beim Bayerischen Staatsministerium des Innern eingereicht worden sei.

Die durch den Volksentscheid vorgenommenen Rechtsänderungen hätten zum einen zur Folge gehabt, dass in Art. 7 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 12 Abs. 3 BV ein Recht der Staatsbürger auf Teilnahme an Bürgerbegehren und -entscheiden verankert worden sei. Zum anderen sei durch die einfachgesetzlichen Änderungen der Gemeinde- und Landkreisordnung bewirkt worden, dass sich auch Unionsbürger anderer Mitgliedstaaten an kommunalen Abstimmungen beteiligen könnten. Diese Konsequenz des dem Volksentscheid zugrunde liegenden Gesetzes sei beim Erreichen des vorgeschalteten Volksbegehrens nicht absehbar gewesen, da zu diesem Zeitpunkt nichtdeutsche Unionsbürger noch nicht berechtigt gewesen seien, auf Gemeinde- und Kreisebene an Kommunalwahlen teilzunehmen. Sie habe sich erst während des Volksgesetzgebungsverfahrens als Folge der Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes vom 26. Juli 1995 ergeben.

18

cc) Vor dem Hintergrund dieser Entstehungsgeschichte ließen die Regelungen der Art. 7 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 12 Abs. 3 BV die Beteiligung von Unionsbürgern anderer Mitgliedstaaten an kommunalen Abstimmungen zu.

19

Im Rahmen des Volksgesetzgebungsverfahrens, das in den Volksentscheid vom 1. Oktober 1995 gemündet sei, sei eine Reaktion auf die sich gleichzeitig ändernden rechtlichen Rahmenbedingungen zur Teilhabe nichtdeutscher Unionsbürger auf der Ebene der Gemeinden und Landkreise nicht möglich gewesen. Die Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung könne in aller Regel nur auf eine Ja- oder Nein-Entscheidung hinauslaufen. Das Volk habe keine Mitwirkungsmöglichkeit bei der Erarbeitung des Gesetzestextes. Anders als im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren fehle die Möglichkeit der stetigen Verbesserung und Anpassung an geänderte tatsächliche oder rechtliche Rahmenbedingungen. Nach der Begründung des dem Volksentscheid vom 1. Oktober 1995 zugrunde liegenden Volksbegehrens sei es Ziel der Initiatoren gewesen, mehr Demokratie in Bayern dadurch zu erreichen, dass die Bürgerinnen und Bürger einer Gemeinde sowie eines Landkreises über bestimmte Angelegenheiten selbst entscheiden könnten (vgl. LTDruks 13/1252, S. 1). Die Schaffung einer in sich widersprüchlichen Regelung, die einerseits - durch Änderung der Verfassung (Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 BV) - die Teilnahme an kommunalen Abstimmungen auf deutsche Staatsangehörige beschränke und andererseits - durch Einführung entsprechender einfachrechtlicher Regelungen in der Gemeinde- und Landkreisordnung - eben diese Teilhabe auf nichtdeutsche Unionsbürger erstreckte, habe dem verfassungsändernden Volksgesetzgeber fern gelegen. Es sei daher im Wege der Auslegung sicherzustellen, dass dem erkennbaren Willen des Gesetzgebers, der allen Gemeinde- und Landkreisbürgern ein Mehr an direktdemokratischer Beteiligung habe eröffnen wollen, möglichst weitgehend Geltung verschafft werde. Dafür, dass der Volksgesetzgeber diese Teilhabe gegebenenfalls auf deutsche

20

Staatsangehörige habe beschränken wollen, seien keine Anhaltspunkte ersichtlich.

dd) Für die Auffassung, dass Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 3 BV die Teilnahme von Unionsbürgern anderer Mitgliedstaaten an kommunalen Abstimmungen zuließen, spreche auch der Gedanke der Systemgerechtigkeit und Folgerichtigkeit. 21

Aufgrund unionsrechtlicher Regelungen sei der nationale Gesetzgeber verpflichtet, eine Berechtigung nichtdeutscher Unionsbürger zur Teilnahme an den Kommunalwahlen einzuführen. Der Freistaat Bayern sei dieser Verpflichtung durch Ergänzung von Art. 1 GLKrWG nachgekommen. Die Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben habe damit zur Folge, dass Unionsbürger anderer Mitgliedstaaten den Gemeinderat und den Kreistag mitwählen und diesen Gremien auch angehören könnten. Sie seien gegebenenfalls an Beschlüssen des Gemeinderats und des Kreistags beteiligt und hätten gemäß Art. 18a Abs. 8 Satz 1 GO, Art. 12a Abs. 8 Satz 1 LKrO sogar über die Zulässigkeit von Bürgerbegehren mitzuentcheiden. Es liege auf der Hand, dass eine Regelung, die denselben Bürgern die Mitwirkung an der Entscheidung einer einzelnen Sachfrage durch - gemäß Art. 18a Abs. 13 Satz 1 GO, Art. 12a Abs. 12 Satz 1 LKrO einem Gemeinderats- beziehungsweise Kreistagsbeschluss gleichstehenden - Bürgerentscheid verwehre, systematische Brüche aufweise. 22

Auch sei es nicht nachvollziehbar, inwiefern für Wahlen und Abstimmungen auf derselben (kommunalen) Ebene verschiedene Teilnehmerkreise und damit unterschiedliche Legitimationssubjekte maßgeblich sein sollten. Es erscheine inkonsequent, eine Aufspaltung der kommunalen demokratischen Legitimationsgrundlage anzunehmen, je nachdem, ob die von den Bürgern herzuleitenden Entscheidungen einerseits von den gewählten Vertretungen beziehungsweise Bürgermeistern oder Landräten und ihren Verwaltungen oder andererseits von den Bürgern selbst getroffen würden. Wenn bei einem Bürgerentscheid die Bürger eine Sachfrage selbst entschieden, dann wechsle lediglich die Form, in der Staatsgewalt auf kommunaler Ebene ausgeübt werde. Das Legitimationssubjekt könne durch diesen Formenwechsel bei Ausübung derselben Staatsgewalt nicht von Verfassungs wegen zwingend anders geworden sein, nämlich ein auf die Deutschen im Sinne von Art. 116 Abs. 1 GG beschränkter Kreis. 23

ee) Dieser Beurteilung stehe nicht entgegen, dass nach Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV Änderungen der Verfassung, die den demokratischen Grundgedanken der Verfassung widersprächen, unzulässig seien. Zwar bedeute die Grundentscheidung der Bayerischen Verfassung für ein demokratisches Staatswesen (Art. 2 Abs. 1, Art. 4, 5 Abs. 1 BV), dass staatliche Herrschaft grundsätzlich durch das Volk, das heißt die deutschen Staatsangehörigen, legitimiert sein müsse. Dies schließe jedoch nicht aus, dass auf kommunaler Ebene Unionsbürgern anderer Mitgliedstaaten die Möglichkeit der Teilhabe sowohl an Wahlen als auch an Abstimmungen eingeräumt werde. Für die Teilnahme an Kommunalwahlen ergebe sich eine entsprechende Klarstellung im Hinblick auf die vergleichbare bundesstaatliche Regelung des Art. 79 Abs. 3 GG aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Oktober 1990 24

(BVerfGE 83, 37 <59>). Dafür, dass die Beteiligung an kommunalen Abstimmungen nicht abweichend beurteilt werden könne, sprächen die bereits dargelegten Erwägungen.

ff) Ebenso wenig stehe das Homogenitätsgebot des Grundgesetzes der Auslegung entgegen, dass Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 3 Satz 1 BV die Teilnahme von Unionsbürgern anderer Mitgliedstaaten an kommunalen Abstimmungen zuließen. Gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG müsse die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern unter anderem den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaats im Sinne des Grundgesetzes entsprechen. Danach bestehe eine Bindung hinsichtlich der demokratischen Organisation und Legitimation von Staatsgewalt. Art. 28 Abs. 1 GG wolle dasjenige Maß an struktureller Homogenität zwischen Gesamtstaat und Gliedstaat gewährleisten, das für das Funktionieren eines Bundesstaates unerlässlich sei. Er wolle aber nicht für Uniformität sorgen. Das Grundgesetz gehe im Gegenteil von der grundsätzlichen Verfassungsautonomie der Länder aus. Es fordere nur ein Mindestmaß an Homogenität, das auf die in Art. 28 Abs. 1 GG genannten Staatsstruktur- und Staatszielbestimmungen und innerhalb dieser wiederum auf deren Grundsätze beschränkt sei. Zu diesen auch von den Ländern zu beachtenden demokratischen Grundprinzipien gehöre, dass die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen als Ausübung von Staatsgewalt grundsätzlich die Eigenschaft als Deutscher voraussetze. Allerdings enthalte das Grundgesetz selbst in Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG eine Ausnahme für Wahlen in Kreisen und Gemeinden, bei denen nach Maßgabe des Unionsrechts auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union besäßen, wahlberechtigt und wählbar seien. Art. 28 Abs. 1 GG akzeptiere im Hinblick auf die genannten Wahlen somit auch Unionsbürger anderer Mitgliedstaaten als demokratisch legitimationsbefähigt. Aufgrund dieser Ausweitung der demokratischen Legitimationsgrundlage auf kommunaler Ebene könne es dem Landesgesetzgeber nicht verwehrt sein, solche Legitimationskraft auch der eng damit verbundenen plebiszitären Beteiligung nichtdeutscher Unionsbürger zuzuerkennen.

