

Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen
Urteil vom 14.2.2000 – St 1/99

Zur Geltung des verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebots im plebiszitären Gesetzgebungsverfahren sowie zur Frage, ob Volksbegehren, die den Initiativspielraum der Regierung für bestimmte Bereiche aufheben (hier: Festlegung auf eine gegen die Rechtschreibreform gerichtete Politik), zulässig sind.

1. Ein in das plebiszitäre Gesetzgebungsverfahren eingebrachter Gesetzentwurf unterliegt dem Bestimmtheitsgebot, das sowohl dem Rechtsstaatsprinzip als auch dem Demokratieprinzip zuzuordnen ist. Als Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips verlangt das Bestimmtheitsgebot, daß die Normadressaten den Norminhalt zuverlässig erkennen können müssen. Nach dem Demokratieprinzip müssen die stimmberechtigten Bürger zuverlässig erkennen können, über welchen Gesetzesinhalt sie entscheiden.
2. Die verfassungsmäßige Regierungsgewalt ist gekennzeichnet durch verantwortliche politische Gestaltung; dies erfordert das Erfassen und Bewerten zukünftiger Entwicklungen und das Ergreifen von Initiativen zur Veränderung des Bestehenden. Ein Volksbegehren, das diesen Initiativspielraum für bestimmte Bereiche aufhebt, ist unzulässig (hier: Festlegung auf eine gegen die Rechtschreibreform gerichtete Politik).

Entscheidung vom 14. Februar 2000

- St 1/99 -

in dem Verfahren über die Vorlage des Senats der Freien Hansestadt Bremen betreffend den Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens zur Änderung des Bremischen Schulgesetzes

Entscheidungsformel:

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens über den „Entwurf eines Gesetzes über die Änderung des Bremischen Schulgesetzes“ sind hinsichtlich des § 5 a Absatz 3 Satz 2 nicht gegeben, hinsichtlich des Entwurfs im übrigen sind die gesetzlichen Zulassungsvoraussetzungen gegeben.

Gründe:

A.

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hat dem Staatsgerichtshof einen Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens „Entwurf eines Gesetzes über die Änderung des Bremischen Schulgesetzes“ zur Entscheidung vorgelegt; er verneint die Voraussetzungen für die Zulassung des Entwurfs.

Der Gesetzentwurf nebst Begründung lautet:

„Artikel 1

Das Bremische Schulgesetz (BremSchulG) vom 20. Dezember 1994 (Brem.GBl. S. 327 - berichtigt Brem.GBl. 1995 S. 129) wird um folgenden § 5a erweitert:

§ 5a Schutz der Sprache und Schrift [Überschrift]

- (1) Sprache und Schrift sind zentraler Bestandteil unserer Kultur. Sie dürfen weder in noch außerhalb der Schule zum Verfügungsgut staatlich angeordneter Veränderungen werden.
- (2) In den Schulen wird die allgemein übliche Rechtschreibung unterrichtet. Als allgemein üblich gilt die Rechtschreibung, wie sie in der Bevölkerung seit langem anerkannt ist und in der Mehrzahl der lieferbaren Bücher verwendet wird.
- (3) Dem Erhalt einer einheitlichen Rechtschreibung kommt im Interesse der Schüler auch außerhalb der Schule grundlegende Bedeutung zu. Das zuständige Mitglied des Bremer Senats schöpft deshalb auf den politischen Ebenen - auch über die Landesgrenzen hinaus - alle Möglichkeiten aus für den Erhalt einer einheitlichen Rechtschreibung in Deutschland.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung: Das Land Bremen schließt sich der Auffassung des Deutschen Bundestages im Beschluß vom 26. März 1998 an, daß sich Sprache und Schrift im Gebrauch durch die Bürgerinnen und Bürger, die täglich mit ihnen und durch sie leben, ständig und behutsam, organisch und schließlich durch gemeinsame Übereinkunft weiterentwickeln. Sprache und Schrift gehören also dem Volk; sie dürfen nicht zum Objekt staatlich aufgezwungener Veränderungen werden. Die Weiterentwicklung der Rechtschreibung soll, wie es bisher schon gängige Praxis war, von unabhängigen Stellen behutsam nachgezeichnet und festgestellt werden.“

Die Kultusministerkonferenz einigte sich durch Beschluß vom 30.11./01.12.1995 auf eine reformierte „deutsche Rechtschreibung“. Die Ministerpräsidenten der Länder und das Bundeskabinett stimmten dem Beschluß zu. Die neue Rechtschreibung fand Eingang in die „Gemeinsame Absichtserklärung zur Regelung der deutschen Rechtschreibung - Wiener Absichtserklärung“ vom 01.07.1996, die neben Deutschland von Österreich, der Schweiz, Belgien, Italien, Liechtenstein, Rumänien und Ungarn abgegeben worden ist. In den bremischen Schulen wird die neue Rechtschreibung aufgrund eines Runderlasses vom 01. August 1996 seit dem Schuljahr 1996/1997 unterrichtet.

Der Senat trägt vor, der Entwurf entspreche nicht den Anforderungen des Gesetzes über das Verfahren beim Volksentscheid vom 27.02.1996 (Brem.GBl. S. 41) - BremVEG -.

- a) Der Entwurf verstoße gegen das aus dem landesverfassungsrechtlichen Rechtsstaatsprinzip folgende Bestimmtheitsgebot. Gesetzliche Regelungen müßten so klar wie möglich sagen, was gelten solle; das habe besondere Bedeutung für Gesetzentwürfe im plebiszitären Gesetzgebungsverfahren, die noch nicht wirksam geworden seien und deshalb an einem strengeren, strikt auf den Wortlaut abstellenden Maßstab gemessen werden müßten.
- (1) § 5a Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs lasse unklar, ob der bereits eingeführten Reform rückwirkend der Boden entzogen oder ob lediglich künftige staatliche Eingriffe (in die reformierte Rechtschreibung) ausgeschlossen werden sollten. Die Formulierung, Sprache und Schrift dürften nicht zum Verfügungsgut staatlich angeordneter Veränderungen *werden*, deute eher auf eine Handhabung in der Zukunft, weil in der Vergangenheit die Festlegung von Rechtschreibregeln der staatlichen Exekutive anvertraut gewesen sei. § 5a Abs. 2 Satz 2 des Entwurfs deute mit der Formulierung „seit langem anerkannte Rechtschreibung“ zwar darauf hin, daß die eingeleitete Rechtschreibreform zurückgenommen werden solle. Der Wortlaut von § 5a Abs. 1 Satz 2 decke dieses Ergebnis aber nicht.
 - (2) Auch § 5a Abs. 2 Satz 1 des Entwurfs kläre nicht, welche Rechtschreibung in den Schulen als „allgemein üblich“ unterrichtet werden solle. Die in § 5a Absatz 2 Satz 2 des Entwurfs gegebene Definition „die Rechtschreibung, wie sie in der Bevölkerung seit langem anerkannt ist und in der Mehrzahl der Bücher verwendet wird“, führe zu keiner Klärung. Sie verkenne, daß es die so definierte allgemein übliche Rechtschreibung gar nicht mehr gebe, die Rechtschreibung sich vielmehr in einer Phase des Übergangs befinde, in der zwei Schreibweisen nebeneinander Verwendung fänden und in deren Verlauf die neue Schreibweise die „allgemein übliche“ werde.
 - (3) Das Kriterium „in der Bevölkerung anerkannt“ führe nicht zum Vorrang der alten Schreibweise, denn die Mehrheit der Bevölkerung verhalte sich zur neuen Schreibweise zwar teilweise kritisch, aber nicht ablehnend. Die neue Schreibweise sei damit anerkannt, wenngleich noch ohne Aufgabe der bisherigen Schreibweise.
 - (4) Auch die Formulierung „in der Mehrzahl der lieferbaren Bücher verwendet“ ermögliche keine inhaltliche Klärung. Die Entwicklung sei im Fluß und führe fortschreitend zur Übernahme der neuen Rechtschreibung. Deshalb weise diese Formulierung eher auf die neue Schreibweise hin als auf die alte.
 - (5) Das Kriterium „seit langem anerkannt“ sei legislatorisch untauglich. Auf die alte Schreibweise passe es nicht mehr. Diese sei seit langem als reformbedürftig erkannt, und an der Reform sei seit 1987 gearbeitet worden. Die Reform werde in der großen Sprachgemeinschaft akzeptiert und zunehmend praktiziert. Jede Reform entziehe dem bisherigen Zustand die Anerkennung. Mit Annahme der Reform gebe es keine Schreibweise mehr, die „seit langem anerkannt ist“. Allenfalls gebe es eine Schreibweise, die bis zur Reform „anerkannt war“, sie sei es aber nicht mehr. Indizien für die Anerkennung der reformierten Schreibung seien u.a. der Beschluß der Bundesregierung vom 27.01.1999, die Praxis der Bundesbehörden auf die neue Rechtschreibung umzustellen, der Beschluß der deutschen Presseagenturen, ab dem 01.08.1999 die neue Rechtschreibung zu praktizieren, die Erlasse in allen Bundesländern (mit Ausnahme von Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern), die Amtsorthographie schrittweise umzustellen.

