

Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin

Beschluss

Im Namen des Volkes

VerfGH 86/08

In dem Verfahren über den Einspruch

1. des Herrn B. **L.**,
N-straße, D.,
2. des Herrn A. **K.**,
H-straße, Berlin,
3. des Herrn D. **S.**,
L.-H.-Straße, Berlin,
4. des Herrn A. **B.**,
L- Straße, Berlin,
5. des Herrn A. **P.**,
I-straße, Berlin,

als Vertrauenspersonen des Volksbegehrens „Tempelhof bleibt Verkehrsflughafen“

– Einspruchsführer –

– Verfahrensbevollmächtigte:
Rechtsanwälte M. u. a.,
K-damm, Berlin –

g e g e n

die Feststellung des Landesabstimmungsleiters vom 6. Mai 2008, dass der Volksentscheid „Tempelhof bleibt Verkehrsflughafen!“ nicht zustande gekommen ist

Weitere Beteiligte:

1. Senat von Berlin, Senatskanzlei,
Jüdenstraße 1, 10178 Berlin
2. der Landesabstimmungsleiter,
Alt-Friedrichsfelde 60, 10315 Berlin

hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin durch die Präsidentin Diwell, den Vizepräsidenten Hund und die Richterinnen und Richter Körner, Prof. Dr. Krieger, Libera, Müller-Gazurek, Dr. Rueß, Dr. Stresemann und Wesel

am 27. Oktober 2008 beschlossen:

Der Einspruch wird zurückgewiesen.

Das Verfahren ist gerichtskostenfrei.

Auslagen werden nicht erstattet.

Gründe:

I.

Die ICAT Interessengemeinschaft City-Airport Tempelhof e.V. (im Folgenden: ICAT) greift als Trägerin des Volksbegehrens „Tempelhof bleibt Verkehrsflughafen“ die Feststellung des Landesabstimmungsleiters an, der Volksentscheid „Tempelhof bleibt Verkehrsflughafen“ sei nach Durchführung eines den gesetzlichen Anforderungen entsprechenden Verfahrens nicht zustande gekommen. Die Einspruchsführer sind als von der Trägerin bestimmte Vertrauenspersonen gemäß § 16 Abs. 1 des Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (AbstG) Vertreter des Volksbegehrens.

1. Das Land Berlin, das Land Brandenburg und die Bundesrepublik Deutschland vereinbarten als Gesellschafter der Berlin Brandenburg Flughafenholding GmbH (BBF) im Konsortialvertrag von 1991 die Konzentration des Flugbetriebes in der Region auf

einen Standort. In Umsetzung der gemeinsamen Empfehlung der Bundesregierung, des Regierenden Bürgermeisters von Berlin und des Ministerpräsidenten des Landes Brandenburg vom 28. Mai 1996 (Abghs.-Drs. 13/624, Anlage 1) beschloss die Gesellschafterversammlung der BBF im Juni 1996 den Ausbau des Standortes Schönefeld als „Single“-Standort und die Schließung der innerstädtischen Verkehrsflughäfen Tempelhof und Tegel.

Der Senat von Berlin entschied im Juni 1996 unter Bezugnahme auf die gemeinsame Empfehlung, den Flughafen Tempelhof bereits mit bestandskräftigem Abschluss des Planfeststellungsverfahrens für Schönefeld zu schließen (Abghs.-Drs. 13/624). In einem Beschluss vom 24. April 1997 bekräftigte das Abgeordnetenhaus Berlin die gemeinsame Empfehlung und die Entscheidung für die Schließung des Verkehrsflughafens Tempelhof nach Vorliegen der gerichtlich überprüften und rechtskräftigen Planfeststellung für den „Single“-Standort Schönefeld (Plenarprotokoll 13/27, S. 2103).

Auf der Grundlage des 1995 mit dem Ziel einer gemeinsamen Raumordnung und Landesplanung der Länder Berlin und Brandenburg geschlossenen Landesplanungsvertrages einigten sich beide Länder 1997 auf ein gemeinsames Landesentwicklungsprogramm (LEPro) und verabschiedeten 1999 einen Landesentwicklungsplan Standortsicherung Flughafen, der 2003 durch den gemeinsamen Landesentwicklungsplan Flughafenstandortsicherung (LEP FS) ersetzt wurde. Gemäß Zielaussage Z 1 des LEP FS (Fassung vom 30. Mai 2006, GVBl. 2006, S. 509) ist der Flughafen Berlin-Schönefeld „zur Deckung des nationalen und internationalen Luftverkehrsbedarfs der Länder Berlin und Brandenburg weiter zu entwickeln“ und sind die Flugplätze Berlin-Tegel und Berlin-Tempelhof „mit der Inbetriebnahme der Kapazitätserweiterung am Standort Schönefeld zu schließen und ihre Flächen einer anderen Nutzung zuzuführen“.

Am 13. August 2004 erließ das Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg den 1999 von den Vorhabenträgern beantragten Planfeststellungsbeschluss zur Erweiterung des Flughafens Berlin-Schönefeld mit dem Ziel einer Ausweitung der Luftverkehrskapazitäten in der Region Berlin-Brandenburg auf

30 Millionen Passagiere pro Jahr und der Ersetzung des bestehenden Flughafensystems durch einen einzigen, verkehrsgünstig gelegenen internationalen Verkehrsflughafen. Gegen den Planfeststellungsbeschluss erhoben nahezu 4.000 Personen beim Bundesverwaltungsgericht Klage, die in rund 60 Verfahren zusammengefasst waren. In vorab durchgeführten Musterverfahren wies das Bundesverwaltungsgericht mit Urteilen vom 16. März 2006 (u. a. – BVerwG 4 A 1075.04 – BVerwGE 125, 116) die auf die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses gerichteten Hauptanträge ab. Das Bundesverwaltungsgericht stellte u.a. fest, dass der planfestgestellte Ausbau des Flughafens Schönefeld unter Beibehaltung der beiden innerstädtischen Flughäfen fachplanerisch nicht gerechtfertigt wäre (a. a. O.).

Mit Bescheid vom 2. Juni 2004 und nachfolgenden Änderungsbescheiden vom 30. August 2006, 7. Dezember 2006 und 22. Januar 2007 widerrief die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung auf Antrag der Betreibergesellschaft die Betriebsgenehmigung für den Verkehrsflughafen Berlin-Tempelhof. Die hiergegen gerichteten Klagen wies das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg mit Urteil vom 12. Februar 2007 - OVG 12 A 2.05 - ab. In seinem Urteil stellte das Oberverwaltungsgericht fest, dass nach den zwingenden Vorgaben des LEP FS der Verkehrsflughafen Tempelhof spätestens mit der Inbetriebnahme des Flughafens Berlin-Brandenburg International (BBI) zu schließen sei. Eine frühere Schließung stehe den Zielen der Raumordnung nicht entgegen und sei abwägungsfehlerfrei verfügt worden. Die gegen die Nichtzulassung der Revision gerichtete Beschwerde blieb ohne Erfolg (BVerwG, Beschluss vom 29. November 2007 – 4 B 22/07 – UPR 2008, 114). Das Bundesverwaltungsgericht führte unter Verweis auf sein Urteil vom 16. März 2006 (a.a.O. Rn. 193) u. a. aus, die Regelung Z1 des LEP FS schließe unmissverständlich auch die Fortführung des Flughafen Tempelhof als Landeplatz aus und sei für die Behörden des Landes Berlin, die für den Widerruf der luftverkehrsrechtlichen Genehmigung für die Flughäfen Tegel und Tempelhof zuständig seien, gemäß § 4 Abs. 1 Raumordnungsgesetz – ROG - bindend.

2. Die ICAT begann im November 2006 mit der Sammlung von Unterschriften zur Unterstützung eines Volksbegehrens mit dem Ziel, den Flughafen Tempelhof als Verkehrsflughafen offen zu halten, und beantragte am 30. März 2007 bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport die Zulassung des Volksbegehrens. Der Senat sah das Volksbegehren als

zulässig an, lehnte aber inhaltlich das mit dem Volksbegehren verfolgte Ziel ab (Senatsvorlage vom 14. Mai 2007, Abghs.-Drs. 16/0524). Das Abgeordnetenhaus schloss sich dem in einer EntschlieÙung vom 13. September 2007 an und bekräftigte den Willen zur Schließung des Flughafens Tempelhof (Plenarprotokoll 16/17, S. 1454). Am 28. September 2007 gaben der Landesabstimmungsleiter und die Bezirksabstimmungsleiter Trägerin und Wortlaut des Volksbegehrens sowie die Art und Weise der Zustimmung zum Volksbegehren bekannt (ABl. S. 2541). Während der Eintragsfrist vom 15. Oktober 2007 bis 14. Februar 2008 stimmten 204.907 der 2.434.058 Stimmberechtigten dem Volksbegehren zu. Damit wurde das Quorum von 7 % der Stimmberechtigten des § 26 AbstG erreicht (Bekanntmachung des Landesabstimmungsleiters vom 25. Februar 2008, ABl. S. 430).