25

c) Aus der Staatsfundamentalnorm des Art. 2 BV, die durch weitere einschlägige Verfassungsnormen, wie die bereits als Prüfungsmaßstab herangezogenen Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 3 BV, näher ausgestaltet werde, ergebe sich keine andere Bewertung.

26

d) Ein Verstoß gegen Art. 101 BV sei ebenfalls nicht gegeben. Die von den Beschwerdeführern gehegten Befürchtungen, es werde zu Bürgerentscheiden kommen, die ihrerseits freiheitsbeschränkenden Charakter hätten, könnten nicht begründen, dass die Rechtsgrundlagen für die Teilnahme von Unionsbürgern anderer Mitgliedstaaten an kommunalen Bürgerbegehren und -entscheiden gegen Art. 101 BV verstießen. Es handele sich insoweit lediglich um mittelbare Auswirkungen der angegriffenen Rechtsnormen, wie sie sich grundsätzlich auch aus Entscheidungen der gewählten Organe der Gemeinden oder des Landkreises ergeben könnten.

27

Die Entscheidung wurde dem Verfahrensbevollmächtigten der Beschwerdeführer am 17. Juni 2013 zugestellt.	28
3. Mit Schreiben vom 29. Juni 2013 erhoben die Beschwerdeführer eine Anhörungs- rüge.	29
Mit Schreiben vom 3. Juli 2013 teilte der Präsident des Bayerischen Verfassungsge- richtshofs den Beschwerdeführern mit, dass eine Anhörungs- rüge gegen die Ent- scheidung vom 12. Juni 2013 nicht statthaft sei. Die Vorschriften über die Anhörungs- rüge, die für fachgerichtliche Entscheidungen konzipiert seien, fänden auf Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs keine entsprechende An- wendung. Habe der Bayerische Verfassungsgerichtshof die Verfassungsmäßigkeit einer landesrechtlichen Rechtsvorschrift festgestellt, so sei die Rechtslage geklärt und es müsse dabei grundsätzlich sein Bewenden haben. Es sei daher auch nicht beabsichtigt, die Spruchgruppe, die am 12. Juni 2013 entschieden habe, erneut mit der Angelegenheit zu befassen.	30
Mit Schriftsatz vom 17. Juli 2013, eingegangen am selben Tag, erhoben die Be- schwerdeführer Verfassungsbeschwerde.	31

## II.

Gerügt wird eine Verletzung von Art. 103 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 4 GG durch die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 12. Juni 2013 sowie darüber hinaus eine Verletzung von Art. 101 Abs. 1 Satz 2 und Art. 103 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 19 Abs. 4 GG und dem allgemeinen Justizgewährlei- stungsanspruch durch das Schreiben des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 3. Juli 2013.	32
1. Entscheidung vom 12. Juni 2013	
a) Der in Art. 103 Abs. 1 GG verbürgte Anspruch auf rechtliches Gehör verpflichte die Gerichte, Ausführungen der Prozessbeteiligten zu ermöglichen, diese zur Kennt- nis zu nehmen und in ihre Erwägung mit einzubeziehen. Eng damit zusammen hänge das ebenfalls aus Art. 103 Abs. 1 GG folgende Verbot von Überraschungsentschei- dungen.	33
Die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs sei vorliegend voll- kommen überraschend, da sie in ihrer maßgeblichen Argumentation zur Frage, ob der Begriff des Staatsbürgers in Art. 7 Abs. 1, 2 BV im Hinblick auf Bürgerbegehren und -entscheide auch EU-Ausländer mitumfasse, jedenfalls ganz überwiegend auf die Entstehungsgeschichte der Verfassungsänderung abstelle, mit der Bürgerbegeh- ren und -entscheide verfassungsrechtlich verankert worden seien. In diesem Zusam- menhang sei insbesondere auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Rang und zur Bedeutung der entstehungsgeschichtlichen Auslegung hinzuwei- sen, die der Bayerische Verfassungsgerichtshof unter anderem in seiner Entschei- dung vom 30. Oktober 1958 (188 IV 57) übernommen habe. Hiernach sei für die Aus-	34

legung einer Gesetzesbestimmung der in dieser zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Gesetzgebers, so wie er sich aus dem Wortlaut der Gesetzesbestimmung und dem Sinnzusammenhang ergebe, maßgebend. Nicht entscheidend sei dagegen die subjektive Vorstellung der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe oder einzelner ihrer Mitglieder über die Bedeutung der Bestimmung. Der Entstehungsgeschichte einer Vorschrift komme für deren Auslegung nur insofern Bedeutung zu, als sie die Richtigkeit einer nach den angegebenen Grundsätzen erhaltenen Auslegung bestätige oder Zweifel behebe, die auf dem angegebenen Weg allein noch nicht hätten ausgeräumt werden können. Vorliegend habe der Bayerische Verfassungsgerichtshof jedoch ausgeführt, dass der Entstehungsgeschichte der Verfassungsänderung „maßgebliche Bedeutung“ zukomme. Der Verfassungsgerichtshof hätte die Beschwerdeführer daher auf diese von ihm beabsichtigte maßgebliche Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte hinweisen müssen. Dann hätten sie Gelegenheit zu weiteren Sach- und Rechtsausführungen gehabt und möglicherweise eine für sie günstige Entscheidung erreichen können. Schon die anfängliche Annahme des Verfassungsgerichtshofs, wonach die Berechtigung von Unionsbürgern zur Teilnahme an Bürgerbegehren und -entscheiden beim Einreichen des Volksbegehrens nicht absehbar gewesen sei, sei abwegig und überraschend, da die einschlägige Grundgesetzänderung bereits am 21. Dezember 1992 erfolgt sei. Bei dem Volksbegehren, das 1994 Unterschriften gesammelt habe und im Oktober 1994 beim Bayerischen Staatsministerium des Innern eingereicht worden sei, habe nicht ernsthaft unklar gewesen sein können, dass seit Ende 1992 auch EU-Ausländer bei Gemeinde- und Landkreiswahlen das aktive und passive Wahlrecht hätten. Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG beziehe sich ausschließlich auf Wahlen. Auch das Unionsrecht erfordere keine zwingende Beteiligung von Unionsbürgern an Bürgerbegehren und -entscheiden. Dann aber habe das Volksbegehren vom Oktober 1994, da es sich unstreitig auch an Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG habe messen lassen müssen, nicht bereits mitumfasst, dass auch nichtdeutsche Unionsbürger zur Teilnahme an Bürgerbegehren und -entscheiden berechtigt würden. Die hierzu von den Beschwerdeführern gemachten Ausführungen seien nicht angemessen gewürdigt worden. Es hätte zumindest eines Hinweises bedurft, weshalb diese Aspekte, insbesondere die Entstehungsgeschichte von Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG, der zufolge Abstimmungen bewusst nicht in diese Vorschrift aufgenommen worden seien, letztlich ohne maßgebliche Bedeutung seien. Auch auf die von den Beschwerdeführern vorgebrachten Strukturunterschiede zwischen Wahlen und Abstimmungen sei der Bayerische Verfassungsgerichtshof nicht eingegangen.

b) Art. 3 Abs. 1 GG enthalte ein Verbot objektiver Willkür. Es sei anerkannt, dass eine objektive Widersprüchlichkeit in der Argumentation des Gerichts ein klares Indiz für einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG darstelle. Weiche ein Fachgericht bei der Anwendung einer Norm des einfachen Rechts von der Auslegung ab, die die höchstgerichtliche Rechtsprechung der Vorschrift bislang gegeben habe, widerspreche dies Art. 3 Abs. 1 GG, falls sich eine Rechtfertigung hierfür weder aus den Entscheidungsgründen noch aus den übrigen Umständen des Falles entnehmen lasse. Die Begrün-