(6) Wenn der Entwurf dahin verstanden werde, daß die alte Rechtschreibung im Unterricht verbindlich sein solle, führe das zu dem absurden Ergebnis, daß die Schreibpraxis außerhalb der Schule und im Verlagswesen sich ändere, in der Schule aber an der überholten Rechtschreibung festgehalten werden müsse, bis die neue Rechtschreibung in der Bevölkerung „seit langem anerkannt“ sei.

(7) In § 5a Abs. 3 des Entwurfs sei der Begriff der „einheitlichen Rechtschreibung“ unklar. Der Wortlaut kläre nicht, ob dieser Begriff mit dem der „allgemein üblichen Rechtschreibung“ gleichbedeutend sei. Nehme man „einheitliche Rechtschreibung“ wörtlich, so sei der Verpflichtung, auf eine einheitliche Rechtschreibung hinzuwirken, dadurch genügt worden, daß Bremen sich der Rechtschreibreform angeschlossen habe. Die Entwurfsverfasser verfolgten zwar das entgegengesetzte Ziel, der Entwurf bringe das aber nicht zum Ausdruck. Der Regelungsinhalt verliere wegen dieses Widerspruchs die notwendige Bestimmtheit.

b) Der Entwurf verstoße auch gegen Art. 67 BremLV. Die Kombination des Verbots, Schrift und Sprache durch staatliche Anordnung zu ändern, mit dem Gebot, alle Möglichkeiten zur Erhaltung einer einheitlichen Rechtschreibung in Deutschland auszuschöpfen, nehme dem Senat und den Senatoren jeglichen Entscheidungsspielraum und verletze deren Recht als Inhaber der Exekutivgewalt. Der Entwurf führe zu einem Verbot des Handelns auf einem der Exekutive zugeordneten Gebiet und damit zu einem Eingriff in den Kernbereich der Exekutivaufgaben des Senats. Dieser werde gehindert zu handeln, selbst wenn das für Bremen durch Isolierung vom Reformprozeß zu Nachteilen führe. Das Handlungsverbot solle in einem Bereich greifen, in welchem die Exekutive nicht unter Gesetzesvorbehalt stehe, und hindere die Exekutive auch, für eine parlamentarische Gesetzesänderung initiativ zu werden. Artikel 67 BremLV verbiete aber, durch Gesetz beliebig in den Bereich der Exekutive einzugreifen. Gewaltenteilung habe auch die Funktion, staatliche Entscheidungen den sachlich jeweils geeigneten Organen zuzuordnen; durch Gewaltmonismus des Gesetzgebers dürfe das nicht überspielt werden. Die Zuordnung von Entscheidungen über die Rechtschreibung zur staatlichen Exekutive habe das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 98, 218) bestätigt.

Aus dem gleichen Grunde stehe § 5a Abs. 3 Satz 2 des Entwurfs nicht im Einklang mit der Landesverfassung; denn er strukturiere in einem der Eigenverantwortung des Senators zuzuordnenden Bereich dessen Handlungsmöglichkeiten bis hin zum Ausschluß der Anregung einer Gesetzesänderung vor.

Der Senat beantragt,

festzustellen, daß die Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens „Entwurf eines Gesetzes über die Änderung des Bremischen Schulgesetzes“ nicht gegeben sind.

Die Vertrauenspersonen beantragen,

die Zulässigkeit des Volksbegehrens festzustellen.

Sie tragen in Erwiderung auf das Vorbringen des Senats vor:

a) Der Gesetzentwurf sei hinreichenden bestimmt.

(1) Die Festlegung der Schreibregeln sei bisher nicht der Exekutive anvertraut gewesen, vielmehr seien deren Vorschläge seit fast 100 Jahren stets gescheitert. Die bedeutenden Anstöße zur Vereinheitlichung der Rechtschreibung seien nichtstaatlicher Natur gewesen.

(2) Die Zielrichtung des Gesetzentwurfs sei gegen die Rechtschreibreform gerichtet, die Formulierung „seit langem in der Bevölkerung anerkannt“ mache das klar. Nach einem erfolgreichen Volksentscheid müsse die Schule zur herkömmlichen Rechtschreibung zurückkehren.

Entgegen der Argumentation des Senats sei auch klar, daß sich das Verbot staatlich angeordneter Veränderungen auf die derzeitigen „Versuche“ beziehe, die Rechtschreibreform einzuführen. In der nächsten Verfahrensstufe könne die Überschrift „Wir gegen die Rechtschreibreform“ in die Unterschriftenlisten aufgenommen und dadurch die Zielsetzung zusätzlich verdeutlicht werden. Schon bisher hätten sich an den Unterschriftsständen Transparente mit der Aufschrift „Stoppt die Rechtschreibreform“ befunden.

(3) Die neue Rechtschreibung habe, wenn der Entwurf zum Gesetz werde, keine Aussicht, die allgemein übliche Schreibung zu werden. Die Auffassung des Senats, schon vor dem Inkrafttreten des Gesetzes sei die neue Rechtschreibung im Begriffe gewesen, zur allgemein üblichen zu werden, treffe nicht zu. Vielmehr würden sich die traditionellen Schreibweisen noch lange halten, und allenfalls auf lange Sicht würden sich einzelne Veränderungen im Schreibgebrauch einstellen. Derzeit jedenfalls sei die traditionelle Rechtschreibung vorherrschend. Eine repräsentative Umfrage in Österreich habe ergeben, daß nur 14 % der Bevölkerung nach den neuen

Regeln schrieben, 74 % dagegen nach den alten Regeln (Rest bis 100 % nicht aussagefähig). Die 15 - 29jährigen schrieben zu 29 % nach den neuen Regeln. Eine frühere Umfrage habe ergeben, daß 41 % der Anwender die Neuschreibung letztlich gegen ihre Überzeugung praktizierten. Entgegen der Darstellung des Senats hätten die deutschsprachigen Agenturen nur Teile der Reform übernommen, blieben im übrigen aber bei den alten Regeln. Der Senat habe zutreffend erkannt, daß die Mehrzahl der lieferbaren Bücher derzeit die traditionelle Rechtschreibung verwende. Seine Annahme, dies werde sich bald ändern, sei Spekulation. Die Haltung des Börsenvereins für den deutschen Buchhandel sei zwar wegen des Einflusses der Schulbuchverlage undeutlich, die Mehrzahl aller Verlagshäuser verhalte sich aber abwartend; viele Schriftsteller lehnten die Umstellung ihrer Texte ab. Derzeit seien 6 bis 7 % aller lieferbaren Bücher in neuer Schreibweise erhältlich. Die Umstellung der lieferbaren Bücher auf die neue Rechtschreibung werde sich voraussichtlich über Jahrzehnte hinziehen.