Das Abgeordnetenhaus von Berlin lehnte in der Sitzung vom 28. Februar 2008 die Annahme des mit dem Volksbegehren beehrten Beschlusses ab und verzichtete auf eine eigene Abstimmungsvorlage (Plenarprotokoll 16/25, S. 2299). Der Senat von Berlin setzte am 4. März 2008 den Abstimmungstag für den Volksentscheid auf Sonntag, den 27. April 2008 fest (Senatsbeschluss Nr. S-1057/2008). Im Amtsblatt vom 14. März 2008 gab der Landesabstimmungsleiter den Wortlaut des Volksentscheids und ein Muster des Stimmzettels mit folgender Abstimmungsfrage bekannt:

„Der Stadtflughafen Tempelhof ergänzt und entlastet den Verkehrsflughafen Berlin-Brandenburg International (BBI). Der Berliner Senat wird aufgefordert, sofort die Schließungsabsichten aufzugeben und den Widerruf der Betriebsgenehmigung aufzuheben. Tempelhof muss Verkehrsflughafen bleiben!

Stimmen Sie diesem Beschluss zu?“

In Vorbereitung der Abstimmung bestimmten die Bezirksabstimmungsleiter die Zahl und die örtliche Abgrenzung der Stimmbezirke und der jeweils zugeordneten Abstimmungslokale in den Bezirken. Die Gesamtzahl der Stimmbezirke mit Abstimmungslokal wurde im Vergleich zur Abgeordnetenhauswahl 2006 durch Zusammenlegung von 2501 auf 1201 reduziert.

Am 25. März 2008 begann die Zustellung der Abstimmungsbenachrichtigungen, denen eine „Amtliche Information zum Volksentscheid“ beigefügt war, in der die ICAT, der Senat und das Abgeordnetenhaus ihre Argumente darlegten. Senat und Abgeordnetenhaus baten, mit „Nein“ zu stimmen.

Bei der Erstellung der Abstimmungsbenachrichtigungen setzte das Büro des Landesabstimmungsleiters die vom Bezirksabstimmungsleiter für den Bezirk Tempelhof-Schöneberg erarbeitete Zusammenfassung der Stimmbezirke der Abgeordnetenhauswahl 2006 nicht vollständig um, so dass über die Hälfte der Stimmberechtigten mit der ersten Benachrichtigung einem anderen Abstimmungslokal zugewiesen wurde als vom Bezirksabstimmungsleiter vorgesehen. In 13 der 101 Abstimmungsbezirke verlegte das Bezirkswahlamt das Abstimmungslokal und versandte eine zweite Abstimmungsbenachrichtigung.

Am 27. April 2008 nahmen von den 2. 438.035 Stimmberechtigten 881.035 (36,1 %) an der Abstimmung teil, davon 26, 2 % per Brief; 529.880 stimmten mit Ja (60,1 % der Teilnehmer), 349.384 mit Nein (39,7 % der Teilnehmer). Der Bezirk Tempelhof-Schöneberg wies mit 47, 1 % die im Bezirksvergleich zweithöchste Abstimmungsbeteiligung auf, wobei 32,1 % der sich an der Abstimmung Beteiligten ihre Stimme per Brief abgaben (Bericht des Landesabstimmungsleiters, Statistischer Bericht B VII 4 – 1, Endgültiges Ergebnis Volksentscheid). Von den 108.438 Teilnehmern im Bezirk stimmten 76.033 mit Ja (70,1 %) und 32.199 mit Nein (29,7 %).

Mit Bekanntmachung vom 6. Mai 2008, veröffentlicht im Amtsblatt von Berlin vom 16. Mai 2008, stellte der Landesabstimmungsleiter fest, dass die für den Volksentscheid geltenden Vorschriften beachtet worden seien und der Volksentscheid „Tempelhof bleibt Verkehrsflughafen!“ nicht zustande gekommen sei. Für die Annahme des angestrebten Beschlusses hätten nach § 36 Abs. 1 AbstG die Mehrheit der Teilnehmer und zugleich mindestens ein Viertel der Stimmberechtigten, also mindestens 609.509 Personen, zustimmen müssen. Nach dem endgültigen Ergebnis hätte zwar die Mehrheit der Teilnehmer (60,1 %), aber weniger als ein Viertel der Stimmberechtigten (21,7 %) mit Ja gestimmt.

3. Die Einspruchsführer haben am 6. Juni 2008 Einspruch erhoben, mit dem sie geltend machen, entgegen der Feststellung des Landesabstimmungsleiters seien die für den Volksentscheid geltenden Vorschriften nicht beachtet worden. Es könne nicht

ausgeschlossen werden, dass der Volksentscheid ohne diese Verstöße zustande gekommen wäre. Sie rügen eine unzulässige Einflussnahme auf die Abstimmung durch Verletzung des Sachlichkeitsgebots (a) und des Grundsatzes der Organtreue (b), durch die fehlerhafte Bildung der Stimmbezirke (c) und Zuordnung der Abstimmungslokale (d) sowie bei der Vergabe von Sondernutzungserlaubnissen insbesondere für große Werbetafeln (e).

a) Staatsorgane, die sich bei Wahlen strikt neutral zu verhalten hätten, müssten auch bei der Abstimmung durch einen Volksentscheid die Integrität der Willensbildung und die freie Entscheidung des Volkes sicherstellen. Dies erlege den Staatsorganen ein Sachlichkeitsgebot auf, das von ihnen zwar nicht verlange, ihre eigene Meinung zu unterdrücken, wohl aber ihre Überzeugung in einer die Entscheidungsfreiheit der Stimmberechtigten respektierenden Weise zu äußern. Dies sei dann nicht mehr der Fall, wenn amtliche, nach außen gerichtete Äußerungen nicht nur auf die Meinungsbildung, sondern auf den Abstimmungsvorgang selbst zielten und damit die eigenverantwortliche Entscheidung der Abstimmenden beeinträchtigt werde oder wenn die Äußerungen sachlich unzutreffend seien.

Der Senat und das Abgeordnetenhaus hätten in unzulässiger Weise Einfluss auf die Abstimmung ausgeübt, indem sie die Abstimmungsberechtigten aufgefordert hätten, mit „Nein“ zu stimmen, und unzureichend und in wesentlichen Fragen falsch über die Folgen einer Offenhaltung von Tempelhof als Verkehrsflughafen informiert hätten:

Sowohl in der Informationsbroschüre als auch in Äußerungen von Senatsmitgliedern, insbesondere des Regierenden Bürgermeisters, sei argumentiert worden, die Erhaltung von Tempelhof als Verkehrsflughafen gefährde die Realisierung des BBI und belaste die Steuerzahler erheblich. Weiter sei der Eindruck erweckt worden, die Kapazitäten des BBI seien auf absehbare Zeit völlig ausreichend. So habe der Regierende Bürgermeister am 24. April 2008 vor dem Abgeordnetenhaus behauptet, mit der Offenhaltung von Tempelhof bestünde die Gefahr, dass Gegner von BBI wegen der Änderung des Planfeststellungsbeschlusses klagten und ein Baustopp für BBI verhängt werde. Am 25. April 2008 habe der Regierende Bürgermeister im Inforadio des Rundfunk Berlin-

Brandenburg (RBB) behauptet, wenn Tempelhof weiter offen bliebe, gebe es einen Baustopp in Schönefeld und dann werde auch selbstverständlich Tegel nicht geschlossen werden können. Vergleichbares habe der Bezirksbürgermeister von Pankow am gleichen Tag in der Abendschau im RBB geäußert. Aufgrund des zeitlichen Ablaufs sei davon auszugehen, dass diese falsche Aussage bewusst unmittelbar am Freitag vor dem Abstimmungstermin gemacht worden sei, um das Ergebnis des Volksentscheids im Sinne des Senats zu beeinflussen, ohne dass für die ICAT die Möglichkeit bestanden habe, diese Darstellung mit der gleichen Öffentlichkeitswirkung zurückzuweisen. Dadurch sei der ordnungsgemäße Ablauf des Volksentscheids gravierend gestört worden. Die Äußerung des Regierenden Bürgermeisters habe einen erheblichen Einfluss auf das Abstimmungsergebnis gehabt. Nicht wenige Abstimmungsberechtigte hätten bei einem positiven Ausgang des Volksentscheids die Arbeiten und Arbeitsplätze in Schönefeld als gefährdet angesehen. Dies habe die beim Bau und Betrieb des Flughafens Schönefeld Beschäftigten aber auch viele Berliner, die den Flughafen Schönefeld für Ferienflüge schätzten, bewogen, mit Nein zu stimmen beziehungsweise der Abstimmung fern zu bleiben.

Die Behauptung, nur ein flugfreies Tempelhof sichere den Flughafen BBI, sei nachweislich falsch und offensichtlich mit der Absicht erhoben worden, die Abstimmungsberechtigten zu täuschen. Zu diesem Schluss komme auch Prof. Dr. Elmar Giemulla in einer von den Einspruchsführern vorgelegten rechtlichen Stellungnahme vom 26. Juni 2008.