35

dung des Gerichts müsse dann zumindest erkennen lassen, dass es sich mit der Rechtslage eingehend auseinandergesetzt habe. Im vorliegenden Fall bestünden gravierende Widersprüche in der Argumentation des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs. Das Gericht weiche zudem von seiner eigenen Rechtsprechung und derjenigen des Bundesverfassungsgerichts betreffend den Rang der entstehungsgeschichtlichen Argumentation ab, ohne dies fundiert und widerspruchsfrei zu begründen. Unlogisch sei auch die Annahme, dass die Konsequenzen des Volksentscheids nicht absehbar gewesen seien. Die Ausführungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs seien auch insofern widersprüchlich, als er die Verfassung, das heißt den Begriff des Staatsbürgers in Art. 7 Abs. 2 BV, im Licht des einfachen Gesetzesrechts auslege, anstatt das einfache Recht der Gemeinde- und Landkreisordnung im Lichte der Verfassung auszulegen. Dass er noch nicht einmal prüfe, ob die von ihm postulierte Widersprüchlichkeit des Volksentscheidungsgesetzes auch auf andere Weise und im Einklang mit den bisherigen Auslegungsmethoden aufgelöst werden könne, spreche Bände. Eine Auslegung dahingehend, dass der Volksgesetzgeber die Problematik trotz der bereits 1992 erfolgten Grundgesetzänderung schlicht nicht gesehen beziehungsweise übersehen haben könnte, sei alles andere als fernliegend. Unhaltbar sei auch die These, wonach keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich seien, dass der Volksgesetzgeber die Teilhabe auf deutsche Staatsangehörige habe beschränken wollen. Dieser Ansatz sei schon deshalb falsch, weil ein solcher Anhaltspunkt darin bestehe, dass der Volksgesetzgeber gerade nicht den in der Verfassung seit jeher vorhandenen Begriff des Staatsbürgers geändert habe. Schließlich stehe auch die These vom „erkennbaren Willen des Volksgesetzgebers“ im Widerspruch zu der Annahme, nach der die Konsequenzen von Volksbegehren und Volksentscheid angeblich nicht absehbar gewesen seien. Der Verfassungsgerichtshof sei von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Auslegung von Gesetzen abgewichen, wonach der Entstehungsgeschichte einer Norm für deren Auslegung nur insofern Bedeutung zukomme, als sie die Richtigkeit einer nach den angegebenen Grundsätzen ermittelten Auslegung bestätige oder Zweifel behebe, die auf dem angegebenen Weg allein nicht ausgeräumt werden könnten, und die Materialien nicht dazu verleiten dürften, die subjektiven Vorstellungen der gesetzgebenden Instanzen dem objektiven Sinngehalt gleichzusetzen. Eine Begründung hierfür gebe er nicht; sie sei auch nicht erkennbar. Es müsse davon ausgegangen werden, dass er sich der Abweichung nicht bewusst gewesen sei.

c) Die Rechtsschutzmöglichkeiten derjenigen, die eine zulässige Popularklage einreichten, seien massiv eingeschränkt, wenn der Bayerische Verfassungsgerichtshof im Rahmen der Prüfung, ob eine Verletzung des Grundgesetzes im Sinne von Art. 100 Abs. 1 Satz 2 GG vorliege, nur auf krasse und evidente Fehler beschränkt sei. Diese Reduzierung des Prüfungsumfangs auf de facto Null - seit 1946 habe der Verfassungsgerichtshof noch nie einen solch evidenten Verstoß gegen Bundesrecht bejaht - stelle eine massive Einschränkung des landesverfassungsrechtlich und einfachgesetzlich gewährleisteten Rechts dar, einen Popularklageantrag einzureichen. Eine Rechtfertigung für diese Reduzierung des Prüfungsumfangs sei nicht ersicht-

36

lich.

2. Schreiben des Präsidenten des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 3. Juli 2013

a) Das Bundesverfassungsgericht habe am 30. April 2003 (1 PBvU 1/02) entschieden, dass es gegen das Rechtsstaatsprinzip in Verbindung mit Art. 103 Abs. 1 GG verstoße, wenn eine Verfahrensordnung keine fachgerichtliche Abhilfemöglichkeit für den Fall vorsehe, dass ein Gericht in entscheidungserheblicher Weise den Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt habe. Vorliegend sei durch die Entscheidung vom 3. Juli 2013 keine Abhilfe erfolgt; vielmehr habe der Verfassungsgerichtshof den Plenumsbeschluss vom 30. April 2003 ignoriert und durch diese krasse Form der Rechtsschutzverweigerung die Gehörsverletzung vom 12. Juni 2013 wiederholt und intensiviert. Sämtliche Argumente und Gründe aus dem Plenumsbeschluss vom 30. April 2003 ließen sich problemlos und erst recht auf landesverfassungsgerichtliche Verfahren übertragen. Gehörsverstöße durch Landesverfassungsgerichte, die wie jedes andere Gericht nach Art. 1 Abs. 3 GG an die Grundrechte des Grundgesetzes gebunden seien, seien im Zweifel noch gravierender als Verstöße von Zivil- oder Verwaltungsgerichten gegen Art. 103 Abs. 1 GG, jedenfalls aber nicht weniger gravierend. Auch handele es sich vorliegend um eine erstmalige Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör durch ein Gericht, weshalb eine Anhörungsrüge - ungeachtet der noch fehlenden landesrechtlichen Kodifizierung im Verfassungsgerichtshofgesetz - statthaft sein müsse.

37

b) Hinzu komme, dass weder die Bayerische Verfassung noch das Gesetz über den Verfassungsgerichtshof noch der Geschäftsverteilungsplan des Verfassungsgerichtshofs eine „Einzelzuständigkeit“ des Präsidenten für Anhörungsrügen vorsehen. Ob die Art. 91, 3 Abs. 1 BV beziehungsweise Art. 103 Abs. 1, Art. 19 Abs. 4, Art. 20 Abs. 3 GG so auszulegen seien, dass auch das Gesetz über den Verfassungsgerichtshof eine Abhilfemöglichkeit für erstmalig von einer Spruchkammer begangene Gehörsverletzungen vorsehen müsse, dürfe kein Einzelrichter entscheiden; darüber müsse die betroffene Spruchkammer als Ganzes befinden.

38

### III.

Die zulässige Verfassungsbeschwerde ist nicht zur Entscheidung anzunehmen. Sie hat keine grundsätzliche Bedeutung. Auch ist ihre Annahme nicht zur Durchsetzung der in § 90 Abs. 1 BVerfGG genannten Rechte angezeigt (§ 93a Abs. 2 BVerfGG). Die Verfassungsbeschwerde ist teilweise unzulässig, im Übrigen unbegründet.

39

1. Die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 12. Juni 2013 sowie das Schreiben des Präsidenten des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 3. Juli 2013 sind taugliche Gegenstände einer Verfassungsbeschwerde. Die Beschwerdeführer sind jedoch nur teilweise beschwerdebefugt.

40

a) Unter dem Grundgesetz verfügen die Länder über eine weitgehende Verfassungsautonomie. Das Grundgesetz enthält in Art. 28 Abs. 1 GG nur wenige Vorga-

41

ben für die Verfassungen der Länder. Im Übrigen können sie, soweit das Grundgesetz nicht besondere Anforderungen statuiert, ihr Verfassungsrecht und auch ihre Verfassungsgerichtsbarkeit nach eigenem Ermessen ordnen (vgl. BVerfGE 4, 178 <189>; 36, 342 <361>; 60, 175 <207 f.>; 96, 345 <368 f.>). Daher muss der Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit der Länder vom Bundesverfassungsgericht möglichst unangetastet bleiben; auch darf die Landesverfassungsgerichtsbarkeit nicht in größere Abhängigkeit von der Bundesverfassungsgerichtsbarkeit gebracht werden, als es nach dem Grundgesetz unvermeidbar ist (vgl. BVerfGE 36, 342 <357>; 41, 88 <119>; 60, 175 <209>; 96, 231 <242>; 107, 1 <10>).

Nach den Regelungen des Grundgesetzes ist gegen Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte allerdings eine Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht statthaft (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG), weil Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 GG auch die Landesverfassungsgerichte an die Grundrechte und grundrechtsgleichen Gewährleistungen des Grundgesetzes binden, zu deren Schutz das Bundesverfassungsgericht im Wege der Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a, § 90 Abs. 1 BVerfGG angerufen werden kann. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind daher Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte Akte „öffentlicher Gewalt“, die mit der Verfassungsbeschwerde angegriffen werden können (vgl. BVerfGE 6, 445 <447>; 13, 132 <140>; 42, 312 <325>; 85, 148 <157>; 96, 231 <242>; BVerfGK 8, 169 <171>; 17, 131 <131>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 25. Juli 1990 - 1 BvR 1438/89 -, juris, Rn. 1; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 19. April 1993 - 1 BvR 744/91 -, NVwZ 1994, S. 59 <60>; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 8. Januar 1996 - 2 BvR 2604/95 -, juris, Rn. 5; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 27. Oktober 1997 - 1 BvR 1604/97 u.a. -, NJW 1999, S. 1020 <1020>; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 25. März 2004 - 2 BvR 596/01 -, NVwZ 2004, S. 980; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 8. Juli 2008 - 2 BvR 1223/08 -, juris, Rn. 3). Dies gilt nur insoweit nicht, als die Landesverfassungsgerichte Streitigkeiten in der Sache abschließend entscheiden. Denn das Grundgesetz erkennt ausweislich von Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG a.E. an, dass ein Land bestimmte Streitigkeiten ohne jede bundesverfassungsgerichtliche Einwirkung in der Sache selbst entscheiden kann (vgl. BVerfGE 96, 231 <242 f.>; BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 14. Januar 1998 - 2 BvR 2306/96 -, NVwZ 1998, S. 387 <388>; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 25. März 2004 - 2 BvR 596/01 -, NVwZ 2004, S. 980; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 8. Juli 2008 - 2 BvR 1223/08 -, juris, Rn. 3). Popularklageverfahren im Sinne von Art. 98 Satz 4 BV gehören dazu nicht (vgl. BVerfGE 96, 231 <243>).