(4) Zur Unterstützung ihres Vortrags verweisen die Vertrauenspersonen auf die vorgelegte Stellungnahme des Innenministers des Landes Schleswig-Holstein zu dem dortigen plebiszitären Gesetzentwurf.

b) Entgegen der Auffassung des Senats verstoße der Entwurf nicht gegen Art. 67 BremLV.

(1) Für seine Auffassung, der Gesetzgeber sei nicht befugt, dem Senat als Exekutive Weisungen zu erteilen, könne der Senat sich nicht auf das Bundesverfassungsgericht berufen, das lediglich einen Gewaltmonismus in Form eines umfassenden Parlamentsvorbehalts ausschließe. Zudem gehe es hier nicht um eine Vorgabe des Parlaments, sondern das „Volk selbst“ treffe die Regelung.

Die Forderung des Senats, durch gesetzliche Vorgaben nicht eingeengt zu werden, sei durch die Verfassung nicht gedeckt. Selbst wenn man die auf eine der Sachkompetenz entsprechende Aufgabenzuordnung gestützten Bedenken des Bundesverfassungsgerichts gegen einen zu weitreichenden Parlamentsvorbehalt auf das Volk als Gesetzgeber übertrage, sei zu beachten, daß eine überlegene Sachkompetenz der Kultusbehörden, die sich von fachlicher Beratung abgekoppelt hätten, nicht bestehe. Demgegenüber hätten sich die Vertreter der Initiative und deren Berater gründlichste Kenntnisse in diesem Bereich angeeignet.

(2) Die Einheitlichkeit der Rechtschreibung werde durch die Beendigung der Reform erreicht. In Schleswig-Holstein sei zur Erfüllung des Volksentscheidgesetzes kaum etwas geschehen. Deshalb sei in den Entwurf ein an die Senatoren gerichtetes Handlungsgebot aufgenommen worden. Dies sei eine Konsequenz aus der Haltung der Kultusminister, die weiterhin die Einheit im Sinn der neuen Rechtschreibung anstrebten und damit einen erfolgreichen Volksentscheid negierten.

B.

Der Antrag des Senats ist zulässig (I.) und in dem aus der Entscheidungsformel ersichtlichen Umfang begründet (II.).

I.

Die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs ergibt sich aus Art. 140 Absatz 2 BremLV §§ 31 Abs. 1 BremStGHG, 12 Abs. 2 des Gesetzes über den Volksentscheid vom 27.02.1996 (BremGBI. S. 41) - BremVEG -. Gegen die Zulässigkeit des Antrags bestehen keine Bedenken. Insbesondere hat der Senat die Zwei-Monats-Frist aus § 12 Abs. 1 BremVEG gewahrt und seinen Antrag begründet (§ 31 Abs. 1 S. 2 BremStGHG).

II.

Verfahrensrechtliche Einwendungen erhebt der Senat gegen den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens nicht; sie sind auch nicht ersichtlich. Der Senat hält den dem Begehren zugrundeliegenden Gesetzentwurf *inhaltlich* für unvereinbar mit höherrangigem Recht. Der Staatsgerichtshof hat das auf den Erlaß eines einfachen Gesetzes gerichtete Volksbegehren nach § 12 Abs. 2 BremVEG auf die Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs mit der Landesverfassung und dem geltenden Bundesrecht zu prüfen (§ 9 Nr. 1 BremVEG); die seiner Überprüfung unterliegenden weiteren Anforderungen (§ 9 Nr. 1 und 3, § 10 Abs. 2 Nr. 1 BremVEG) geben in diesem Verfahren keinen Anlaß zu Erörterungen. Der Staatsgerichtshof hat die Beachtung der Landesverfassung und des Bundesrechts umfassend zu prüfen, nicht lediglich im Umfang der vom Senat gegen den Gesetzentwurf erhobenen Einwendungen (BremStGH, LVerfGE 6, 123, 144).

1. Die Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers hält der Senat zutreffend für gegeben. Eine Bundeskompetenz für diesen dem Bereich der Kultur und des Schulwesens zuzurechnenden Gegenstand besteht

nicht (Art. 70 GG). Von der Regelungskompetenz der Länder geht auch das Bundesverfassungsgericht aus (BVerfGE 98, 218, 248 betreffend Rechtschreibreform in Schleswig-Holstein), die sachlich gebotene Einheitlichkeit müsse durch Selbstkoordinierung der Länder, Abstimmung mit dem Bund und Absprache mit anderen Ländern herbeigeführt werden.

2. Entgegen der Auffassung des Senats wird das Bestimmtheitsgebot durch den Entwurf noch hinreichend gewahrt. Ein in das plebiszitäre Gesetzgebungsverfahren eingebrachter Gesetzentwurf unterliegt dem Bestimmtheitsgebot, das sowohl dem Rechtsstaats- als auch dem Demokratieprinzip zuzuordnen ist.

a) Als Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips verlangt das Bestimmtheitsgebot, daß Rechtsnormen hinreichend klar gefaßt sind; die Normadressaten den Norminhalt zuverlässig erkennen und sich danach einrichten können, die Norm muß als Grundlage richterlicher Kontrolle tauglich sein (Sachs, in Sachs, GG, 2. Aufl., Art. 20, Rdnrn. 126, 129). Dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot ist Genüge getan, wenn Auslegungsprobleme mit herkömmlichen juristischen Methoden bewältigt werden können (BVerfGE 90, 1, 16; 92, 365, 409).

Neben diesem rechtsstaatlichen Erfordernis gewinnt das Bestimmtheitsgebot im plebiszitären Gesetzgebungsverfahren auch als Element des Demokratieprinzips Bedeutung: Die stimmberechtigten Bürger müssen zuverlässig erkennen können, über welchen Gesetzesinhalt sie durch Zustimmung oder Ablehnung - oder auch durch Nichtteilnahme - entscheiden. Sie sind in die Entwurfsvorbereitung nicht eingebunden, werden insoweit nicht in einer verfahrensrechtlich abgesicherten Weise informiert und sind für ein sachgerechtes und zurechenbares Votum auf eine präzise Fassung des Normentwurfs angewiesen (BremStGHE 4, S. 96, 106; siehe auch BayVerfGH BayVBl. 1978, S. 334, 335 für eine etwas andere Rechtslage: Beifügung einer Begründung und einer Darstellung der Landesregierung). Dieses die demokratische Willensbildung sichernde Bestimmtheitsgebot kann ein höheres Maß an Textklarheit gebieten als die rechtsstaatliche Bestimmtheitsanforderung an bereits erlassene Gesetze. Denn bei der Abstimmung sind dem Bürger die „herkömmlichen juristischen Methoden“ der Normauslegung nicht verfügbar. Er kann weder fachliche Beratung in Anspruch nehmen noch auf gerichtliche Interpretation zurückgreifen. Der Regelungsgehalt des Gesetzentwurfs muß deshalb im Wortlaut einen klaren Ausdruck finden. Die einem „durchschnittlichen Stimmberechtigten“ mögliche Interpretationsleistung bildet dafür den Maßstab.