Vor der Eröffnung des Flughafens BBI frühestens im Jahr 2011 bestehe keine Notwendigkeit, den Flughafen Tempelhof zu schließen. Vielmehr sei die weitere Offenhaltung des Flughafens bis zur Eröffnung des Flughafens BBI geboten, da andernfalls die von dem Flughafen Tempelhof aus operierenden Unternehmen wirtschaftlichen Zumutungen ausgesetzt wären, die ihr Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb nach Art. 12 GG nicht unerheblich beeinträchtigten. Ein Baustopp drohe für BBI nicht, da die Offenhaltung des Flughafens Tempelhof bis zur Eröffnung mangels Verletzung subjektiver Rechte keine Klagemöglichkeiten gegen den Planfeststellungsbeschluss für den Flughafen BBI eröffne.

Auch nach der Inbetriebnahme des Flughafens BBI sei es statthaft, einen auf bestimmte Verkehrssegmente beschränkten Flugverkehr über Tempelhof abzuwickeln. Dies widerspreche weder dem LEP FS in der Fassung vom 30. Mai 2006 noch dem Planfeststellungsbeschluss zum Flughafen BBI vom 13. August 2004 und dem dazu ergangenen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. März 2006.

Die Schließung des Flughafens Tempelhof werde von der Landesplanung nicht verbindlich vorgegeben. Die Formulierung von Satz 2 der Zielvorgabe Z1 im Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung, wonach mit Inbetriebnahme der Kapazitätserweiterung am Standort Schönefeld die Flugplätze Berlin-Tegel und Berlin-Tempelhof zu schließen und ihre Flächen einer anderen Nutzung zuzuführen seien, dürfe nicht isoliert betrachtet werden. Die Schließung der beiden innerstädtischen Flughäfen sei lediglich Mittel zum Zweck des eigentlichen in Satz 1 formulierten Zieles der Landesplanung, enthalte aber keinen eigenständigen Gestaltungsanspruch hinsichtlich des Gesamttraumes. Satz 2 nehme daher nicht an der Bindungswirkung von § 4 Abs. 1 ROG teil. Das Bundesverwaltungsgericht vertrete sogar die Auffassung, dass sich aus dem Zielcharakter von Z 1 insgesamt keine positive Realisierungsverpflichtung ergebe. So wie die Fachplanungsbehörde aus fachplanerischen Erwägungen den Ausbau von Schönefeld hätte ablehnen können, hätten auch und erst recht die für die Zielerreichung vorgesehenen Unterstützungsmaßnahmen ihrem Entscheidungsspielraum überlassen bleiben müssen.

Ein Verbleib der „Allgemeinen Luftfahrt“ oder auch nur eines speziellen begrenzten Segments in Tempelhof gefährde nicht die Aufgabe der „Deckung des nationalen und internationalen Luftverkehrsbedarfs“ ausschließlich durch BBI, so dass die Gründe, die die Planfeststellungsbehörde ihrer Planrechtfertigung zugrunde gelegt habe, nicht in Frage gestellt würden. Dies gelte insbesondere für die mit der Schließung der Flughäfen Tegel und Tempelhof angestrebte Verringerung der Umweltbelastungen durch Fluglärm sowie des Sicherheitsrisikos der Bevölkerung. Das Bundesverwaltungsgericht habe nicht festgestellt, dass der Flughafen Tempelhof mit der Inbetriebnahme des BBI zwingend zu schließen sei, sondern sei lediglich – wie die Planfeststellungsbehörde – zu

der Auffassung gelangt, dass der planfestgestellte Ausbau von Schönefeld unter Beibehaltung der beiden innerstädtischen Flughäfen fachplanerisch nicht gerechtfertigt wäre. Die Beibehaltung eines speziellen Luftverkehrssegments auf lediglich einem der beiden Flughäfen habe jedoch eine völlig andere Dimension.

Nachweislich falsch sei auch die Information, dass ein Weiterbetrieb des Flughafens bis 2011 die Steuerzahler erheblich belasten und dieses Geld beim Ausbau des Flughafens BBI fehlen würde. Tatsächlich erziele der Flugbetrieb in Tempelhof Gewinne. Die Verluste, die der Flughafengesellschaft als Betreiberin entstanden seien, hingen mit den erheblichen Unterhaltskosten für das Gebäude zusammen. Diese Verluste seien mit den Gewinnen in Tegel verrechnet worden. Der Steuerzahler sei also bislang nicht belastet worden. Auch nach der Beendigung des Flugverkehrs fielen weiter Kosten an, die nunmehr das Land Berlin zu tragen habe. Die finanziellen Folgen einer geänderten öffentlichen Nutzung des Geländes seien völlig außen vor gelassen worden.

Von Seiten des Senats und des Abgeordnetenhauses sei ferner bewusst der unzutreffende Eindruck erweckt worden, der Flughafen Tempelhof sei nicht mehr erforderlich, da die Kapazitäten des neuen Flughafens BBI auf absehbare Zeit völlig ausreichend seien. Entgegen den Ausführungen des Senats und des Abgeordnetenhauses sei ein Weiterbetrieb von Tempelhof zwingend notwendig, um sowohl das bestehende als auch das prognostizierte Verkehrsaufkommen zu bewältigen. Der Anteil der General Aviation, die hohe Wachstumsraten aufweise, sei bei der Planfeststellung für BBI zu gering bemessen worden. Da die General Aviation erst dann Slots erhalte, soweit die Bedürfnisse der großen Airlines befriedigt seien, werde – was in Frankfurt regelmäßig der Fall sei – Geschäftsfliegern kein Slot zugeteilt. Diese seien gezwungen, auf kleinere Flughäfen in der Umgebung auszuweichen, die bis auf Tempelhof nicht die erforderliche technische Ausrüstung aufwiesen. Es sei nahe liegend, dass sich mehr Abstimmungsberechtigte für den Erhalt des Flughafens Tempelhof ausgesprochen hätten, wenn ihnen bekannt gewesen wäre, dass die Anlagen und Flächen des Flughafens Tempelhof als Infrastrukturkapazität für den Luftverkehr dringend erforderlich seien.

b) Die Erklärung des Senats, insbesondere des Regierenden Bürgermeisters, der Volksentscheid habe nur empfehlenden Charakter und werde nicht zur Aufhebung der vom Senat für die Schließung getroffenen Entscheidung führen, habe gegen das Gebot der Organtreue verstoßen. Die Haltung des Senats habe dazu geführt, dass viele Abstimmungsberechtigte resigniert und nicht am Volksentscheid teilgenommen hätten. Auch wenn der Volksgesetzgeber kein Verfassungsorgan im formellen Sinne bilde, sei der Inhalt eines erfolgreichen Volksentscheids, auch wenn er rechtlich nicht verbindlich sei, bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen und die zugrunde liegende Willensentschließung des Volkes gegen die eigene Position abzuwägen. Daraus folge ein grundsätzliches Vereitelungsverbot.

c) Die Stimmbezirke seien so zusammengefasst worden, dass über die Hälfte weniger Abstimmungslokale eingerichtet worden seien als bei den letzten Wahlen zum Abgeordnetenhaus. Bereits vor diesem Hintergrund sei eine gute Erreichbarkeit der Abstimmungslokale entgegen den Anforderungen der Abstimmungsordnung nicht gewährleistet gewesen. Auch dies habe aller Wahrscheinlichkeit nach dazu geführt, dass sich viele Abstimmungsberechtigte nicht am Volksentscheid beteiligt hätten.

d) Die fehlerhafte Zuordnung von Abstimmungslokalen zu den Stimmbezirken im Bezirk Tempelhof-Schöneberg habe wahrscheinlich dazu geführt, dass sich eine nicht unerhebliche Anzahl von Abstimmungsberechtigten nicht am Volksentscheid beteiligt habe. In einigen der Stimmbezirke sei der Weg zum Abstimmungslokal weiter gewesen als ursprünglich geplant. Teilweise seien die Stimmbezirke völlig anderen Abstimmungslokalen zugeordnet worden, als sie den Bürgern bei den vorherigen Wahlen zur Verfügung gestanden hätten. Dies habe zu erheblichen Verwirrungen geführt, die durch Äußerungen des Leiters des Bezirkswahlamtes von Tempelhof-Schöneberg in der Abendschau des RBB, wonach die Abstimmungsberechtigten problemlos in „ihrem“ ursprünglichen Wahllokal abstimmen könnten, noch einmal verstärkt worden seien. Nicht wenige Abstimmungsberechtigte hätten aufgrund dieser Information ihr „altes“ Stimmlokal aufgesucht, seien dort aber auf die in der Wahlbenachrichtigung genannten Stimmlokale verwiesen worden. Nicht wenige hätten daraufhin von der Stimmabgabe abgesehen.