42

b) Jedoch sind die Beschwerdeführer nur teilweise beschwerdebefugt.

43

aa) Soweit sie mit der nur eingeschränkten Überprüfung der Vereinbarkeit eines Landesgesetzes mit dem Grundgesetz im Rahmen der Popularklage eine Verletzung von Art. 19 Abs. 4 GG rügen, erscheint diese von vornherein ausgeschlossen. Art. 19

44

Abs. 4 Satz 1 GG gewährleistet effektiven Rechtsschutz, wenn jemand behauptet, durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt zu sein (vgl. BVerfGE 13, 132 <151>; 27, 297 <305>). Ein Verstoß gegen Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG setzt eine im Interesse des Einzelnen bestehende Rechtsposition voraus (vgl. BVerfGE 27, 297 <305>; 83, 182 <194>), gewährleistet aber nicht selbst Bestand oder Inhalt des als verletzt gerügten Rechts (vgl. BVerfGE 61, 82 <110>). Da die Beschwerdeführer im Popularklageverfahren vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof jedoch nicht die Verletzung eigener Rechte geltend gemacht haben und eine solche auch nicht ersichtlich ist, scheidet eine Verletzung von Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG durch die angegriffene Entscheidung vom 3. Juli 2013 von vornherein aus (vgl. BVerfGE 13, 132 <151>).

bb) Nicht von vornherein ausgeschlossen ist allerdings die Möglichkeit einer Verletzung von verfassungsbeschwerdefähigen Rechten der Beschwerdeführer durch die angegriffene Entscheidung und das angegriffene Schreiben des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs insoweit, als sie rügen, dass im Verfahren vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof das Recht auf rechtliches Gehör und der Anspruch auf den gesetzlichen Richter verletzt worden seien. Auch im (Popularklage-)Verfahren vor den Landesverfassungsgerichten gelten die Prozessgrundrechte des Grundgesetzes (vgl. BVerfGE 13, 132 <140 ff.>; 60, 175 <210 ff.>; 69, 112 <120 ff.>; 96, 231 <243 f.>; vgl. auch BVerfGK 17, 131 <132>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 25. Juli 1990 - 1 BvR 1438/89 -, juris, Rn. 1 ff.; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 19. April 1993 - 1 BvR 744/91 -, NVWZ 1994, S. 59 <60>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 27. Oktober 1997 - 1 BvR 1604/97 u.a. -, NJW 1999, S. 1020 <1020>). Dasselbe gilt, soweit die Verfassungsbeschwerde eine Verletzung von Art. 19 Abs. 4 GG beziehungsweise des Rechtsstaatsprinzips in Verbindung mit Art. 103 Abs. 1 GG darin erblickt, dass die Beschwerdeführer im Rahmen des Popularklageverfahrens beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof keine Anhörungsrüge gegen die geltend gemachte Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör erheben konnten.

45

cc) Ebenfalls beschwerdebefugt sind die Beschwerdeführer, soweit sie eine Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG durch die vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof vorgenommene Auslegung von Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 BV und die auf dieser Grundlage angenommene Vereinbarkeit von Art. 18a GO und Art. 12a LKrO mit der Bayerischen Verfassung rügen.

46

Zwar sind im Rahmen der Popularklage im Sinne von Art. 98 Satz 4 BV Prüfungsmaßstab allein Vorschriften der bayerischen Verfassung. Die Länder sind, abgesehen von Art. 28 Abs. 1 GG, der nur ein gewisses Maß an Homogenität der Bundesverfassung und der Landesverfassungen (im materiellen Sinn) fordert, zudem frei in der Ausgestaltung ihrer Verfassung, soweit das Grundgesetz nichts anderes vorschreibt (vgl. BVerfGE 36, 342 <361>). Dies bedeutet auch, dass sie - abgesehen vom Falle des Art. 99 GG - auch durch eine eigene Verfassungsgerichtsbarkeit über die Vereinbarkeit von Landesgesetzen mit der Landesverfassung entscheiden und

47

diese in den oben beschriebenen Grenzen grundsätzlich ohne (inhaltliche) Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht auslegen können (vgl. BVerfGE 41, 88 <119>; 97, 298 <314>). Die von diesen getroffenen Feststellungen prüft das Bundesverfassungsgericht nicht vollumfänglich nach. Es ist keine zweite Instanz über den Landesverfassungsgerichten (vgl. BVerfGE 6, 445 <449>; 41, 88 <118 f.>; 60, 175 <208 f.>; BVerfGK 8, 169 <171 f.>; 17, 131 <131 f.>), sondern an die Auslegung einer Norm der Landesverfassung durch ein Landesverfassungsgericht grundsätzlich gebunden (vgl. BVerfGE 42, 312 <325>; 97, 298 <314>).

Grenzen der Entscheidungsgewalt der Landesverfassungsgerichte ergeben sich jedoch aus den Grundrechten und den anderen für den Landesverfassungsgeber unmittelbar bindenden Bestimmungen des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 3, Art. 1 Abs. 3 GG), so dass Auslegung und Anwendung der Landesverfassungen diesen Vorgaben nicht widersprechen dürfen (vgl. BVerfGE 6, 445 <449>; 42, 312 <325>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 30. Juni 2015 - 2 BvR 1282/11 -, NVwZ 2015, S. 1434 <1434 ff., 1439 f.>). Daher überprüft das Bundesverfassungsgericht die Entscheidung eines Landesverfassungsgerichts über die Vereinbarkeit einer Norm des Landesrechts mit der Landesverfassung und die dabei vorgenommene Auslegung - wie die Entscheidungen der Fachgerichte - auch auf ihre Vereinbarkeit mit dem in Art. 3 Abs. 1 GG verankerten Willkürverbot (vgl. BVerfGE 60, 175 <209, 214>).

48

2. Der Prüfungsmaßstab für die vorliegende Verfassungsbeschwerde ergibt sich aus Art. 3 Abs. 1 (a), Art. 103 Abs. 1 (b), Art. 101 Abs. 1 Satz 2 und Art. 19 Abs. 4 GG (c) sowie aus Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG (d). Nicht darunter fällt das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG und die es konkretisierenden Regelungen in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 bis 4 GG. Diese legen den Ländern Pflichten gegenüber dem Bund auf und beziehen sich insoweit nur auf das bundesstaatliche Rechtsverhältnis zwischen Bund und Ländern. Als Homogenitätsgebot gilt Art. 28 Abs. 1 GG für die Länder, nicht in ihnen (vgl. BVerfGE 1, 208 <236 f.>; 6, 104 <111>). Er vermittelt den Beschwerdeführern kein subjektives Recht, dessen Verletzung im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde festgestellt werden könnte (vgl. BVerfGE 1, 208 <236>; 6, 376 <383 f.>; 99, 1 <8>; BVerfGK 15, 186 <190>; BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 26. August 2013 - 2 BvR 441/13 -, NVwZ 2013, S. 1540 <1541>).

49

a) Die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 12. Juni 2013 verstößt nicht gegen das in Art. 3 Abs. 1 GG verankerte Willkürverbot.

50

aa) Ein solcher Verstoß liegt nur vor, wenn eine fehlerhafte Rechtsanwendung bei verständiger Würdigung der das Grundgesetz beherrschenden Gedanken nicht mehr verständlich ist und sich daher der Schluss aufdrängt, dass sie auf sachfremden Erwägungen beruht (vgl. BVerfGE 4, 1 <7>; 42, 64 <72 ff.>; 54, 117 <125>; 55, 72 <89 f.>; 58, 163 <167 f.>; 59, 128 <160 f.>; 62, 189 <192>; 70, 93 <97>; 80, 48 <51>; 81, 132 <137>). Das ist anhand objektiver Kriterien festzustellen (vgl. BVerfGE 42, 64 <73>; 58, 163 <167 f.>; 70, 93 <97>; 87, 273 <279>; 96, 189 <203>). Willkür liegt vor,

51

wenn eine offensichtlich einschlägige Norm nicht berücksichtigt oder der Inhalt einer Norm in krasser Weise missdeutet wird. Von einer dermaßen willkürlichen Missdeutung kann jedoch nicht gesprochen werden, wenn das Gericht sich mit der Rechtslage eingehend auseinandersetzt und seine Auffassung nicht jedes sachlichen Grundes entbehrt (vgl. BVerfGE 87, 273 <279>; 89, 1 <14>; 96, 189 <203>). Die Auslegung eines Gesetzes ist willkürlich, wenn sie das gesetzgeberische Anliegen grundlegend verfehlt, indem dem Gesetz ein Sinn unterlegt wird, den der Gesetzgeber offensichtlich nicht hat verwirklichen wollen, den er nicht ausgedrückt hat und den das Gesetz auch nicht im Verlauf einer Rechtsentwicklung aufgrund gewandelter Anschauungen erhalten hat (vgl. BVerfGE 86, 59 <64>).