Dies gilt allerdings nur hinsichtlich der spezifisch für die gesetzgeberische Willensbildung wesentlichen Umstände. Gesetzgebung ist auf eine abstrakte und generelle Regelung gerichtet. Nicht aber muß jede Detailfrage durch den Wortlaut erschlossen werden. Der Gesetzgeber kann Detailprobleme vernachlässigen, ihre Lösung etwa der Rechtsprechung überlassen. Das ist auch im plebiszitären Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen. Auch mit Blick auf die Funktionsbedingungen einer plebiszitären Gesetzgebung dürfen die Anforderungen an die Entwurfsformulierung nicht überspannt werden. Den Initiatoren eines Volksbegehrens steht typischerweise keine einer Ministerialbürokratie vergleichbare fachliche Unterstützung zur Seite. Gesetzestechnische Mängel sind darum in Rechnung zu stellen. Mißt man ihnen unter dem Aspekt der Bestimmtheit einen zu hohen Stellenwert bei, kann das die plebiszitäre Gesetzgebung in Verfehlung der Intention der Landesverfassung behindern.

b) Die Überschrift des mit dem Gesetzentwurf erstrebten § 5a gibt unter dem Blickwinkel des (doppelten) Bestimmtheitsgebots keinen Anlaß für Erörterungen. Gleiches gilt für § 5a Abs. 1 Satz 1 des Entwurfs. Dieser enthält eine Deklamation, trifft aber keine Regelungen. Er mag Bedeutung für die Auslegung der im Entwurf vorgesehenen Regelungen gewinnen.

c) Der Senat hält Absatz 1 Satz 2 für unklar und diese Unklarheit nicht für überwindlich: Gewollt sei ein Zurückdrehen der Rechtschreibreform. Diese sei aber bereits beschlossen, und bei wörtlichem Verständnis des Absatz 1 Satz 2 solle der schon geschaffene Zustand zukünftig staatlich nicht mehr verändert werden dürfen. Der Text enthalte das Gegenteil des Gewollten. Dafür spreche auch, daß die Rechtschreibung bisher durchgängig staatlich geregelt worden sei und Absatz 1 Satz 2 des Entwurfs eine Unterscheidung zwischen der letzten staatlichen Regelung (Rechtschreibreform) und den vorausgegangenen nicht erkennen lasse.

Dieser Argumentation des Senats kann nicht gefolgt werden. Richtig ist allerdings der Hinweis des Senats, daß die Rechtschreibung schon bisher weitgehend auf normierende staatliche Entscheidungen zurückgeht (siehe hierzu die Darstellung in BVerfGE 98, 218, 247 f.), die Einführung der neuen Rechtschreibung also nur die Tradition staatlich veranlaßter Schreibnormierungen fortführt. Eine Unklarheit des Entwurfs folgt daraus aber nicht. Absatz 1 S. 2 legt das Verbot staatlicher Schreibregelungen als zeitloses Prinzip fest. Diese Bestimmung darf nicht isoliert betrachtet werden, sie bildet mit dem weiteren Entwurfsinhalt eine Einheit. Aus dem noch näher zu betrachtenden Absatz 2 des Entwurfs ergibt sich mit hinreichender Deutlichkeit, daß die

Ausgangslage, auf die das bewahrende Prinzip erstmals Anwendung findet, der vor der (letzten) Rechtschreibreform erreichte Entwicklungszustand der Rechtschreibung ist. Bis heute ist die reformierte Schreibung jedenfalls nicht „seit langem anerkannt“, und sie wird auch - was zwischen den Beteiligten nicht strittig ist - derzeit nicht „in der Mehrzahl der lieferbaren Bücher verwendet“.

Dieser systematische Zusammenhang der Regelungen erschließt sich dem Leser des Entwurfs ohne weiteres und macht den Entwurfsinhalt insoweit evident. Unsicherheit darüber, welchem Gesetzesinhalt er seine Zustimmung gibt oder versagt, ist unter diesen Umständen auch bei den stimmberechtigten Bürgern nicht zu erwarten.

Nicht unproblematisch erscheint zwar, daß Absatz 1 Satz 2 jede staatlich angeordnete Änderung untersagt, der Entwurf, wie Absatz 2 zeigt, aber zugleich nicht ausschließen will, daß die Schulbehörde - und also wieder der Staat - zu gegebenen Zeitpunkten aus der im stetigen Wandel befindlichen Rechtschreibung eine bestimmte Schreibweise entnimmt und für die Schule verbindlich macht. Das ist letztlich unverzichtbar, denn „Lehrer und Schüler benötigen möglichst sichere, verbindliche, aber auch verständliche Grundlagen für richtiges Lehren und Lernen der deutschen Schreibung sowie zuverlässige Maßstäbe für die Benotung der insbesondere im Rechtschreibunterricht geforderten schulischen Leistungen“ (BVerfGE 98, 128, 247 mit Hinweis auf Art. 7 GG). Da in der praktischen Umsetzung zwischen bloßer Wiedergabe des Standes der Schreibentwicklung (Deskription) und normierender Änderung (Präskription) angesichts der Uneinheitlichkeit und Wandelbarkeit des Schreibgebrauchs kaum klar getrennt werden kann (BVerfGE 98, 218, 248), schaffen die Regelungen des Entwurfs für die Rechtsanwendung eine beständige Gefahr, mit der für den Schulalltag notwendigen Festlegung gegen das staatliche Regelungsverbot zu verstoßen. Diese Schwierigkeiten übersteigen indessen nicht das bei der Abgrenzung gegenläufiger Rechtsprinzipien gewöhnlich anzutreffende Maß. Es erscheint vielmehr durchaus möglich, Maßstäbe zu entwickeln die eine inhaltliche Rückbindung schulbehördlicher Schreibordnungen an eine objektivierte Feststellung der außerstaatlich eingetretenen Schreibentwicklung (etwa durch Vergleich der maßgeblichen Wörterbücher und weiterer Indikatoren) erlauben.

- d) Für die Prüfung einer hinreichenden Interpretationssicherheit von Absatz 2 Satz 1 und Satz 2 des Entwurfs ist eine zusammenfassende Betrachtung angezeigt, weil im zweiten Satz eine Definition des im ersten Satz enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffs „allgemein üblich“ gegeben wird. Absatz 2 enthält beträchtliche Unklarheiten, die aber als überwindbar erscheinen.