In Zehlendorf sei das Abstimmungslokal mit der Nummer 056 (Windsteiner Weg/Rammsteinweg) geschlossen gewesen. Abstimmungsbereite Personen seien in die Evangelische Kirche in der Andréezeile 21-23 geschickt worden.

e) Angesichts des von ihm bestimmten frühestmöglichen Termins für die Abstimmung habe der Senat sicherstellen müssen, dass die Anträge auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen bevorzugt und innerhalb kürzester Zeit bearbeitet würden. Der Staat habe die Grundlagen zu schaffen, damit das Abstimmungsverfahren ordnungsgemäß und ohne unbillige Erschwerungen durchgeführt werden könne. Während das Bündnis für ein flugfreies Tempelhof seit dem 9. März 2008 industriell vorgefertigte Plakate mit dem Slogan „Nein! zum Flugbetrieb in Tempelhof“ im gesamten Stadtraum an Straßenlaternen und sonstigen Masten befestigt habe, sei es nahezu ausgeschlossen gewesen, ab dem 9. März 2008 mit Plakaten zu werben, da diese noch hätten hergestellt werden müssen. Die ICAT habe am 19. bzw. 20. März 2008 bei den jeweiligen Bezirksämtern die Erlaubnis zum Aufstellen von Großwerbetafeln (so genannte Wesselmann-Tafeln) beantragt. Bei den beantragten Standorten habe es sich ausnahmslos um solche gehandelt, die während diverser Wahlkämpfe zum Aufstellen von Großwerbetafeln genutzt worden seien. Sechs Bezirksämter hätten die Erlaubnisse erst Anfang April, die Bezirksämter Treptow-Köpenick und Tempelhof-Schöneberg nach einstweiligen Rechtsschutzanträgen beim Verwaltungsgericht erst am 7. bzw. 8. April 2008 erteilt. Die ICAT sei im Verhältnis zum Bündnis für ein flugfreies Tempelhof benachteiligt worden, was ausreiche, um die Abstimmung maßgeblich zu beeinflussen. Darüber hinaus liege der Schluss nahe, dass das Bündnis für ein flugfreies Tempelhof bereits vor dem 4. März 2008 gewusst habe, wann der Volksentscheid stattfinden werde, und sich insoweit mit seiner Kampagne auf diesen Termin eingestellt habe.

Die Einspruchsführer beantragen,

die im Amtsblatt für Berlin vom 16. Mai 2008 veröffentlichte Entscheidung des Landesabstimmungsleiters,

a) dass die für den Volksentscheid geltenden Vorschriften beachtet worden sind,

b) dass der Volksentscheid „Tempelhof bleibt Verkehrsflughafen“ nicht zustande gekommen ist,

aufzuheben.

4. Der Verfassungsgerichtshof hat dem Senat von Berlin und dem Landesabstimmungsleiter Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

Der Landesabstimmungsleiter macht geltend, die von den Einspruchsführern vorgebrachten Gründe gäben keinen durchgreifenden Anlass daran zu zweifeln, dass bei der Vorbereitung und Durchführung des Volksentscheids die hierfür geltenden Vorschriften beachtet worden seien.

a) Die auf Wahlen bezogene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Neutralitätspflicht des Staates lasse sich nicht auf die Volksgesetzgebung oder die sonstigen Beschlüsse im Sinne des Art. 62 der Verfassung von Berlin – VvB - übertragen. Der für das Neutralitätsgebot tragende Gedanke der Wahl als Grundakt demokratischer Legitimation treffe auf den Volksentscheid nicht zu. Selbst wenn ein Objektivitäts- oder Sachlichkeitsgebot gefordert werde, sei es zumindest bei einem Volksentscheid, der eine bereits getroffene Verwaltungsentscheidung zum Gegenstand habe, zulässig, dass die Entscheidungsträger nicht nur eine eindeutige Position bezögen, sondern auch dazu aufforderten, gegen die beabsichtigte Entscheidung zu stimmen. Die amtliche Information über die früher getroffene Entscheidung und deren Bewertung schließe auch ihre argumentative Verteidigung gegen eine angestrebte Aufhebung ein. Bewertungen und insbesondere Prognosen, wie die Annahme von Risiken, berechtigten weitgehend auch zu subjektiven Annahmen und Schlussfolgerungen, die einer Beurteilung als richtig oder falsch nicht in vollem Umfang zugänglich seien. Dies gelte auch für die Kritik an der Aussage, dass die Offenhaltung des Flughafens Tempelhof die Realisierung des Flughafens BBI gefährde. Eine Verletzung des Objektivitäts- und Sachlichkeitsgebots sei mit diesen wertenden Äußerungen nicht verbunden. Allenfalls bei einer Verkennung wesentlicher und eindeutiger Grundlagen könne die Annahme begründet sein, die Angaben seien irreführend und hätten die Stimmberechtigten unzulässig beeinflusst.

Gegenstand des Volksbegehrens sei nicht der Weiterbetrieb des Flughafens Tempelhof bis zur Eröffnung des Flughafens BBI, sondern die Offenhaltung des Flughafens Tempelhof gerade auch nach Eröffnung des Flughafens BBI gewesen.

Nach Mitteilung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung stehe das Begehren des Volksentscheids im Widerspruch zur gefestigten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg. Das Ziel des Volksentscheids widerspreche der zwingenden Beachtungspflicht des § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG i. V. m. Z 1 des LEP FS. Die beanstandeten Äußerungen, denen zufolge die Offenhaltung des Flughafens Tempelhof die Realisierung des Flughafens BBI gefährde, seien offensichtlich richtig und basierten auf den rechtskräftigen Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts und des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg. Die Schließung der beiden innerstädtischen Berliner Flugplätze Tempelhof und Tegel sei wesentlicher Bestandteil der Planrechtfertigung des Planfeststellungsbeschlusses BBI. Würde der Widerruf der Betriebsgenehmigung für Tempelhof seinerseits widerrufen, könnten die Gegner des Flughafenausbaus Schönefeld geltend machen, dass bei Wegfall der tragenden Planrechtfertigung des Planfeststellungsbeschlusses ein neues Planfeststellungsverfahren nach § 76 Abs. 1 VwVfG durchzuführen sei.

Nachdem rechtskräftig entschieden worden sei, dass der Widerruf der Betriebsgenehmigung für den Flughafen Tempelhof nicht unter Abwägungsmängeln leide, könnten die Einspruchsführer nicht in einem verfassungsgerichtlichen Einspruchsverfahren erneut mit abwägungsrechtlichen Argumenten gehört werden.

Nachweislich falsch sei die Behauptung der Einspruchsführer, dass der Flugbetrieb in Tempelhof Gewinne erziele. Ein von der obersten Luftfahrtbehörde innerhalb des Verfahrens zum Widerruf der Betriebsgenehmigung für den Flughafen Tempelhof im Jahr 2006 eingeholtes betriebswirtschaftliches Gutachten habe bestätigt, dass der Flugverkehr in Tempelhof auch ohne Berücksichtigung der Unterhaltskosten für das Flughafengebäude defizitär sei. Allein durch den Flugverkehr wäre ein jährliches Defizit von ca. 9 Millionen entstanden. Soweit die Einspruchsführer darüber hinaus nicht

belegte Schätzungen und Prognosen zu künftigen Kosten präsentierten, entsprechen diese nicht den Erkenntnissen des Senats. Ebenfalls nicht belegt seien die Mutmaßungen der Einspruchsführer zu den Kapazitätsberechnungen, Flugverkehrsprognosen und einem möglichen „Verkehrs-Mix“. Das Bundesverwaltungsgericht habe die Prognosen der Planfeststellungsbehörde nicht in Zweifel gezogen.

b) Da dem Volksentscheid über einen sonstigen Beschluss im Sinne des Art. 62 Abs. 1 VvB anders als die Abstimmung über einen Gesetzentwurf oder eine vorzeitige Auflösung des Abgeordnetenhauses keine rechtsverbindliche Wirkung zukomme, seien rechtliche Bindungswirkungen, seien sie auch nur verfahrensrechtlicher Art, nicht begründbar.

c) Insgesamt seien 1201 Abstimmungslokale eingerichtet worden, 1300 weniger als bei der letzten Wahl zum Abgeordnetenhaus. Damals hätten sich bis zu acht Wahllokale im selben Gebäude befunden, insgesamt seien die den 2501 Stimmbezirken zugeordneten Wahllokale in 1314 Gebäuden untergebracht worden. Die Stimmbezirke seien durch die Bezirksabstimmungsleiter hauptsächlich dann zusammengelegt oder verlegt worden, wenn die Räumlichkeiten nicht zur Verfügung gestanden hätten oder sich diese im gleichen oder benachbarten Gebäude beziehungsweise auf dem gleichen Grundstück oder Nachbargrundstück befunden hätten. Abgesehen von der Panne im Bezirk Tempelhof-Schöneberg hätten sich durch die Reduzierung der Wahllokale insgesamt keine Misshelligkeiten ergeben. Anhaltspunkte dafür, dass die Bezirkswahlleiter entgegen der Vorgabe des § 5 Abstimmungsordnung die „hinreichend gute Erreichbarkeit“ der Stimmlokale für die Stimmberechtigten nicht gewahrt hätten, seien nicht bekannt geworden. Im Durchschnitt habe ein Stimmlokal für insgesamt rund 1.800 Stimmberechtigte zur Verfügung gestanden. Die Entfernung zu den Abstimmungslokalen sei in der Regel nicht weiter als bei den Berliner Wahlen 2006 gewesen. Es sei davon auszugehen, dass die Zusammenlegung von Stimmbezirken keine Auswirkungen auf die Beteiligung bei der Abstimmung gehabt habe.