bb) Die Auslegung von Art. 28 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV und Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 BV, dass diese einer Teilnahme von Unionsbürgern anderer Mitgliedstaaten an kommunalen Abstimmungen nicht entgegenstehen, verstößt nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG. 52

(1) Bei der Auslegung von Art. 28 Abs. 1 GG ist eine Verletzung des Willkürverbots nicht feststellbar. 53

(a) Zwar ist zweifelhaft, ob die Annahme, dass Verstöße von bayerischem Landesrecht gegen Bundesrecht nur dann als Verstoß gegen die Bayerische Verfassung anzusehen sind, wenn der Widerspruch offen zutage tritt und als schwerwiegender, besonders krasser Eingriff in die Rechtsordnung zu werten ist (vgl. auch BayVerfGH, Entscheidung vom 20. Juni 2008 - Vf. 14-VII/00 -, NJW-RR 2008, S. 1403 <1405>; BayVerfGH, Entscheidung vom 23. Oktober 2008 - Vf. 10-VII-07 -, NVwZ 2009, S. 716 <716>; BayVerfGH, Entscheidung vom 24. Mai 2012 - Vf. 1-VII-10 -, NVwZ-RR 2012, S. 665 <667>), auch im Hinblick auf die Bestimmungen des Grundgesetzes vertretbar ist, die die Verfassungsautonomie der Länder begrenzen, das heißt im Hinblick auf das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG, die Grundrechte des Grundgesetzes (vgl. BVerfGE 42, 312 <325>; 97, 298 <314 f.>) sowie die in die Landesverfassungen hineinwirkenden Elemente des Grundgesetzes (vgl. BVerfGE 1, 208 <232 f.>; 27, 44 <55>; 103, 332 <352 f.>). Gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 2 GG sind auch Landesverfassungsgerichte zur Vorlage von Landesrecht an das Bundesverfassungsgericht verpflichtet, wenn sie von der Verletzung des Grundgesetzes durch Landesrecht überzeugt sind (vgl. BVerfGE 36, 342 <356>; 69, 112 <117 f.>). Diese Überzeugung setzt voraus, dass die Landesverfassungsgerichte Landesrecht auch tatsächlich an den für sie verbindlichen Vorgaben des Grundgesetzes überprüfen und daher das Grundgesetz auch anwenden und erforderlichenfalls auslegen. Art. 100 Abs. 1 Satz 2 GG ist keine Beschränkung auf offensichtliche und schwerwiegende Verstöße gegen das Grundgesetz zu entnehmen. Schließlich verpflichtet Art. 100 Abs. 3 GG zu einer sogenannten Divergenzvorlage, wenn ein Landesverfassungsgericht bei der Auslegung des Grundgesetzes von der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts oder eines anderen Landesverfassungsgerichts abweichen will. Auch dies impliziert, dass die Landesverfassungsgerichte das Grundgesetz tatsächlich auslegen; andernfalls wäre ein Landesverfassungsgericht niemals zu einer Diver-

54

genzvorlage verpflichtet. Dem trägt die vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung praktizierte eingeschränkte Kontrolle von Landesrecht am Maßstab der auch für sie verbindlichen Regelungen des Grundgesetzes nicht hinreichend Rechnung.

Das kann im vorliegenden Fall jedoch dahinstehen, da die Auslegung von Art. 28 Abs. 1 GG durch den Bayerischen Verfassungsgerichtshof in der Sache nicht zu beanstanden ist. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof bejaht weder einen Verstoß einer bayerischen Landesvorschrift gegen Art. 28 Abs. 1 GG, was ihn zu einer Vorlage gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 2 GG verpflichtet hätte, noch weicht er von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts oder anderer Landesverfassungsgerichte zu dieser Bestimmung des Grundgesetzes ab, was zu einer Vorlage gemäß Art. 100 Abs. 3 GG hätte führen müssen. Denn einschlägige verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG, das heißt zu der Frage, ob diese Bestimmung einer Abstimmungsberechtigung von Unionsbürgern anderer Mitgliedstaaten entgegensteht, gibt es nicht. Unter diesen Voraussetzungen war der Bayerische Verfassungsgerichtshof berechtigt, Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG selbständig auszulegen, ohne die Rechte der Beschwerdeführer aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG zu verletzen. Ob die Auslegung zutreffend ist, kann hier dahinstehen, da die Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht insoweit auf eine Willkürkontrolle beschränkt ist.

55

(b) Die Annahme, dass Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG eine Abstimmungsberechtigung von Unionsbürgern anderer Mitgliedstaaten bei kommunalen Bürgerbegehren und -entscheiden nicht verbietet, ist jedenfalls nicht willkürlich.

56

(aa) Das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG fordert ein Mindestmaß an verfassungsstruktureller und materieller Homogenität der Landesverfassungen mit dem Grundgesetz, ohne das der Bundesstaat nicht funktionieren könnte (vgl. BVerfGE 36, 342 <361>; 90, 60 <84>). Es gebietet jedoch keine Uniformität (vgl. BVerfGE 9, 268 <279>). Das Grundgesetz geht, im Gegenteil, von der Verfassungsautonomie der Länder aus (vgl. BVerfGE 36, 342 <361>; 90, 60 <84 f.>). Die Direktionskraft von Art. 28 Abs. 1 GG ist auf die dort genannten Staatsstrukturprinzipien beschränkt, und - soweit nicht Art. 28 Abs. 1 Satz 2 bis 4 GG etwas anderes anordnen - auch nur auf deren Grundsätze, nicht auf die konkrete Ausgestaltung, die sie im Grundgesetz erfahren haben (vgl. BVerfGE 90, 60 <84 f.>). Das gilt namentlich für die Grundentscheidung des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG für Demokratie und Volkssouveränität sowie die daraus abzuleitenden Grundsätze der demokratischen Organisation und Legitimation der Staatsgewalt (vgl. BVerfGE 9, 268 <281>; 47, 253 <272>; 83, 60 <71>; 93, 37 <66>). Einer im Vergleich zur Bundesebene stärkeren Ausgestaltung von plebiszitären Verfahren auf der Ebene der Länder steht Art. 28 Abs. 1 GG nicht entgegen (vgl. Barley, Das Kommunalwahlrecht für Ausländer nach der Neuordnung des Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG, 1999, S. 68; Mehde, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 1 Rn. 64 ff. <Dezember 2014>; Tettinger/Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 28 Abs. 1 Rn. 47).

57

Das in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG enthaltene Gebot, dass die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des demokratischen Staates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen müsse, wird in den Sätzen 2 bis 4 näher konkretisiert. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG ergänzt Satz 1 (vgl. BVerfGE 83, 37 <58>), indem er die Einrichtung einer Vertretung des Volkes in den Ländern, Kreisen und Gemeinden vorschreibt und zugleich Wahlgrundsätze bestimmt, die bei deren Wahl zu beachten sind. „Volk“ im Sinne von Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG sind dabei wie im Rahmen von Art. 20 Abs. 2 GG nur die (im jeweiligen Wahlgebiet ansässigen) deutschen Staatsangehörigen und die ihnen gleichgestellten Personen im Sinne von Art. 116 Abs. 1 GG (vgl. BVerfGE 83, 37 <53>; 83, 60 <71>; StGH Bremen, Urteil vom 31. Januar 2014 - St 1/13 -, NordÖR 2014, 262 <263 ff.>).

Der mit Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1992 (BGBl I S. 2086) eingefügte heutige Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG bestimmt, dass bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar sind. Diese dynamische Verweisung (vgl. Mehde, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 1 Rn. 123 <Dezember 2014>) soll einen Widerspruch zwischen deutschem und unionalem Recht vermeiden, das in der Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen (ABI EG Nr. L 368 vom 31. Dezember 1994, S. 38 ff.) (vgl. Art. 22 Abs. 1 Satz 2 AEUV), die Einzelheiten festlegt. Danach können Unionsbürger, die ihren Wohnsitz in einem Mitgliedstaat haben, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, dort das aktive und das passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen ausüben (Art. 1 Abs. 1 Richtlinie 94/80/EG). Als „Kommunalwahlen“ bezeichnet die Richtlinie die allgemeinen, unmittelbaren Wahlen, die darauf abzielen, die Mitglieder der Vertretungskörperschaft und gegebenenfalls gemäß den Rechtsvorschriften jedes Mitgliedstaates den Leiter und die Mitglieder des Exekutivorgans einer lokalen Gebietskörperschaft der Grundstufe zu bestimmen (Art. 2 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie). Laut Anhang der Richtlinie gelten als lokale Gebietskörperschaften der Grundstufe in Deutschland die kreisfreien Städte beziehungsweise Stadtkreise, Kreise, Gemeinden und Bezirke in der Freien und Hansestadt Hamburg und im Land Berlin. Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG verpflichtet die Länder folglich, für Kommunalwahlen über Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG hinaus ein Wahlrecht für Unionsbürger anderer Mitgliedstaaten vorzusehen (vgl. Barley, Das Kommunalwahlrecht für Ausländer nach der Neuordnung des Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG, 1999, S. 72; Tettinger/Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 28 Abs. 1 Rn. 118). Abstimmungen im Sinne von Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG, das heißt Entscheidungen über Sachfragen, werden weder in Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG noch im europäischen Primärrecht oder in der Richtlinie 94/80/EG des Rates erwähnt.