(1) Wie schon dargelegt worden ist, stellt Absatz 2 die gegen staatliche Eingriffe abzusichernde *Ausgangslage* noch eindeutig klar und macht damit auch deutlich, daß der Abbruch der gegenwärtigen Rechtschreibreform gewollt ist. Man kann zweifeln, was „in der Bevölkerung ... *anerkannt*“ bedeuten soll. Anerkannte Schreibweise ist nicht gleichzusetzen mit persönlich verwendeter Schreibweise. Es kommt wohl mehr auf die verbreitete Überzeugung an, eine Schreibung sei die richtige oder vorherrschende, auch wenn die Anerkennenden selbst anders (z.B. veraltet) schreiben. „Seit langem“ anerkannt ist aber eindeutig nur die Schreibweise vor der gegenwärtigen Reform. Auch wenn die Bevölkerung die Reformschreibung jetzt als die richtige oder maßgebliche anerkennen sollte, so tut sie dies doch nicht „seit langem“. In diesem Zusammenhang kann die genauere Bedeutung des Begriffs „seit langem“ unerörtert bleiben, denn es muß sich nach dem Wortsinn um eine nach Jahren bemessene Zeitspanne des Konsenses über die Rechtschreibung handeln. Der Wortsinn erschließt sich auch aus dem angesprochenen Lebenssachverhalt. Im gesellschaftlichen Konsens vollziehen sich Schreibänderungen in der Regel nur langsam. Wie immer die Bandbreite des möglichen Begriffsverständnisses eingeschätzt werden mag, „seit langem anerkannt“ ist die bis heute umstrittene Reformschreibung nicht. Gegenwärtig steht damit in Übereinstimmung, daß die Mehrzahl der lieferbaren Bücher noch die alte Schreibung verwendet. Zwischen den Beteiligten ist dies nicht strittig, beide Seiten gehen auch davon aus, daß die „lieferbaren Bücher“ einer im Buchhandel verwendeten Auflistung entnommen werden können und daß auch Feststellungen zur verwendeten Schreibweise getroffen werden können. In den Einzelheiten muß dem im Rahmen dieses Verfahrens nicht nachgegangen werden.

Entgegen der Auffassung des Senats ist klarer Inhalt des Gesetzentwurfs, daß gegenwärtig - und auch noch während des bis zu einem Volksentscheid mutmaßlich verstreichenden Zeitraums - die bis zur derzeit ins Werk gesetzten Reform überkommene Rechtschreibung in der Schule unterrichtet werden soll. Wie schon dargelegt worden ist, erscheint es als ausgeschlossen, daß der Stimmbürger den Entwurfsinhalt insoweit mißversteht.

- (2) Weniger deutlich ist Absatz 2 des Entwurfs im Hinblick auf die künftige Entwicklung der Rechtschreibung.

Hinreichend klar ist zunächst noch, daß Absatz 2 die bis zur gegenwärtigen Reform maßgebende Schreibweise nicht „versteinert“. Er sieht ein permanentes Ablesen des Üblichen vor; das Übliche wandelt sich im Laufe der Zeit, und die in Büchern verwendete Schreibweise nimmt solche Veränderungen auf.

In diesem Sinne des Nachzeichnens eingetretener Entwicklungen haben die Initiatoren den Entwurf ausweislich der beigefügten Begründung auch gemeint. Für die Interpretation des Normentwurfs müssen die Vorstellungen und Bestrebungen der Initiatoren indessen außer Betracht bleiben, und zwar über die auch bei der Interpretation von Parlamentsgesetzen angebrachte Zurückhaltung im Rückgriff auf die Entstehungsgeschichte (dazu BVerfGE 62, 1, 45) hinaus. Denn im plebiszitären Gesetzgebungsakt werden die Entstehungsvorgänge nach bremischem Verfahrensrecht dem zur Abstimmung aufgerufenen Bürger, mag er sich beteiligten oder der Abstimmung fernbleiben, nicht bekannt. Diese Vorgänge können deshalb nicht zugerechnet werden.

Daß die Rechtschreibung sich - auch ohne staatliche Einflußnahme - allmählich im Wege des Nachzeichnens wandelt und sich das Übliche und mit ihm die Bücher ändern, kann als hinreichend bekannter Sachverhalt angesehen werden. Der Stimmbürger wird deshalb den Regelungsinhalt insoweit zutreffend erfassen. Auch mit Blickrichtung auf den zur Stimmabgabe aufgerufenen Bürger erscheint das Bestimmtheitserfordernis deshalb insoweit als gewahrt.

- (3) Wie die Schule sich der zukünftigen Entwicklung der Rechtschreibung anpassen soll, ist bei der Abfassung des Entwurfs offenbar wenig durchdacht worden; der Entwurf bereitet dem Normadressaten deshalb erhebliche Schwierigkeiten, einen in sich widerspruchsfreien und vollziehbaren Norminhalt auszumachen. Das Problem ergibt sich aus der Definition des Begriffs „allgemein üblich“ durch zwei kumulativ zu erfüllende (mit „und“ verknüpfte) tatsächliche Voraussetzungen.

Die Regelung ist funktionsfähig, wenn beide Voraussetzungen zeitgleich vorliegen oder nicht vorliegen. Für die Ausgangslage ist das schon dargelegt worden. Die Regelung bleibt auch anwendbar, wenn Veränderungen im Schreibgebrauch und im Buchdruck in zeitgleicher Schrittfolge langsam vonstatten gehen. Möglicherweise läßt sich dann sogar aus der im Buchdruck verwendeten Schreibweise auf die Anerkennung schließen. Man kommt so zu einem ähnlichen Wandel in kleinen Schritten, wie ihn bisher beispielsweise die Duden-Redaktion praktiziert hat. Der Entwurf beschränkt sich als knappe und generelle Regelung im Einklang mit dem Normzweck auf die Festlegung des den Anpassungsvorgang steuernden Systems der Nachzeichnung des in der Gemeinschaft der Schreibenden Entstandenen. Der Entwurf verhält sich nicht zum Änderungsvorgang im Detail und kann nicht wegen unzureichender Steuerung künftiger Einzeländerungen der Schreibweise als unbestimmt qualifiziert werden.

- (4) Der Entwurf läßt den Normadressaten stärker im Stich, wenn sich die Schreibung im Buchdruck nicht im Wege des Nachzeichnens langsam und in kleinen Schritten ändert, sondern in schneller Übernahme eines Reformprogramms. Diese Entwicklung ist in der Schulbuchliteratur eingetreten und dürfte auf dem allgemeinen Büchermarkt möglicherweise bevorstehen. Was in der „Mehrzahl der lieferbaren Bücher“ geschrieben wird und was in der Bevölkerung „seit langem anerkannt“ ist, geht in dieser Situation auseinander. Dies ist zwar eine zugespitzte, indessen aktuelle Situation; es kennzeichnet weniger das dauerhafte Veränderungsgeschehen. Die Schwäche des Normentwurfs, in dieser Disparität der Schreibweisen einen Regelungsinhalt erkennbar werden zu lassen, muß indessen noch nicht das Verdikt der Verletzung des Bestimmtheitsgebots nach sich ziehen. Der Entwurf läßt von dem bereits dargelegten Normziel her eine Bewältigung dieses Auslegungsproblems zu. Das gilt zunächst für den am ehesten wahrscheinlichen Fall des Reformablaufs. Das gegenwärtige Verhalten der Verlage zeigt wohl eine partielle, denkbarerweise fortschreitende Übernahme der Reformschreibung. Dem wird auch in einem durch die Reform beschleunigten Prozeß jeweils einige Zeit der Akzeptanzausbreitung vorgelaufen sein. Bei einer solchen Entwicklung wird man, wenn in mehr als 50 % aller lieferbaren Bücher eine reformierte Schreibweise verwendet wird und anerkannte Nachschlagewerke die reformierte Schreibweise ebenfalls empfehlen, einen Sachverhalt vor Augen haben, der einen Rückschluß auf die in der Bevölkerung *anerkannte* Schreibweise zuläßt.

Der unbestimmte Begriff „seit langem“ ist, wie schon angesprochen worden ist, auch durch die Betrachtung des Vorgangs, auf den der Normgeber ihn bezieht, zu präzisieren. Dieser Vorgang ist in gleichsam normalen Zeiten die langsame Fortentwicklung der Rechtschreibung und deren Nachzeichnung. In Zeiten einer beschleunigten Änderung der Schreibweise verkürzen sich die Zeiträume, in denen eine bestimmte Schreibung anerkannt sein kann. Der Begriff „seit langem anerkannt“ würde, wollte man ihn unabhängig von dem abzulesenden, in Veränderung begriffenen Lebensvorgang verstehen, funktionslos werden. Jedenfalls

innerhalb einer gewissen Bandbreite kann „seit langem anerkannt“ je nach der Geschwindigkeit des sich in der Gesellschaft tatsächlich vollziehenden Wandels der Schreibung in unterschiedliche absolute Zeitmaße übersetzt werden. In diesem Rahmen bleibt die Funktionstauglichkeit der Entwurfsnorm noch erhalten.