d) Es treffe zu, dass es bedauerliche Fehler bei der Zuordnung der Abstimmungslokale

im Bezirk Tempelhof-Schöneberg gegeben habe und einzelne Abstimmungsberechtigte weitere Wege gehabt hätten als bei der Wahl zum Abgeordnetenhaus am 17. September 2006. Der Zuordnungsfehler sei mit Presseerklärung vom 27. März 2008 öffentlich gemacht und mit einer weiteren Presseerklärung vom 17. April 2008 auf die Möglichkeit der Briefabstimmung hingewiesen worden. Einige Berliner Tageszeitungen hätten über den Sachverhalt berichtet. In dreizehn Stimmbezirken, in denen das Abstimmungslokal besonders weit entfernt gelegen habe, habe das Bezirkswahlamt das Abstimmungslokal verlegt und eine zweite Abstimmungsbenachrichtigung versandt. In diesen Stimmbezirken hätten die Stimmberechtigten sowohl im alten als auch im neuen Abstimmungslokal abstimmen dürfen. Der Leiter des Bezirkswahlamtes habe dies in einem Interview für den RBB erklärt. Da das Interview nur in Ausschnitten ausgestrahlt worden sei, sei der Eindruck entstanden, dass auch andere Stimmberechtigte in dem Lokal ihre Stimme abgeben dürften, in dem sie es bei den Berliner Wahlen 2006 getan hätten. Die Auswirkungen dieses Interviews seien geringer gewesen als befürchtet. Es habe dazu lediglich etwa zehn mündliche und eine schriftliche Beschwerde gegeben.

Das Abstimmungslokal mit der Nummer 56 habe sich schon zu den Berliner Wahlen 2006 in der Andréezeile 21-23 befunden.

Auf Nachfrage des Gerichts vom 1. August 2008 hat der Landesabstimmungsleiter mit Schreiben vom 12. August 2008 wie folgt ergänzend Stellung genommen:

Entgegen der Entscheidung des Bezirks seien bei der Zusammenfassung der 202 Stimmbezirke der Abgeordnetenhauswahl 2006 räumlich zusammen liegende Stimmbezirke mit aufeinander folgenden Nummern zusammengefasst worden. Die sich danach ergebenden 101 Stimmbezirke hätten sich bis auf wenige Ausnahmen mit den vom Bezirk geplanten Stimmbezirken zumindest teilweise überlagert oder hätten sich in der Nähe befunden. Die vom Bezirk auf Basis seiner Stimmbezirkseinteilung bestimmten Abstimmungslokale, die sich an 85 gegenüber 90 Standorten bei der letzten Abgeordnetenhauswahl befunden hätten, hätten räumlich nicht so optimal wie geplant gepasst. Da sich die Stimmbezirke bis auf wenige Ausnahmen mit den ursprünglich geplanten zumindest teilweise überlagerten oder sich in der Nähe befunden hätten, seien

die Wege für die Stimmberechtigten nicht sehr viel weiter gewesen und hätten sich in Einzelfällen sogar verkürzt. Von der nachträglichen Verlegung des Abstimmungslokals in 13 Bezirken seien etwa 26.000 Stimmberechtigte betroffen gewesen, ca. 91.000 seien von vornherein dem Abstimmungslokal zugeordnet worden, das das Bezirkswahlamt vorgesehen habe. Es seien somit ca. 113.000 der 230.000 Stimmberechtigten einem anderen Abstimmungslokal zugeordnet geblieben als an sich vorgesehen.

Die Abstimmungsbeteiligung im gesamten Bezirk sei mit 47,1 % die Zweit-höchste in Berlin gewesen, nur im Bezirk Steglitz-Zehlendorf habe sie mit 50,8 % höher gelegen. Bei Wahlen liege der Bezirk im Vergleich zu anderen Bezirken traditionell an dritter Stelle hinter Steglitz-Zehlendorf und Charlottenburg-Wilmersdorf. Dies sei bei der letzten Europawahl 2004, der letzten Bundestagswahl 2005 und auch bei der letzten Abgeordnetenhauswahl 2006 so gewesen.

Die Aufschlüsselung der Beteiligung im Bezirk zeige, dass in den Stimmbezirken, die wie vorgesehen geschnitten gewesen seien, 53,6 % der Stimmberechtigten ihre Stimme abgegeben hätten (mit einer Zustimmungquote von 73,5 %), wohingegen in den Gebieten, die nicht wie vorgesehen eingeteilt und auch nicht korrigiert worden seien, sich nur 42,4 % an der Abstimmung beteiligt hätten, von denen lediglich 57,5 % mit „Ja“ gestimmt hätten. Eine Ursache für die niedrigere Beteiligung könne die Einteilung der Stimmbezirke sein, es könne aber ebenso gut sein, dass andere Faktoren wie beispielsweise die Einflugschneise oder die Parteipräferenz ausschlaggebend gewesen seien. Von der abweichenden Zuordnung seien fast alle Stimmbezirke im Norden von Tempelhof-Schöneberg, d.h. dem alten Bezirk Schöneberg, und etwas mehr als die Hälfte der Stimmbezirke im alten Bezirk Tempelhof betroffen gewesen. Teile des Gebietes lägen in der Einflugschneise des Flughafens, und die Anhänger der GRÜNEN, die dem Volksentscheid ablehnend gegenübergestanden hätten, seien hier sehr stark vertreten.

Die Zuordnung der Stimmbezirke als Ursache für die niedrigere Beteiligung und

die niedrigere Zustimmungquote unterstellt, kämen unter der Voraussetzung, dass im gesamten Bezirk so abgestimmt worden wäre wie in den Stimmbezirken, die wie vom Bezirk vorgesehen eingeteilt worden seien, maximal 14.600 Ja-Stimmen dazu. Für den Erfolg des Volksbegehrens hätten aber insgesamt knapp 80.000 Stimmen gefehlt.

e) Die von den Einspruchsführern dargelegten Probleme bei der Genehmigung der Sondernutzung für Großwerbetafeln habe nicht die Werbung mit kleineren Plakaten an Straßenlaternen, Straßenbäumen, anderen Masten und auf Stelltafeln betroffen. Die kleineren Plakate auch der ICAT als Trägerin des Volksbegehrens seien bereits Mitte März genehmigt und in großer Zahl im Stadtbild ausgehängt worden. Die Werbung mit kleineren Plakaten über einen Zeitraum von fünf bis sieben Wochen und die Werbung auf Großtafeln knapp drei bis vier Wochen vor dem Volksentscheid könne im Ergebnis nicht als derart benachteiligend kurz angesehen werden, dass die Öffentlichkeit und insbesondere die Stimmberechtigten nur unzureichend über die Ziele des Begehrens informiert gewesen seien und ohne die Verzögerung bei der Genehmigung der Großwerbetafeln die für das Zustandekommen zusätzlich benötigte Zahl von Befürwortern des Volksentscheids an der Abstimmung teilgenommen hätte.

Nicht schlüssig sei die Behauptung der Einspruchsführer, die Gegner des Begehrens hätten sich früher als die ICAT auf einen Abstimmungstermin Ende April einstellen können. Bereits vor dem Ende der Auslegungszeit für das Volksbegehren habe es eine Diskussion über einen möglichst frühen Abstimmungszeitpunkt gegeben. Der Festsetzung des Abstimmungstages durch den Senat sei eine Diskussion im Abgeordnetenhaus Ende Februar voraus gegangen. Zu diesem Zeitpunkt hätten die Anträge auf Genehmigung der Großwerbetafeln bereits vorbereitet werden können.

II.

Die Entscheidung kann ohne mündliche Verhandlung ergehen, da der Verfassungsgerichtshof einstimmig auf sie verzichtet (§ 24 Abs. 1 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof - VerfGHG -).

1. Der Einspruch ist gemäß § 41 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vom 11. Juni 1997 (GVBl. S. 304), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Februar 2008 (GVBl. S. 22), – AbstG – i. V. m. §§ 14 Nr. 7, 55 VerfGHG zulässig. Er richtet sich gegen die Feststellung des Landesabstimmungsleiters nach § 38 AbstG, dass der Volksentscheid nicht wirksam zustande gekommen ist. Die weitere Feststellung des Landesabstimmungsleiters, dass die für den Volksentscheid geltenden Vorschriften beachtet worden seien, ist im Gesetz nicht vorgesehen. Sie unterliegt deshalb nur einer inzidenten, jedoch keiner selbstständigen Anfechtung und Prüfung.

2. Der Einspruch ist nicht begründet. Das Abstimmungsverfahren war nicht mit Fehlern behaftet, die sich auf das Ergebnis des Volksentscheids ausgewirkt haben können. Das Abgeordnetenhaus und der Senat haben weder gegen das Gebot der Sachlichkeit (a) noch gegen den Grundsatz der Organtreue (b) verstoßen. Ebenso ist die Bildung der Abstimmungsbezirke nicht zu beanstanden (c). Die ferner gerügte Zuordnung der Abstimmungslokale im Bezirk Tempelhof-Schöneberg kann sich jedenfalls nicht entscheidend auf das Abstimmungsergebnis ausgewirkt haben (d). Bei der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen wurde kein unzulässiger Einfluss auf den Volksentscheid ausgeübt (e).