(bb) Die Auslegung von Art. 28 Abs. 1 GG durch den Bayerischen Verfassungsge-

richtshof ist zwar durch den Wortlaut der Norm nicht erfasst, entbehrt aber nicht sachlicher Gründe und ist daher nicht willkürlich im Sinne von Art. 3 Abs. 1 GG. Art. 28 Abs. 1 GG enthält keine ausdrückliche Regelung über die Mitwirkung von Unionsbürgern anderer Mitgliedstaaten an kommunalen Bürgerbegehren und -entscheiden; die Ausnahmeregelung in Satz 3 sieht lediglich eine Wahlberechtigung von Unionsbürgern anderer Mitgliedstaaten bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden vor. Daraus könnte man, gerade weil das auch in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG verankerte Prinzip der Volkssouveränität allein das deutsche Volk zum Legitimationssubjekt aller staatlichen Gewalt bestimmt und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG die Ausübung von Staatsgewalt in der Form der Abstimmung ebenfalls dem Staatsvolk vorbehält, schließen, dass Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG eine Abstimmungsberechtigung von Unionsbürgern anderer Mitgliedstaaten in den Ländern generell verbietet (so z.B. Tettinger/Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 28 Abs. 1 Rn. 121).

Zwingend ist dies jedoch nicht. Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG ordnet an, dass Unionsbürger anderer Mitgliedstaaten bei der Wahl der Volksvertretungen auf kommunaler Ebene wahlberechtigt sind. Damit können sie die personelle Zusammensetzung kommunaler Volksvertretungen unmittelbar mitbestimmen und dadurch mittelbar an den dort zu treffenden Entscheidungen mitwirken. Soweit sie als Inhaber des passiven Wahlrechts zum Mitglied einer Volksvertretung gewählt sind, wirken sie auch unmittelbar an den zu treffenden Sachentscheidungen mit. Vor diesem Hintergrund erscheint es jedenfalls nicht willkürlich, Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG auch so auszulegen, dass er einer Erstreckung der Mitwirkungsrechte bei kommunalen Bürgerbegehren und -entscheiden auf Unionsbürger anderer Mitgliedstaaten nicht entgegensteht (vgl. Engelken, NVwZ 1995, S. 432 <434>; Mehde, in: Maunz/Dürig, Art. 28 Abs. 1 Rn. 124 <Dezember 2014>).

61

(2) Die Auslegung von Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 3 BV lässt einen Verstoß gegen das Willkürverbot ebenfalls nicht erkennen.

62

(a) Von jeher geht das Bundesverfassungsgericht davon aus, dass es für die Auslegung einer Norm auf den in dieser zum Ausdruck kommenden objektivierten Willen des Gesetzgebers ankommt, so wie er sich aus dem Wortlaut der Vorschrift und dem Sinnzusammenhang ergibt, in den sie hineingestellt ist. Nicht entscheidend ist dagegen die subjektive Vorstellung der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe oder einzelner ihrer Mitglieder (vgl. BVerfGE 1, 299 <312>; 10, 234 <244>; 35, 263 <278>; 105, 135 <157>; 133, 168 <205 Rn. 66>). Der Entstehungsgeschichte kommt für die Auslegung zwar grundsätzlich nur insofern Bedeutung zu, als sie die Richtigkeit einer nach den angegebenen Grundsätzen ermittelten Auslegung bestätigt oder Zweifel behebt, die auf dem angegebenen Weg allein nicht ausgeräumt werden können (vgl. BVerfGE 1, 299 <312>; 11, 126 <130 f.>; 59, 128 <153>; 119, 96 <179> im Rahmen eines Sondervotums; 119, 247 <290>). Vorarbeiten für ein Gesetz können daher in der Regel bloß unterstützend verwertet, die in den Gesetzgebungsmaterialien dokumentierten Vorstellungen der gesetzgebenden Instanzen nicht mit dem objektiven Gesetzesinhalt gleichgesetzt werden (vgl. BVerfGE 11, 126 <130>; 62, 1

63

<45>). Für die Erfassung des objektiven Willens des Gesetzgebers sind vielmehr alle anerkannten Auslegungsmethoden heranzuziehen, das heißt die grammatikalische, systematische, teleologische und historische Auslegung. Diese Methoden ergänzen sich gegenseitig (vgl. BVerfGE 11, 126 <130>; 133, 168 <205 Rn. 66>), wobei keine einen unbedingten Vorrang vor einer anderen hat (vgl. BVerfGE 105, 135 <157>; 133, 168 <205 Rn. 66>).

(b) Die Auslegung von Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 3 BV durch den Bayerischen Verfassungsgerichtshof lässt Defizite insoweit nicht erkennen. Vom Wortlaut ausgehend hat er insbesondere auf den Zusammenhang der Änderung von Art. 7 Abs. 2 BV und der Einfügung von Art. 12 Abs. 3 BV mit der gleichzeitigen Einführung von Art. 18a GO und Art. 12a LKrO abgestellt. Dabei hat er an Umstände und Gegebenheiten angeknüpft, aus denen die Änderung von Art. 7 Abs. 2 BV und die Einfügung des Absatzes 3 in Art. 12 BV erwachsen und auf die sie bezogen sind. Dazu gehört, dass die in Rede stehenden Bestimmungen die gleichzeitig erlassenen einfachgesetzlichen Regelungen der Art. 18a GO und Art. 12a LKrO (landes-)verfassungsrechtlich absichern sollten (vgl. LTDrucks 13/1252, S. 5), so dass es der teleologischen Auslegung entspricht, den Regelungsgehalt von Art. 18a GO und Art. 12a LKrO bei der Auslegung der gleichzeitig erlassenen Verfassungsnormen zu berücksichtigen. Angesichts der Gleichzeitigkeit von Erlass und Änderung im Rahmen ein und desselben Volksbegehrens sowie der Tatsache, dass mit der Änderung von Art. 7 Abs. 2 BV und der Einfügung von Absatz 3 in Art. 12 BV die Regelungen in Art. 18a GO und Art. 12a LKrO verfassungsrechtlich abgesichert werden sollten (vgl. LTDrucks 13/1252, S. 5), war die Berücksichtigung von Art. 18a GO und Art. 12a LKrO bei der Auslegung von Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 BV naheliegend und zur Ermittlung des gesetzgeberischen Willens sogar geboten.

64

Zwar dürfte die Annahme, dass die Abstimmungsberechtigung von Unionsbürgern im Rahmen von Bürgerbegehren und -entscheiden gemäß Art. 18a GO in Verbindung mit Art. 15 Abs. 2 GO, Art. 1 GLKrWG beziehungsweise Art. 12a LKrO in Verbindung mit Art. 11 Abs. 2 LKrO, Art. 1 GLKrWG zum Zeitpunkt der Einreichung des Volksbegehrens im Oktober 1994 nicht vorhersehbar gewesen sei, angesichts der bereits im Jahre 1992 erfolgten Anpassung des Grundgesetzes an die unionsrechtliche Rechtslage nach dem Vertrag von Maastricht nicht zutreffen; diese Annahme führt jedoch nicht dazu, dass der Bayerische Verfassungsgerichtshof Art. 7 und Art. 12 BV einen Sinn untergelegt hätte, den der (Volks-)Gesetzgeber offensichtlich nicht hat verwirklichen wollen oder dass er die in Rede stehenden Normen in krasser Weise missdeutet hätte.