Denkbar ist aber auch eine Entwicklung in der Weise, daß der Schreibwandel in der Gesellschaft demjenigen auf dem Büchermarkt nicht mehr vorausgeht mit der Folge, daß das Kriterium „mehr als 50 % der lieferbaren Bücher“ erfüllt, das Kriterium „in der Bevölkerung seit langem anerkannt“ aber nicht erfüllt ist. Die „Und“-Verknüpfung des Entwurfs findet dann nach keiner Richtung in der Realität eine Entsprechung. Es ist deshalb zweifelhaft, welche Handlungsanweisung für die Schule gelten soll. Auch diese Unsicherheit ist indessen mit herkömmlichen Interpretationsmethoden noch überwindbar. Die Unsicherheit entsteht nicht im Normalfall der Rechtschreibentwicklung, auch nicht notwendig in einer Phase der - wie immer angestoßenen - Beschleunigung der Entwicklung, sie entsteht im zugespitzten Grenzfall, dies ungeachtet der möglichen Aktualität dieses Grenzfalls. Daß Normen in Grenzfällen Anwendungsschwierigkeiten bereiten, ist nicht ungewöhnlich, unter dem Aspekt der Normklarheit aber auch hinzunehmen, wenn sich der Norm mit herkömmlichen Methoden auch für diesen Grenzfall ein Regelungsinhalt abgewinnen läßt.

Unmittelbares Ziel des Entwurfs ist mit der Beseitigung einer staatlichen Einflußnahme die Rückgängigmachung der gegenwärtigen Rechtschreibreform. Das mit dem Entwurf angestrebte Gesetz kann aber nicht verhindern, daß die staatlich induzierte Reform außerhalb Bremens weitergeht und alsdann den nachzeichnenden Anpassungsprozeß auf die Reformergebnisse ausrichtet. Der Entwurf betont in Absatz 3 Satz 1 für die Schule wie „auch außerhalb der Schule“ sehr nachdrücklich den Rang einer einheitlichen Rechtschreibung, und zwar unabhängig davon, ob das Ziel, die Reform zu stoppen, erreicht oder verfehlt wird. Geht die Reform außerhalb Bremens weiter, kann die Einheitlichkeit nur im Wege der Anpassung an die neue Rechtschreibung erzielt werden. Objektiv kann dem Entwurf hiernach die übergeordnete Richtungsvorgabe entnommen werden, die bremischen Schulen von der weiteren Entwicklung nicht abzukoppeln, mag die Entwicklung auch den Weg zur - unerwünschten und bekämpften, aber nicht verhinderten - Reformrechtschreibung genommen haben. Dieser Normzweck nötigt dazu, rechtfertigt es jedenfalls, den anders nicht zu bewältigenden Regelungswiderspruch in der Weise aufzulösen, daß in diesem Grenzfall allein die Überschreitung der 50%-Quote im Bücherangebot entscheidet und auf das Kriterium eines seit langem bestehenden Konsenses verzichtet wird. Aus tatsächlichen Gründen gibt es nur diesen Weg der Anpassung oder den Weg der Abkoppelung. Normzielkonform ist in der hier vorausgesetzten tatsächlichen Lage allein die Anpassung.

- (5) Die vorstehenden Ausführungen beziehen sich auf das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot, haben also Blickrichtung auf die Normadressaten. Für die zur Stimmabgabe aufgerufenen Bürger - in typisierender Weise zu denken als „durchschnittliche“ Stimmberechtigte - ist auszuschließen, daß sie die Norm eindringlich analysieren und die situationsabhängig variierenden konkreten Regelungsinhalte der Norm erkennen. Eine Fassung des Gesetzentwurfs, die dem Stimmbürger alle Facetten künftiger Anwendung transparent macht, ist nicht denkbar. Hohe Anforderungen in diesem Punkte würden zudem die gesetzgebungstechnischen Möglichkeiten der Initiatoren von Volksbegehren übersteigen. Sie wären mutmaßlich auch funktionslos, weil sich der durchschnittliche Stimmbürger für den Kern einer Sache interessieren, nicht aber von Detail- und Randfragen bestimmen lassen wird. Es erscheint vielmehr sachgerecht zu fragen, ob die in nichtfachlicher Parallelwertung gewonnene und auf den Kern konzentrierte Einschätzung des Regelungsinhalts sich in den wesentlichen Teilen mit dem methodisch gewonnen Auslegungsergebnis deckt. Im gegebenen Fall wird der Bürger erkennen, daß er gegen die Rechtschreibreform votiert, daß aber eine Anpassung der Rechtschreibung an die allgemeine Entwicklung stattfinden, die Einheit der Rechtschreibung auf jeden Fall gewahrt und eine Abkoppelung Bremens vermieden werden soll. Er wird auch erkennen, daß die Regelung allein für Bremen gilt und die Entwicklung außerhalb Bremens nicht zu steuern vermag. Die von der künftigen Entwicklung abhängige Umschaltung der Wirkungen des dem Entwurf entsprechenden Gesetzes von der Verteidigung der überkommenen Rechtschreibung zur Anpassung an eine (außerhalb Bremens) durchgesetzte Reformrechtschreibung wird er sich im einzelnen nicht verdeutlichen. Der Wille zur Stimmabgabe für oder gegen den Entwurf - auch der Entschluß, gar nicht abzustimmen - kann aber ohne Eindringen in diese Detailfrage sachgerecht gebildet werden. Sie hat für die sinnvolle Formulierung des gesetzgeberischen Willens nicht die gleiche Bedeutung wie für den Normadressaten, der in der konkreten Anwendungssituation der strikten Rechtsbindung unterliegt, beispielsweise bei der Ermittlung des Zeitpunkts für eine Umstellung des Schreibunterrichts in der Schule. Der Gesetzgeber kann das als eine - notfalls durch die Rechtsprechung zu klärende - Detailfrage vernachlässigen. Dies gilt auch für den plebiszitären Gesetzgeber.

(6) Unter dem Aspekt des (doppelten) Bestimmtheitserfordernisses ergeben sich keine weiteren erörterungsbedürftigen Fragen. Dem Gesetzentwurf steht das Bestimmtheitsgebot nicht entgegen.

3. Der Gesetzentwurf führt nicht zu einer Verletzung der Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten (Bundestreue). Dem bundesstaatlichen Prinzip entspricht die verfassungsrechtliche Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten (ständige Rechtsprechung seit BVerfGE 1, 299, 315). Bleiben die Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung nicht auf den Raum eines Landes begrenzt, so muß der Landesgesetzgeber Rücksicht auf die Interessen des Bundes und der anderen Länder nehmen. Dabei geht es aber nur um die Einhaltung äußerster Grenzen, der Landesgesetzgeber müßte seine Freiheit offenbar mißbraucht haben (BVerfGE 4, 115, 140). Ein engeres Verständnis der Pflicht zur Bundestreue geriete in Widerspruch zur föderalen Ordnung und damit zugleich zur demokratischen Ordnung in den Ländern (BVerfGE 45, 400, 420).