Bei dem Einspruchsverfahren nach § 41 AbstG handelt es sich um ein Verfahren der objektiven Rechtskontrolle, das dem Wahlprüfungsverfahren ähnlich ist. Die Prüfung erfolgt nur auf Einspruch (§ 41 AbstG), der nach §§ 55, 21 VerfGHG unter Angabe der erforderlichen Beweismittel zu begründen ist. Sie findet also weder von Amts wegen statt, noch ist stets das gesamte Abstimmungsverfahren durchzuprüfen. Vielmehr richtet sich der Umfang der Prüfung nach dem Einspruch, durch den der Einspruchsführer den Anfechtungsgegenstand bestimmt. Dabei begründen nur hinreichend substantiierte Hinweise auf Fehler des Abstimmungsverfahrens eine Ermittlungs- bzw. Überprüfungspflicht des Verfassungsgerichtshofes (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 19. Januar 1994 - Vf.89-III-92; Vf.92-III-92 -, juris Rn. 80; BayVerfGHE 47,1 <11>; zum Wahlprüfungsverfahren: BVerfGE 66, 369 <378 f.>).

Gegenstand der rechtlichen Beurteilung im Einspruchsverfahren ist ebenso wie im Wahlprüfungsverfahren nicht die Verletzung subjektiver Rechte, sondern die objektive Gültigkeit des festgestellten Abstimmungsergebnisses unter Berücksichtigung der Einhaltung der für den Volksentscheid geltenden Vorschriften. Vorrangiger Prüfungsmaßstab ist mithin, ob die für die Durchführung des Volksentscheids geltenden Verfahrensvorschriften beachtet worden sind, wobei diese inzident, soweit dazu Veranlassung besteht, auch auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung von Berlin zu überprüfen sind (Beschlüsse vom 2. Juni 1999 – VerfGH 31/99 –, DVBl. 1999, 979 <980> und 18. Mai 2000 – VerfGH 78/99 – LVerfGE 11, 49 <55>). Dabei kann der Einspruch nur dann Erfolg haben, wenn sich geltend gemachte Verfahrensverstöße auf das festgestellte Abstimmungsergebnis ausgewirkt haben können. Der für das Wahlprüfungsverfahren geltende Maßstab, dass dafür eine nur theoretische Möglichkeit nicht ausreicht, diese vielmehr nach der allgemeinen Lebenserfahrung konkret und nicht ganz fern liegend sein muss (vgl. für das Bundesrecht: BVerfGE 89, 243 <254>), gilt hier ebenfalls (Beschlüsse vom 2. Juni 1999 und 18. Mai 2000, a. a. O.).

a) Unbegründet ist die Rüge der Einspruchsführer, Senat und Abgeordnetenhaus hätten durch unzureichende und falsche Information der Abstimmungsberechtigten in unzulässiger Weise Einfluss auf die Abstimmung ausgeübt. Weder die Darlegung der Argumente des Senats und des Abgeordnetenhauses in der „Amtlichen Information“ noch die gerügten Äußerungen des Regierenden Bürgermeisters und des Bezirksbürgermeisters von Pankow im Vorfeld der Abstimmung geben Anlass zur Beanstandung.

(1) Das Verfassungsgebot der grundsätzlich staatsfreien Meinungs- und Willensbildung verpflichtet die staatlichen Organe im Meinungskampf im Vorfeld einer Volksabstimmung durch Volksbegehren oder Volksentscheid zur Sachlichkeit, nicht aber - wie bei Wahlen - zur Neutralität (vgl. Beschluss vom 2. April 1996 – VerfGH 17A /96 –, LVerfGE 4, 30 <33>; nachgehend BVerfG, Kammerbeschluss vom 29. April 1996 – 2 BvR 797/96 –, LKV 1996, 333 <334>; BremStGH, Entscheidung vom 29. Juli 1996, LVerfGE 5, 137, LS 5; BayVerfGH, Entscheidung vom 19. Januar 1994 - Vf. 89-III- 92, 92-III-92 -, juris Rn. 90 f). Die für Wahlkämpfe entwickelten Beschränkungen der Öffentlichkeitsarbeit (vgl. BVerfGE 44, 125 ff.) lassen sich auf Volksabstimmungen nicht übertragen. In Bezug auf Wahlen ergibt sich die Pflicht zur Neutralität der Staatsorgane

daraus, dass Wahlen die für die Ausübung der Staatsgewalt erforderliche demokratische Legitimation vermitteln. Bei der Volksabstimmung über eine Sachfrage geht es hingegen nicht um die "Übertragung von Herrschaft" (vgl. Beschluss vom 21. September 1995 - VerfGH 12/95 NJ 1996, S. 140, 141; vgl. auch BVerfGE 13, 54, 83; BayVerfGH, NVwZ-RR 1994, 529). Die Situation vor der Volksabstimmung ist dadurch gekennzeichnet, dass die verschiedensten gesellschaftlichen Gruppen bemüht sind, die Öffentlichkeit von den Vorteilen und Nachteilen der einen oder der anderen Lösung zu überzeugen. In diesen Meinungsbildungsprozess darf auch der Senat von Berlin als durch Wahlen legitimierte und für das Wohl des Landes verantwortliche Landesregierung eingreifen. Nichts anderes kann für das Abgeordnetenhaus von Berlin gelten. Durch eine das Gebot der Sachlichkeit wahrende Beteiligung von Parlament und Regierung am Meinungsbildungsprozess wird sowohl dem legitimen staatlichen Interesse an einer bestimmten Entscheidung Rechnung getragen als auch die Bevölkerung in die Lage versetzt, sich ein eigen-ständiges Urteil über die Abstimmungsfrage zu bilden (vgl. Beschluss vom 2. April 1996, a. a. O. Rn. 10). Dementsprechend verlangt auch die rechtliche Ausgestaltung des Verfahrens bis zur Durchführung eines Volksentscheids, dass sich Abgeordnetenhaus und Senat mit dem Volksbegehren inhaltlich auseinandersetzen, einen eigenen Standpunkt beziehen und diesen öffentlich vertreten (vgl. Art. 62 Abs. 3 VvB). Zu einem Volksentscheid kommt es nur dann, wenn das Abgeordnetenhaus einem erfolgreichen Volksbegehren nicht entspricht (§ 29 Abs. 2 AbstG). Das Abgeordnetenhaus kann einen eigenen Gesetzentwurf oder einen eigenen sonstigen Beschlussentwurf zur gleichzeitigen Abstimmung vorlegen (§ 30 AbstG). Nach § 32 Abs. 4 AbstG erhält jede stimmberechtigte Person im Vorfeld der Abstimmung eine Information in Form einer amtlichen Mitteilung, in der neben dem Wortlaut des Volksentscheids und des Gesetzentwurfs oder des sonstigen Beschlusses die Argumente jeweils im gleichen Umfang der Trägerin einerseits sowie des Senats und des Abgeordnetenhauses andererseits darzulegen sind.

Bei der Darlegung ihrer Argumente sind Abgeordnetenhaus und Senat nicht verpflichtet, lediglich eine moderierende, sich eigener Wertungen enthaltende Haltung einzunehmen. Sie dürfen ihre Position auch als aus ihrer Sicht zwingend vertreten und werbend dafür eintreten. Die Darstellung der Argumente der Träger des Volksentscheids ist – von der Veröffentlichung in der amtlichen Information abgesehen - nicht ihre Aufgabe. Die

Grenze zur unzulässigen Einflussnahme im Vorfeld der Abstimmung ist erst dann überschritten, wenn nicht mehr die sachliche Information der Bürger, sondern die Beeinflussung der Stimmberechtigten in einer die Entscheidungsfreiheit missachtenden und gefährdenden Weise im Vordergrund steht.

Die Entscheidungsfreiheit ist insbesondere auch dann gefährdet, wenn Staatsorgane in amtlicher Funktion und damit unter Berufung auf ihre besondere Sachkompetenz über für die Meinungsbildung wesentliche Punkte falsch informieren. Die Bewertung der mit einer Entscheidung verbundenen Risiken, der Entscheidung zugrunde gelegte Prognosen und Einschätzungen der Rechtslage können einer Bewertung als objektiv falsch nur insoweit unterliegen, als sie offenkundig einer sachlichen Grundlage entbehren. Hält die Trägerin des Volksbegehrens eine andere Beurteilung für geboten als die staatlichen Organe, hat sie die Möglichkeit und die Aufgabe, die ihrer Einschätzung zugrunde gelegten Tatsachen und Wertungen darzulegen und die Stimmberechtigten zu überzeugen. Die Verfassung von Berlin geht bei der unmittelbaren Entscheidung von Sachfragen durch Plebiszite davon aus, dass mündige und verantwortungsbewusste Bürger ihre Stimmabgabe von der eigenen Beurteilung des zur Entscheidung gestellten Sachverhalts abhängig machen und sich hierzu entsprechend informieren (vgl. zur Bayerischen Verfassung: BayVerfGH, a. a. O., Rn. 93).