65

Es sind - wie der Verfassungsgerichtshof festgestellt hat - keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass der (Volks-)Gesetzgeber die Abstimmungsberechtigung von Unionsbürgern hat ausschließen wollen. Anliegen des Volksentscheids, der Art. 18a GO und Art. 12a LKrO im Jahre 1994 eingeführt, Art. 7 Abs. 2 BV geändert und Art. 12 BV ergänzt hat, war die Ermöglichung von mehr direkter Demokratie auf kommunaler Ebene (vgl. LTDrucks 13/1252, S. 1). Einschränkungen im Hinblick auf die Wahlbe-

66

rechtigten wurden nicht thematisiert. Auch wenn man davon ausginge, dass der (Volks-)Gesetzgeber die Rolle von Unionsbürgern anderer Mitgliedstaaten im Rahmen des Volksbegehrens nicht bedacht hat, ist zu berücksichtigen, dass der (Volks-)Gesetzgeber mit Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 BV und Art. 18a GO, Art. 12a LKrO ganz offensichtlich in sich widerspruchsfreie Regelungen treffen wollte. Die Änderungen von Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 BV sollten der verfassungsrechtlichen Absicherung von Art. 18a GO und Art. 12a LKrO dienen (vgl. LTDrucks 13/1252, S. 5), was - zumindest im Hinblick auf Bürgerbegehren und -entscheide - einen Gleichlauf des Verständnisses der Begriffe des „Gemeinde- oder Landkreisbürgers“ im Sinne von Art. 18a GO und Art. 12a LKrO und des „Staatsbürgers“ im Sinne von Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 3 BV voraussetzt. Es ist daher keinesfalls willkürlich, wenn der Bayerische Verfassungsgerichtshof aufgrund des engen Zusammenhangs von Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 BV mit Art. 18a, 15 Abs. 2 GO und Art. 12a, 11 Abs. 2 LKrO und der jeweils an Art. 1 GLKrWG anknüpfenden Abstimmungs berechtigung angenommen hat, dass Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 3 BV der Teilnahme von Unionsbürgern anderer Mitgliedstaaten an kommunalen Abstimmungen nicht entgegenstehen.

b) Die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 12. Juni 2013 verletzt die Beschwerdeführer auch nicht in ihrem grundrechtsgleichen Recht aus Art. 103 Abs. 1 GG. 67

aa) Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gewährt Art. 103 Abs. 1 GG den Beteiligten eines gerichtlichen Verfahrens ein Recht darauf, im Verfahren zu Wort zu kommen, Anträge zu stellen und Ausführungen zu dem in Rede stehenden Sachverhalt, den Beweisergebnissen sowie zur Rechtslage zu machen (vgl. BVerfGE 6, 19 <20>; 15, 303 <307>; 36, 85 <87>; 60, 175 <210>; 64, 135 <143 f.>; 65, 227 <234>; 83, 24 <35>; 86, 133 <144>; stRspr). Diesem Recht der Beteiligten auf Äußerung entspricht die Pflicht des Gerichts, Anträge und Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Kenntnis zu nehmen und bei seiner Entscheidung in Erwägung zu ziehen (vgl. BVerfGE 11, 218 <220>; 14, 320 <323>; 42, 364 <367 f.>; 60, 250 <252>; 83, 24 <35>; 96, 205 <216>; stRspr), soweit das Vorbringen nicht aus Gründen des formellen oder materiellen Rechts unberücksichtigt gelassen werden darf (vgl. BVerfGE 18, 380 <383>; 21, 191 <194>; 69, 145 <148 f.>; 70, 288 <294>; 96, 205 <216>; stRspr). Die Gerichte sind jedoch nicht verpflichtet, jedes Vorbringen der Beteiligten in den Gründen der Entscheidung ausdrücklich zu bescheiden (vgl. BVerfGE 5, 22 <24>; 13, 132 <149>; 22, 267 <274>; 88, 366 <375>; 96, 205 <216 f.>; stRspr). Vielmehr ist grundsätzlich davon auszugehen, dass ein Gericht das von ihm entgegengenommene Vorbringen der Beteiligten zur Kenntnis genommen und in Erwägung gezogen hat. Ein Gehörsverstoß kann deshalb nur festgestellt werden, wenn er sich aus den besonderen Umständen des einzelnen Falles deutlich ergibt (vgl. BVerfGE 22, 267 <274>; 88, 366 <375 f.>; 96, 205 <217>; stRspr). Eine gerichtliche Entscheidung kann zudem nur dann wegen eines Verstoßes gegen Art. 103 Abs. 1 GG aufgehoben werden, wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Anhörung der Beteiligten zu einer anderen, ihnen günstigeren Entscheidung geführt 68

hätte (vgl. BVerfGE 7, 239 <241>; 7, 275 <281>; 9, 261 <267>; 10, 177 <184>; 13, 132 <145>). Art. 103 Abs. 1 GG verpflichtet die Gerichte allerdings nicht, der Rechtsansicht einer Partei zu folgen (vgl. BVerfGE 64, 1 <12>; 80, 269 <286>; 87, 1 <33>).

Art. 103 Abs. 1 GG verbietet auch sogenannte Überraschungsentscheidungen (vgl. BVerfGE 107, 395 <410> unter Verweis auf BVerfGE 84, 188 <190>; 86, 133 <144 f.>; vgl. auch BVerfGK 14, 455 <456>). Da die Beteiligten gemäß Art. 103 Abs. 1 GG Gelegenheit erhalten sollen, sich zu dem für die Entscheidung maßgeblichen Sachverhalt, den Beweisergebnissen und den Rechtsauffassungen vor Erlass der Entscheidung zu äußern, setzt eine den verfassungsrechtlichen Ansprüchen genügende Gewährung rechtlichen Gehörs voraus, dass die Verfahrensbeteiligten bei Anwendung der von ihnen zu verlangenden Sorgfalt zu erkennen vermögen, auf welchen Vortrag es für die Entscheidung ankommen kann (vgl. BVerfGE 84, 188 <190>; 86, 133 <144 f.>; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 20. September 2012 - 1 BvR 1633/09 -, juris, Rn. 11; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 25. April 2015 - 1 BvR 2314/12 -, NJW 2015, S. 1867 <1868 f.>). Es kann daher der Verhinderung eines Vortrags zur Rechtslage gleichkommen, wenn das Gericht ohne vorherigen Hinweis auf einen bestimmten rechtlichen Gesichtspunkt abstellt. Dabei ist allerdings zu beachten, dass das Gericht grundsätzlich weder zu einem Rechtsgespräch noch zu einem Hinweis auf seine Rechtsauffassung verpflichtet ist (vgl. BVerfGE 74, 1 <6>; 84, 188 <190>; 86, 133 <145>; 98, 218 <263>; BVerfGK 14, 455 <456>); Art. 103 Abs. 1 GG statuiert keine allgemeine Frage- und Aufklärungspflicht des Richters (vgl. BVerfGE 66, 116 <147>; 84, 188 <190>). Ein Verfahrensbeteiligter muss daher, auch wenn die Rechtslage umstritten oder problematisch ist, grundsätzlich alle vertretbaren rechtlichen Gesichtspunkte von sich aus in Betracht ziehen und seinen Vortrag darauf einstellen (vgl. BVerfGE 86, 133 <145>; 98, 218 <263>). Ein Verstoß gegen Art. 103 Abs. 1 GG ist nur dann anzunehmen, wenn ein Gericht ohne vorherigen Hinweis Anforderungen an den Sachvortrag stellt oder auf rechtliche Gesichtspunkte abstellt, mit dem beziehungsweise mit denen auch ein gewissenhafter und kundiger Prozessbeteiligter - selbst unter Berücksichtigung der Vielfalt vertretbarer Rechtsauffassungen - nach dem bisherigen Prozessverlauf nicht zu rechnen braucht (vgl. BVerfGE 84, 188 <190>; 86, 133 <144 f.>; 98, 218 <263>; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 15. Oktober 2009 - 1 BvR 3474/08 -, juris, Rn. 64; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 14. Oktober 2010 - 2 BvR 409/09 -, juris, Rn. 20; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 5. April 2012 - 2 BvR 2126/11 -, NJW 2012, S. 2262 <2262>; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 25. April 2015 - 1 BvR 2314/12 -, NJW 2015, S. 1867 <1869>).

69

bb) Gemessen hieran ist eine Verletzung der Rechte der Beschwerdeführer aus Art. 103 Abs. 1 GG nicht erkennbar.

70

(1) Soweit die Verfassungsbeschwerde eine Verletzung von Art. 103 Abs. 1 GG darin erblickt, dass der Bayerische Verfassungsgerichtshof von der aus Sicht der Beschwerdeführer abwegigen und überraschenden Annahme ausgegangen ist, dass

71

die Berechtigung von Unionsbürgern anderer Mitgliedstaaten zur Teilnahme an Bürgerbegehren und -entscheiden bei Einreichung des Volksbegehrens nicht absehbar gewesen sei, ist eine solche nicht erkennbar. Die Behauptung, eine richterliche Tatsachenfeststellung sei falsch, berührt nicht das von Art. 103 Abs. 1 GG verbürgte Recht, sich im Verfahren äußern zu können und gehört zu werden, und vermag daher einen Vorstoß gegen Art. 103 Abs. 1 GG grundsätzlich nicht zu begründen (vgl. BVerfGE 22, 267 <273>). Art. 103 Abs. 1 GG gewährt keinen Anspruch auf eine „richtige“ Entscheidung.

(2) Soweit die Verfassungsbeschwerde zur Begründung eines Verstoßes gegen Art. 103 Abs. 1 GG vorträgt, dass die Ausführungen der Beschwerdeführer zu Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG nicht angemessen gewürdigt worden seien, ist eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör ebenfalls nicht ersichtlich. Dasselbe gilt, soweit vorgetragen wird, dass der Bayerische Verfassungsgerichtshof zumindest darauf hätte hinweisen müssen, dass die Ausführungen der Beschwerdeführer zu Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG, insbesondere zu seiner Entstehungsgeschichte, für ihn ohne maßgebliche Bedeutung seien.