Das entsprechend dem Entwurf geplante Gesetz soll zwar die Rechtschreibreform aufhalten, könnte das möglicherweise auch, wenn in anderen Bundesländern inhaltsgleiche plebiszitäre Gesetze erlassen würden. Die im allgemeinen Interesse liegende Einheit der Rechtschreibung könnte als Ergebnis einer solchen Entwicklung möglicherweise nur im Sinne der Rückkehr zur bisherigen Schreibweise hergestellt werden. Dieses Konzept der parallel arbeitenden Initiativen ändert aber nichts daran, daß die bremische Regelung nur in Bremen wirksam würde und ein davon auf die übrigen Länder und den Bund ausgehender Druck von zu vernachlässigender Bedeutung bliebe. Die Entwicklung nach dem in Schleswig-Holstein ergangenen Volksentscheid belegt das. Schon wegen dieser Begrenztheit der Auswirkungen ist die Pflicht zur Bundestreue nicht beeinträchtigt. Außerdem kann aber auch die Einnahme einer bestimmten Position in einer kultur- und schulpolitisch sehr umstrittenen Frage dem Landesgesetzgeber kaum als „offener Freiheitsmißbrauch“ angelastet werden (auf die eher distanzierte Position des Bundestages mag in diesem Zusammenhang hingewiesen werden, Bundestagsbeschuß vom 26.03.1998, abgedruckt in BVerfGE 98, 218, 229 f.). Im übrigen strebt der Gesetzentwurf, wie dargelegt worden ist, keine Abkoppelung Bremens von der allgemeinen Entwicklung der Rechtschreibung an.

- 4.) Absatz 3 Satz 2 des Gesetzentwurfs verstößt gegen Art. 67 BremLV (Gewaltenteilungsgrundsatz) und Art. 107, 116, 117 BremLV (Kollegialverfassung des Senats als Landesregierung).

Die Gewaltenteilung erfordert keine scharfe Trennung der Funktionen der Staatsgewalt, keine der drei Gewalten darf aber der für die Erfüllung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben erforderlichen Zuständigkeiten beraubt werden (BVerfGE 34, 52, 59). Der Kompetenzbereich der Exekutive umfaßt die Regierungsgewalt (Gubernative); sie ist nicht durch Gesetzesvollzug gekennzeichnet, sondern durch verantwortliche politische Gestaltung (BVerfGE 55, 281, 365). Sie hat - in Verantwortung gegenüber der Volksvertretung - die Aufgabe, der gesamten Staatstätigkeit eine bestimmte Richtung zu geben; die selbständige politische Entscheidungsmacht der Regierung gehört zu den zwingenden Geboten der demokratisch rechtsstaatlichen Verfassung (BVerfGE 9, 269, 279). Die politische Gestaltungsaufgabe der Regierung erfordert das Erfassen und Bewerten zukünftiger Entwicklungen und das Ergreifen von Initiativen zur Veränderung des Bestehenden. Sie umfaßt deshalb (selbstverständlich) die Entfaltung von Gesetzgebungsininitiativen, Initiativen zur Verfassungsänderung eingeschlossen. Inhaber der Regierungsgewalt ist der Senat als Kollegialorgan, zugleich aber auch jeder Senator als dessen gleichberechtigtes und nach Art. 116 BremLV mit politischem Initiativrecht ausgestattetes Mitglied.

Absatz 3 Satz 2 des Gesetzentwurfs stellt das politisch-gestaltende Handeln des „zuständigen Senators“ - bei Entscheidungen des Senats als Kollegialorgan sind alle Senatoren zuständig - unter ein imperatives Mandat. Welche Handlungsnotwendigkeiten der nach der Geschäftsverteilung jeweils zuständige Senator und der Senat insgesamt im Hinblick auf die an bremischen Schulen unterrichtete Rechtschreibung, ferner im Hinblick beispielsweise auf die Befähigung bremischer Schulabsolventen zur Berufsausbildung und zum Studium oder im Hinblick auf interessenwahrendes Zusammenwirken mit den anderen Bundesländern und dem Bund auch immer erkennen mögen und für wie dringlich sie den Handlungsbedarf auch einschätzen mögen, sie dürfen keine andere als die ihnen durch das dem Entwurf entsprechende Gesetz imperativ aufgegebenene politische Initiative verfolgen. Das ist in einer wichtigen, möglicherweise für die berufliche Zukunft einer ganzen Generation entscheidenden Frage eine Verdrängung des zuständigen Senators und gegebenenfalls des ganzen Senats aus der ihnen durch die Verfassung mit der Regierungsgewalt übertragenen Verantwortung, die die nach eigener Erkenntnis gebotene Zukunftsvorsorge einschließt. Die in Absatz 3 Satz 2 getroffene Regelung ist deshalb mit den genannten Artikeln der Landesverfassung nicht vereinbar. Das Volksbegehren ist insoweit nach § 9 Nr. 2 BremVEG unzulässig.

Diese Konsequenz hätte sich nur vermeiden lassen, wenn der Entwurf mit der Verpflichtung auf die Einheitlichkeit der Rechtschreibung nur ein politisch unumstrittenes Ziel hervorhobe und offenließe, ob die Einheitlichkeit im Sinne der Reformrücknahme oder im Sinne der Anpassung Bremens angestrebt werden solle. Nur bei diesem Verständnis könnte trotz des als Handlungsdirektive gefaßten Normtextes eine inhaltliche Handlungsvorgabe mög-

licherweise entfallen. Absatz 3 Satz 2 des Entwurfs ist aber inhaltlich nicht in dieser Weise offen; er muß im Zusammenhang mit den anderen Regelungen des Gesetzentwurfs gelesen werden. Der Entwurf legt für die bremischen Schulen die Beibehaltung der vor Einführung der Reformrechtschreibung geltenden Schreibregeln fest und läßt eine Änderung nur im Wege der - unter bestimmten Umständen beschleunigten - Nachzeichnung in der tatsächlich eingetretenen Entwicklung zu. Er versagt sich einer von staatlicher Seite vorgegebenen Veränderung. Die nach Absatz 3 Satz 2 des Gesetzentwurfs auf allen politischen Ebenen anzustrebende Einheit der Rechtschreibung zielt also, solange sich die Reform nicht außerhalb Bremens nach den Kriterien des Absatzes 2 umfassend *durchgesetzt hat*, auf eine der Rechtschreibreform entgegenwirkende Bewahrung der überkommenen Schreibweise. Sie bindet damit die verfassungsmäßige Initiativkompetenz der Senatoren und des Senats insgesamt an eine inhaltliche Vorgabe. Die Annahme, Absatz 3 Satz 2 des dem Entwurf entsprechenden Gesetzes lasse eine politische Initiative zur gesetzgeberischen Überwindung von Absatz 2 zu und sei alsdann offen, die Einheitlichkeit nach der vom zuständigen Senator und vom Senat als Kollegialorgan eigenverantwortlich gewonnenen Einsicht zukunfts- oder vergangenheitsbezogen zu suchen, verfehlte das Gesamtziel des Entwurfs und führte zu dessen Verfälschung.

Klarzustellen ist in diesem Zusammenhang, daß der Staatsgerichtshof nicht der vom Senat in der Antragsschrift vorgetragene Darstellung des Verhältnisses von Gesetzgebung und Regierung zustimmt. Es gibt keinen allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatz, der den Gesetzgeber zur Zurückhaltung nötigt, soweit kein Vorbehalt des Gesetzes besteht. Grundsätzlich ist der Gesetzgeber vielmehr frei, gesetzliche Regelungen auch dort zu treffen, wo sie nicht durch einen Gesetzesvorbehalt notwendig gemacht werden. Auf die Ablehnung eines „Gewaltenmonismus“ durch das Bundesverfassungsgericht kann sich der Senat für seine Auffassung nicht berufen. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 98, 218, 252) wendet sich gegen die Forderung eines umfassenden Gesetzesvorbehalts mit der Begründung, die Verfassung kenne keinen Gewaltenmonismus. Eine Beschränkung des Gesetzgebers bei der Regelung einzelner Sachbereiche folgt daraus nicht.