(2) Hieran gemessen sind die einzelnen Rügen der Einspruchsführer nicht begründet.

Die Darlegung der eigenen Argumente durch Senat und Abgeordnetenhaus war nicht geeignet, die Entscheidungsfreiheit der Abstimmenden in unzulässiger Weise zu beeinflussen.

Der wiederholte und in Fettdruck hervorgehobene Appell an die Abstimmungsberechtigten, mit „Nein“ zu stimmen, war in Entsprechung zur Aufforderung der Trägerin des Volksbegehrens, mit „Ja“ zu stimmen, erkennbar weder darauf ausgerichtet noch geeignet, die Abstimmungsfreiheit der Bürger in Frage zu stellen.

Auch die Rüge der Einspruchsführer, Abgeordnetenhaus und Senat hätten die Abstimmenden unzureichend und in wesentlichen Fragen falsch über die Folgen einer

Offenhaltung von Tempelhof als Verkehrsflughafen informiert, ist unbegründet.

Für Abgeordnetenhaus und Senat bestand weder die Verpflichtung noch Veranlassung, umfassend über die Möglichkeit eines Weiterbetriebes des Flughafens Tempelhof bis zur Inbetriebnahme von BBI oder die Beibehaltung „eines auf bestimmte Verkehrssegmente beschränkten Flugverkehrs“ zu informieren. Diese Fragen standen nicht zur Abstimmung.

Ein Volksentscheid hat denjenigen Inhalt, den ihm jeder abstimmende Bürger im Zeitpunkt der Stimmabgabe bei verständiger Betrachtungsweise begeben konnte und musste. Nur ein eindeutig erkennbares Anliegen kann Gegenstand eines Volksbegehrens beziehungsweise Volksentscheides sein. Andernfalls ist die unverfälschte Abbildung des demokratischen Willens nicht gewährleistet. Bei der Auslegung ist aus dem Blickwinkel eines objektiven Betrachters maßgeblich auf den Wortlaut der Abstimmungsfrage abzustellen. Hiernach kann die Formulierung „Der Stadtflughafen Tempelhof ergänzt und entlastet den Verkehrsflughafen Berlin-Brandenburg International (BBI)“ nur im Sinne eines Weiterbetriebes gerade auch über die Eröffnung von BBI hinaus verstanden werden.

Auch die Art des Weiterbetriebes unter Beschränkung auf bestimmte Verkehrssegmente war mit der Abstimmungsfrage nicht eindeutig bezeichnet. Weder die Formulierung „Stadtflughafen“ noch der Begriff „Verkehrsflughafen“ treffen insoweit eine Aussage. Die Formulierung „Tempelhof muss Verkehrsflughafen bleiben!“ war vielmehr geeignet, bei mit der luftverkehrsrechtlichen Terminologie nicht vertrauten Bürgern die Vorstellung von einem umfassenden Weiterbetrieb auch im Fluglinienverkehr zu wecken. Auch die Darlegung der Argumente durch die ICAT in der „Amtlichen Information“ legt keine abweichende Einschätzung nahe. Die Entscheidung für einen Weiterbetrieb des Flughafens im Linienverkehr beinhaltet ferner nicht als logisches „Minus“ auch die Entscheidung für einen auf die Allgemeine Luftfahrt/General Aviation (ziviler Luftverkehr mit Ausnahme des Linien- und Charterverkehrs durch die Fluggesellschaften) beschränkten Betriebes.

Vor diesem Hintergrund vermögen die umfangreichen Ausführungen der Einspruchsführer zu den rechtlichen Möglichkeiten eines Weiterbetriebs des Flughafens

bis zur Eröffnung von BBI keine abstimmungsrelevanten Fehler aufzuzeigen.

Im Übrigen war die Einschätzung des Abgeordnetenhauses und des Senats, der Weiterbetrieb des Flughafens Tempelhof als Verkehrsflughafen gefährde in Auswertung der Entscheidungen des Obergerichtes Berlin und des Bundesverwaltungsgerichts zum Widerruf der Betriebsgenehmigung für den Flughafen Tempelhof sowie zur Planfeststellung von BBI auch bei eingeschränktem Betrieb die Realisierung von BBI jedenfalls vertretbar. Nach den gerichtlichen Entscheidungen ist die Schließung des Flughafens Tempelhof wesentlicher Bestandteil der Planrechtfertigung für BBI. Die Einschätzung, die Entscheidung für einen Weiterbetrieb des Flughafens Tempelhof nach entsprechender Änderung des Landesentwicklungsplanes erfordere nach § 76 VwVfG ein neues Planfeststellungsverfahren und könne zu einem Baustopp für BBI führen, stellt einen angesichts der schwierigen Rechtslage einen nicht als unsachlich zu qualifizierenden Meinungsbeitrag dar. Das gilt entsprechend auch für die Meinungsäußerung des Regierenden Bürgermeisters im Inforadio des RBB, „wenn Tempelhof weiter offen bliebe, dann würde es einen Baustopp geben in Schönefeld und dann würde selbstverständlich Tegel nicht geschlossen werden können“. Diese pointierte und in einem Radiointerview typischerweise verkürzende Aussage gegen einen Weiterbetrieb lag noch innerhalb des dem Senat zustehenden auch wertend Stellung nehmenden Äußerungsrecht.

Die prognostische Einschätzung der zukünftigen Luftverkehrsentwicklung im Raum Berlin - Brandenburg ist entgegen der Ansicht der Einspruchsführer offenkundig nicht objektiv falsch. Die auf Fachgutachten beruhende Prognose ist vom Bundesverwaltungsgericht im Verfahren zum Planfeststellungsbeschluss für BBI nicht beanstandet worden (BVerwGE 125, 116, Rn. 88). Die abweichende Beurteilung der zukünftigen Bedarfszahlen seitens der Einspruchsführer entzieht der Prognose der staatlichen Behörden nicht die sachliche Grundlage.

Ebenso wenig vermag die der Einschätzung des Senats und des Abgeordnetenhauses widersprechende Bewertung der wirtschaftlichen Situation des Flughafens im Falle eines Weiterbetriebes einen Verstoß gegen das Sachlichkeitsgebot zu begründen. Die betriebswirtschaftliche Situation des Flughafens Tempelhof spielte im Verfahren über

den Widerruf der Betriebsgenehmigung eine wichtige Rolle. Die Berliner Flughafengesellschaft begründete ihren Antrag auf Befreiung von der Betriebspflicht u. a. mit der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit eines weiteren Betriebes. Der Senat holte Gutachten über die betriebswirtschaftliche Situation ein und vertrat im gerichtlichen Verfahren über den Widerruf der Betriebsgenehmigung den Standpunkt, der Flughafen sei nur defizitär zu bewirtschaften (Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 12. Februar 2007 – OVG 12 A 2.05 – juris, Rn. 6, 28). Den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts zufolge war im gerichtlichen Verfahren lediglich die konkrete Höhe, nicht aber die Tatsache eines Defizits als solche streitig (a. a. O., Rn. 85). Auch die von den Einspruchsführern unter Verweis auf Verrechnungsmöglichkeiten innerhalb der Flughafengesellschaft in diesem Zusammenhang gerügte Formulierung des Abgeordnetenhauses, der Flugbetrieb belaste „den Steuerzahler“, war nicht objektiv falsch: Verluste wären in jedem Fall von der öffentlichen Hand zu tragen, da Gesellschafter der die Berliner Flughafengesellschaft betreibenden Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH die Länder Brandenburg, Berlin sowie die Bundesrepublik Deutschland sind. Der Schriftsatz der Einspruchsführer vom 24. Oktober 2008 gibt keinen Anlass zu einer anderen (retrospektiven) Beurteilung.

b) Von den Einspruchsführern in Wortlaut und Kontext nicht näher dargelegte sinngemäße Äußerungen des Regierenden Bürgermeisters, der Volksentscheid werde nicht zur Aufhebung der vom Senat getroffenen Entscheidung führen, begründen keinen dem Einspruch zum Erfolg verhelfenden Verstoß gegen verfassungsrechtliche Treuepflichten.

Der Grundsatz der Organtreue statuiert die verfassungsrechtliche Pflicht aller Verfassungsorgane, bei Inanspruchnahme ihrer verfassungsmäßigen Kompetenzen auf die Interessen der anderen Verfassungsorgane Rücksicht zu nehmen (vgl. BVerfGE 45, 1 <39>; 89, 155 <191>; 90, 286 <337>; HambVerfG, NVwZ 2005, 685 <688>; VerfGH Brandenburg, NVwZ-RR 2003, 798 <799>; VerfGH Saarland, NVwZ-RR 2003, 81 <82>).