(a) Der Verfassungsgerichtshof hat sich in der angegriffenen Entscheidung mit der Auslegung von Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG auseinandergesetzt und dabei auch die von den Beschwerdeführern vertretene Ansicht berücksichtigt, dass Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG eine eng auszulegende Ausnahmeregelung sei. Er hat diese Rechtsansicht seiner Prüfung von Art. 18a GO und Art. 12a LKrO am Maßstab von Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV zugrunde gelegt und insofern in Erwägung gezogen. Der Gesichtspunkt, dass Abstimmungen bewusst nicht in Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG aufgenommen worden seien, spielte in diesem Zusammenhang für den Bayerischen Verfassungsgerichtshof aufgrund des zurückgenommenen Prüfungsmaßstabs bei Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV keine entscheidende Rolle. Das war aufgrund seiner ständigen Rechtsprechung auch vorhersehbar. Vor diesem Hintergrund war es folgerichtig, dass er nicht auf alle für die Interpretation des Bundesrechts relevanten Gesichtspunkte eingegangen ist.

(b) Der Verfassungsgerichtshof ist zudem - anders als die Verfassungsbeschwerde annimmt - keineswegs davon ausgegangen, dass die durch das Volksbegehren 1994 eingeführten Regelungen des Art. 18a GO und Art. 12a LKrO sowie die gleichzeitig beschlossenen Änderungen von Art. 7 und Art. 12 BV Vorgaben des Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG nachvollzogen hätten. Er hat lediglich festgestellt, dass diese Grundgesetzbestimmung - ungeachtet ihres auf Wahlen beschränkten Wortlauts - einer Abstimmungsberechtigung von Unionsbürgern anderer Mitgliedstaaten nicht (generell) entgegenstehe.

(3) Die Verfassungsbeschwerde ist auch insoweit unbegründet, als sie rügt, dass der Bayerische Verfassungsgerichtshof auf die Strukturunterschiede zwischen Wahlen und Abstimmungen nicht eingegangen sei. Der Verfassungsgerichtshof hat das Verhältnis von Beschlüssen gewählter kommunaler Vertretungsorgane und Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene ausdrücklich behandelt und sich insoweit mit

den - für die Popularklage relevanten - Unterschieden zwischen Kommunalwahlen und Bürgerentscheiden befasst. Er hat dargelegt, aus welchen Gründen er Beschlüsse kommunaler Vertretungsorgane und Bürgerentscheide für vergleichbar hält und weshalb es aus seiner Sicht insofern systemkonform ist, dieselben Personen als wahl- beziehungsweise abstimmungsberechtigt anzusehen. Er hat damit zu erkennen gegeben, dass er den gegenteiligen Gedanken der Beschwerdeführer nicht folgt.

(4) Schließlich verletzt die angegriffene Entscheidung vom 12. Juni 2013 den Anspruch der Beschwerdeführer auf rechtliches Gehör auch nicht dadurch, dass der Verfassungsgerichtshof vor seiner Entscheidung nicht darauf hingewiesen hat, dass er der Entstehungsgeschichte des geänderten Art. 7 Abs. 2 BV und des neu eingefügten Art. 12 Abs. 3 BV maßgebliche Bedeutung für deren Auslegung zukommen lassen wollte. Wie dargelegt ist die vom Verfassungsgerichtshof vorgenommene Auslegung von Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 3 BV methodisch nicht zu beanstanden und liegt für einen gewissenhaften und kundigen Prozessbeteiligten auch nicht außerhalb des Erkennbaren.

76

cc) Soweit die Beschwerdeführer behaupten, durch die fehlende Möglichkeit, beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof eine Anhörungsrüge erheben zu können, in ihren Rechten aus Art. 103 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG beziehungsweise Art. 19 Abs. 4 GG verletzt zu sein, ist die Verfassungsbeschwerde ebenfalls nicht zur Entscheidung anzunehmen. Die Frage, ob der Bayerische Verfassungsgerichtshof in Übertragung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 30. April 2003 verpflichtet gewesen wäre, das Popularklageverfahren aufgrund der Anhörungsrüge der Beschwerdeführer fortzusetzen (vgl. BVerfGE 107, 395 <418>), bedarf vorliegend mangels Verletzung des Rechts der Beschwerdeführer aus Art. 103 Abs. 1 GG und wegen der daraus folgenden Erfolglosigkeit eines Gehörsrügeverfahrens keiner Entscheidung.

77

c) Die unterbliebene Weiterleitung der Anhörungsrüge an die Spruchgruppe des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs verletzt die Beschwerdeführer nicht in ihren Rechten aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG.

78

aa) Das Gebot des gesetzlichen Richters in Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG bedeutet, dass kein anderer als der Richter tätig werden und entscheiden soll, der in den allgemeinen Normen der Gesetze und der Geschäftsverteilungspläne der Gerichte dafür vorgesehen ist (vgl. BVerfGE 21, 139 <145>; 48, 246 <254>). Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG gewährt insofern einen Anspruch auf den sich aus dem Gerichtsverfassungsgesetz, den Prozessordnungen sowie den Geschäftsverteilungs- und Besetzungsregelungen des Gerichts ergebenden Richter (vgl. BVerfGE 89, 28 <36>; 133, 168 <202 f. Rn. 62>). Er setzt daher einen Bestand von Rechtssätzen voraus, die für jeden denkbaren Streitfall im Voraus den Richter bezeichnen, der für die Entscheidung zuständig ist (vgl. BVerfGE 2, 307 <319 f.>; 19, 52 <60>) und verpflichtet dazu, Regelungen zu treffen, aus denen sich der gesetzliche Richter ergibt (vgl. BVerfGE 19, 52 <60>; 95, 322 <328>). Gesetzlicher Richter im Sinne dieser Vorschrift ist dabei nicht nur

79

das Gericht als organisatorische Einheit oder das erkennende Gericht als Spruchkörper, vor dem verhandelt und von dem die einzelne Sache entschieden wird, sondern auch der zur Entscheidung im Einzelfall berufene konkrete Richter (vgl. BVerfGE 17, 294 <298 f.>; 95, 322 <329>). Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG gewährt jedoch kein Recht auf einen Prozess und damit auch kein Recht auf einen bestimmten Rechtsbehelf oder ein bestimmtes Rechtsmittel. Er setzt den Zugang zu Gericht vielmehr voraus. Ob ein solcher bestehen muss, ist eine an Art. 19 Abs. 4 GG beziehungsweise dem allgemeinen Justizgewährungsanspruch gemäß Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG zu messende Frage (vgl. BVerfGE 107, 395 <401 ff., 409>; Classen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 101 Abs. 1 Rn. 9, 44).

bb) Durch die unterbliebene Befassung der Spruchgruppe des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs mit ihrer Anhörungsrüge sind die Beschwerdeführer nicht in ihrem grundrechtsgleichen Recht aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt worden. Das Gesetz über den Bayerischen Verfassungsgerichtshof sieht - anders als die Verfahrensordnungen für fachgerichtliche Verfahren (z.B. § 321a ZPO, § 152a VwGO oder § 33a StPO) - keinen Rechtsbehelf gegen eine verfassungsgerichtliche Entscheidung vor, auch keinen, im Rahmen dessen die Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör durch den Verfassungsgerichtshof gerügt werden könnte. Die Annahme, dass die für fachgerichtliche Verfahren konzipierten Regelungen über die Anhörungsrüge nicht auf das Verfahren vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof anwendbar sind und eine Anhörungsrüge insofern nicht statthaft ist, ist verfassungsrechtlich - insbesondere unter Berücksichtigung des Gebots der Rechtsmittelklarheit (vgl. BVerfGE 107, 395 <416 f.>) - nicht zu beanstanden. Wenn aber schon kein Rechtsbehelf gegeben ist, wurden die Beschwerdeführer durch das diese Rechtslage erklärende Schreiben des Präsidenten des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs und die unterbliebene Befassung und Entscheidung der Spruchgruppe des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs auch nicht ihrem gesetzlichen Richter im Sinne von Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG entzogen.

80

d) Die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs verstößt schließlich auch nicht gegen den aus Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG verankerten Anspruch der Beschwerdeführer auf Demokratie (vgl. BVerfGE 135, 317 <386 Rn. 125>). Obwohl das Demokratieprinzip durch eine unzulässige Ausdehnung der Wahlberechtigten durchaus verletzt werden kann (vgl. BVerfGE 83, 37 <50 ff.>; 83, 60 <71 ff.>), wird der durch den Anspruch auf Demokratie gemäß Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 und Art. 79 Abs. 3 GG geschützte Menschenwürdegehalt politischer Selbstbestimmung in der Regel nicht allein dadurch berührt, dass dieses Recht zu Unrecht auch Dritten eingeräumt wird (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 8. Januar 1997 - 2 BvR 2862/95 -, NVwZ 1998, S. 52 <53>; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 19. Februar 1997 - 2 BvR 2621/95 -, NVwZ 1998, S. 52).

81

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

82

Huber

Müller

Maidowski

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom  
31. März 2016 - 2 BvR 1576/13**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom  
31. März 2016 - 2 BvR 1576/13 - Rn. (1 - 82), [http://www.bverfg.de/e/  
rk20160331\\_2bvr157613.html](http://www.bverfg.de/e/rk20160331_2bvr157613.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2016:rk20160331.2bvr157613