5. Nach § 9 BremVEG ist ein mit der Landesverfassung unvereinbares Volksbegehren unzulässig. Die Unzulässigkeit erfaßt den auf § 5a Abs. 3 Satz 2 bezogenen Teil des Begehrens, erstreckt sich aber nicht auf das Volksbegehren im ganzen. Über die Frage, ob ein teilweise verfassungswidriger Gesetzentwurf das Volksbegehren nur teilweise oder aber insgesamt unzulässig macht, ist in Anlehnung an die in der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze über die Teilnichtigkeit von Normen zu entscheiden. Danach folgt aus der Nichtigkeit einzelner Vorschriften die Nichtigkeit der ganzen Regelung dann, wenn sich aus deren objektivem Sinn ergibt, daß die übrigen Bestimmungen keine selbständige Bedeutung haben, sowie dann, wenn die verfassungswidrige Vorschrift Teil einer Gesamregelung ist, die ihren Sinn und ihre Rechtfertigung verlöre, nähme man einen ihrer Bestandteile heraus (BVerfGE 53, 1, 23). Diese für teilunwirksame Gesetze entwickelten Grundsätze sind auf teilunzulässige Volksbegehren übertragbar. Es besteht nach bremischem Landesrecht kein Anlaß, in einem weiterreichenden Maße wegen eines Teilfehlers die Unzulässigkeit des Volksbegehrens im ganzen anzunehmen. Die Aufrechterhaltung eines Teiles des Begehrens führt zwar ebenso wie bei der Teilnichtigkeit von beschlossenen Gesetzen zu einer Abweichung vom Gesamthalt der Regelung, für die die Unterstützer des Volksbegehrens ihre Unterschrift bzw. die am Gesetzesbeschluß Beteiligten ihre Stimme gegeben haben. Das bremische Landesrecht bindet die Fortführung des Begehrens aber nur abgeschwächt an die Übereinstimmung mit dem Entwurfstext, für den die Unterschriften geleistet worden sind. Das BremVEG sieht in § 11 nämlich ausdrücklich die Möglichkeit einer Änderung des mit den Unterschriften eingereichten Zulassungsantrags durch die Vertrauenspersonen vor. Dies legt ein sehr enges Festhalten an dem bei der Unterschriftsleistung vorliegenden Entwurfstext nicht nahe. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß die Unterschriftensammlung für das Volksbegehren selbst erst noch folgt, und zwar nunmehr allein für den unbeanstandeten Teil des Gesetzentwurfs; allein auf diesen bezieht sich auch ein gegebenenfalls nachfolgender Volksentscheid. Eine Spannung zum Demokratieprinzip wird daher mit der Anwendung der Grundsätze über teilnichtige Rechtsnormen nicht hervorgerufen. Demgegenüber kann eine enge Begrenzung oder gar ein Ausschluß der Möglichkeit, ein teilfehlerhaftes Begehren im übrigen aufrecht zu erhalten, die plebiszitäre Gesetzgebung relevant behindern. Die Entwertung der erfolgreich durchgeführten Unterschriftensammlung und die Notwendigkeit zu deren Wiederholung kann zur Ermüdung bei Initiatoren und potentiellen Unterzeichnern führen und so die zunächst vorhandene plebiszitäre Initiativkraft durch übermäßige Verfahrenshürden lähmen.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof vertritt in der Frage der Teilzulässigkeit eines partiell rechtswidrigen Volksbegehrens in jüngerer Zeit eine engere Position: Nur wenn die Unzulässigkeit sich auf einen unwesentlichen und zudem sachlich trennbaren Teil des Begehrens oder auf einen von zwei deutlich zu unterscheidenden Gesetzesanträgen beziehe, könne der nicht zu beanstandende Teil ausnahmsweise zugelassen werden (BayVerfGHE 47, 276, 313f.; 47, 265, 274). Im Jahre 1990 hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof die Teilerhaltung eines Begehrens großzügiger zugelassen: Es komme darauf an, ob davon ausgegangen werden könne, der Entwurf wäre auch allein mit dem verbleibenden zulässigen Teil mit der für das Unterschriftenquorum erforderlichen Zahl

unterzeichnet worden (BayVerfGHE 43, 35, 64). Eine Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs ist im Hinblick auf das insoweit unterschiedliche Landesrecht verzichtbar. Das bayerische Landeswahlgesetz - Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid - (in der Bekanntmachung vom 09.03.1994, GVBl. S. 113, BayRS 111-1-1) enthält, anders als § 11 Absatz 1 BremVEG für die Vertrauenspersonen, keine Änderungsbefugnis für den Beauftragten des Volksbegehrens und bindet das Begehren damit stärker an die von den Unterzeichnern, die nach bayerischem Recht Antragsteller des Volksbegehrens sind, unterschriebene Entwurfsfassung als das bremische Landesrecht. Die stärkere Bindung wird auch darin deutlich, daß nach Art. 67 Absatz 1 Satz 2 des bayerischen Landeswahlgesetzes die Erklärung der Rücknahme des Zulassungsantrags nur gültig ist, wenn sie von mehr als der Hälfte der Unterzeichner des Volksbegehrens abgegeben wird; demgegenüber läßt § 11 Absatz 1 BremVEG die Rücknahme des Antrags durch gemeinsame Erklärung der Vertrauensperson und einer stellvertretenden Vertrauensperson zu.

Nach den oben entwickelten Grundsätzen ist der Gesetzentwurf mit der Folge der Aufrechterhaltung der rechtlich beanstandungsfreien Bestimmungen teilbar. Die aufrechterhaltenen Teile haben eigenständige Bedeutung. Sie enthalten allein die sachlichen Regelungen. Diese werden inhaltlich nicht verändert. Der unwirksame Absatz 3 Satz 2 stellt nur eine flankierende Zusatzregelung dar. Die verbleibenden Bestimmungen bilden mit der gänzlich unberührt bleibenden materiell-rechtlichen Regelung den Kernbestandteil des Entwurfs und bleiben auch für sich im Sinne des Entwurfsziels ohne weiteres sinnvoll.

Das gilt auch für Absatz 3 Satz 1 des Entwurfs. Zwar verliert diese deklamatorische Herausstellung der Einheitlichkeit der Rechtschreibung ihre Funktion als Rechtfertigung der nachfolgenden verfassungswidrigen Handlungsanweisung. Sie erschöpft sich aber nicht in dieser Funktion, behält vielmehr die mit der Herausstellung der Einheitlichkeit zunächst im Sinne der Rückkehr zur bisherigen Schreibung verbundene Appellfunktion und - mit Bedeutung im Falle der umfassenden Durchsetzung der Reformrechtschreibung außerhalb Bremens - auch die Funktion eines Richtpunktes für die Interpretation der anderen Teile des Normentwurfs. Daß Absatz 3 nach dem verbleibenden ersten Satz unvermittelt abbricht, ist rechtlich ohne Bedeutung.

Ob die Vertrauenspersonen das Begehren mit dem noch zulässigen Umfang weiterverfolgen, haben sie in eigener Kompetenz zu entscheiden.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Pottschmidt

Bewersdorf

Preuß

Wesser

Klein

Rinken

Ernst