Das Volk als Gesamtheit aller Deutschen mit Wohnsitz in Berlin (Art. 2 VvB) beziehungsweise aller zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten (Art. 63 Abs. 1, 39 Abs. 2 VvB) ist kein Verfassungsorgan im formellen Sinn (Beschluss vom 2. Juni 1999 - VerfGH 31/99 -; zum Bundesrecht: vgl. BVerfGE 13, 54 <81 ff>). Ob sich die Gesamtheit der Abstimmungsberechtigten bei einem Volksentscheid bei funktionaler Betrachtung wie ein Verfassungsorgan auf den Grundsatz der Organtreue berufen kann und ob die Ankündigung, gegen diesen Grundsatz zu verstoßen, bereits ein ordnungsgemäßes Abstimmungsverfahren in Frage stellt, kann offen bleiben, da jedenfalls ein Verstoß gegen Organpflichten nicht schlüssig dargelegt und erkennbar ist.

Gegenstand von Volksbegehren und Volksentscheid können nach Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB wie im vorliegenden Fall auch Beschlüsse sein, die im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses die politische Willensbildung in Berlin betreffen. Solchen Entschließungen kommt weder als schlichtem Parlamentsbeschluss des Abgeordnetenhauses noch als Ergebnis eines Volksentscheids (zur Gleichrangigkeit von Volkswillensbildung und parlamentarischer Willensbildung: HambVerfG, Urteil vom 27. April 2007 – 4/06 –, juris ; Rossi/Lenski, DVBl. 2008, 416 <418 f.> m. w. N.) rechtliche Bindungswirkung zu. Sie haben allein politische Qualität. Der Senat ist bei der Wahrnehmung der ihm von der Verfassung übertragenen Aufgaben an keine Vorgaben oder Weisungen des Abgeordnetenhauses gebunden, sofern nicht die Verfassung im Einzelfall etwas anderes bestimmt (Beschluss vom 6. Dezember 1994 – VerfGH 65/93 –, NJW 1995, 858). Das Abgeordnetenhaus besitzt kein generelles Mitwirkungsrecht bei grundlegenden Entscheidungen des Senats. Schlichte Abgeordnetenhausbeschlüsse und ihnen entsprechende Volksentscheide bewegen sich mit anderen Worten im Bereich der politischen Willensbildung (vgl. Rossi/Lenski, DVBl. 2008, 416 <420>).

Das Gebot der Organtreue kann in derartigen Fällen allein die Verpflichtung der zuständigen Entscheidungsträger begründen, über die durch Volksentscheid bzw. vom Abgeordnetenhaus getroffene Entscheidung nicht leichtfertig hinwegzugehen, sondern

diese zu würdigen und danach eine Abwägung vorzunehmen (vgl. HambVerfG, Urteil vom 27. April 2007, a. a. O.).

Den sinngemäß wiedergegebenen Äußerungen des Regierenden Bürgermeisters lässt sich nur die – für die Information der Bürger wichtige und verfassungsrechtlich zutreffende – Aussage entnehmen, dass dem Volksentscheid keine Bindungswirkung zukommt. Das ist nicht zu beanstanden.

c) Die Reduzierung der Zahl der Stimmbezirke durch Zusammenfassung von Stimmbezirken der letzten Abgeordnetenhauswahl war nicht fehlerhaft.

Nach § 43 Nr. 1 AbstG finden die Bestimmungen des Landeswahlgesetzes und der Landeswahlordnung über die Stimmbezirke und Wahllokale in ihrer jeweils geltenden Fassung auf das Volksbegehren und den Volksentscheid entsprechende Anwendung, soweit sich aus dem Abstimmungsgesetz nichts anderes ergibt. § 44 Abs. 1 AbstG ermächtigt den Senat, durch Rechtsverordnung die erforderlichen Regelungen unter anderem über die bei der entsprechenden Anwendung des Landeswahlrechts geltenden Vorschriften und die Verringerung der Zahl der Stimmbezirke und die Zahl der Mitglieder der Abstimmungsvorstände zu erlassen. Von dieser Ermächtigung hat der Senat mit Erlass der Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Abstimmungsordnung – AbstO) vom 3. November 1997 (GVBl. S. 583), zuletzt geändert durch Art. III Nr. 4 des Gesetzes vom 20. Februar 2008 (GVBl. S. 22) Gebrauch gemacht. Nach § 5 AbstO werden für die Durchführung des Volksentscheids Stimmbezirke in den Bezirken gebildet. Die Zahl und die örtliche Abgrenzung der Stimmbezirke bestimmt der Bezirksabstimmungsleiter; diese sollen den Stimmbezirken der letzten Wahl entsprechen, können aber zusammengefasst werden, sofern eine hinreichend gute Erreichbarkeit des Abstimmungslokals für die Stimmberechtigten gewährleistet bleibt. Nach § 5 Satz 4 AbstO finden unter anderem §§ 10 und 12 Landeswahlordnung (LWO – Fassung vom 9. März 2006 [GVBl. S. 224], zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Februar 2008 [GVBl. S. 22]), entsprechende

Anwendung. Gemäß § 10 Abs. 1 Satz 4 LWO ist bei der Abgrenzung der Stimmbezirke sowie bei der Auswahl und Einrichtung der Wahllokale dafür zu sorgen, dass allen Wahlberechtigten die Beteiligung an den Wahlen möglichst erleichtert wird. Nach § 12 LWO wird vom Bezirkswahlamt für jeden Stimmbezirk ein Wahllokal bestimmt, das innerhalb des Stimmbezirks oder eines benachbarten Stimmbezirks liegen soll.

Die Einspruchsführer haben weder substantiiert dargelegt noch ist sonst erkennbar, dass diesen einfachrechtlichen Vorgaben – von den Problemen im Bezirk Tempelhof-Schöneberg abgesehen (hierzu unten d 1) – durch die Zusammenfassung von Stimmbezirken generell nicht entsprochen wurde. Den unwidersprochenen Angaben des Landesabstimmungsleiters zufolge, die in Zweifel zu ziehen kein Anlass besteht, wurden Stimmbezirke zusammengefasst, deren Wahllokale bei der Abgeordnetenhauswahl in demselben oder benachbarten Gebäuden beziehungsweise Grundstück untergebracht waren. Die Zusammenlegung der Stimmbezirke kann sich danach nicht wesentlich auf die Erreichbarkeit der Abstimmungslokale ausgewirkt haben.

Die Regelung des § 5 AbstO begegnet auch keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Bei der Ausgestaltung des Abstimmungsverfahrens ist die Entscheidung der Berliner Verfassung für eine Beteiligung des Volkes an der Entscheidung über einzelne Gegenstände der politischen Willensbildung zu berücksichtigen; die Auslegung und Anwendung der insoweit einfachgesetzlich erlassenen Vorschriften muss der Bedeutung der verfassungsrechtlich eingeräumten politischen Handlungsmöglichkeiten der stimmberechtigten Staatsbürger gerecht werden. Es muss sichergestellt sein, dass das Verfassungsinstitut der Volksgesetzgebung auch praktisch erfolgreich Anwendung finden kann; dies schließt unbillige Erschwerungen der Beteiligungsmöglichkeiten durch die zuständigen Behörden von Rechts wegen aus (Beschluss vom 18. Mai 2000 – VerfGH 78/99 – , LVerfGE 11, 49 <56>). Eine identische Ausgestaltung des Verfahrens bei Wahlen und Abstimmungen ist von Verfassungs wegen nicht gefordert. Einer Abstimmung über eine einzelne Sachfrage kommt in der Demokratie nicht annähernd die gleiche Bedeutung zu wie den Wahlen zu den Volksvertretungen (Beschluss vom 18. Mai 2000, a. a. O.).

Es ist von den Einspruchsführern weder dargelegt noch ersichtlich, dass die

Zusammenfassung von Stimmbezirken bei Abstimmungen zu einer unbilligen Erschwerung der Beteiligungsmöglichkeiten führt. Die Abstimmung über eine Frage mit „Ja“ oder „Nein“ ist sowohl aus der Sicht der Abstimmungsberechtigten als auch der mit der Organisation des Ablaufs der Abstimmung beauftragten Verwaltung mit deutlichem geringerem Zeitaufwand zu bewältigen als die Abgabe von Erst- und Zweitstimmen unter Auswahl einer Vielzahl von Kandidaten und Listen bei einer Abgeordnetenhauswahl, so dass eine deutlich größere Zahl von Stimmberechtigten organisatorisch in einem Stimmbezirk zusammengefasst werden kann, ohne dass das Abstimmungsverhalten beeinflussende Wartezeiten oder andere überlastungsbedingte Verfahrensfehler zu besorgen wären, zumal erfahrungsgemäß die Beteiligung bei Abstimmungen erheblich geringer ist als bei Wahlen.

d) Die Zuordnung der Abstimmungslokale hat sich nicht auf das Abstimmungsergebnis ausgewirkt.

(1) Der Landesabstimmungsleiter hat - aufgrund eines Bürofehlers ohne bewusste Entscheidung - den vom Bezirksabstimmungsleiter für den Bezirk Tempelhof-Schöneberg vorgesehenen Zuschnitt der Stimmbezirke und infolgedessen die Zuordnung der Abstimmungslokale zu den Stimmbezirken für einen Großteil des Bezirks nicht umgesetzt. Es kann offen bleiben, ob und für wie viele Abstimmungsberechtigte dadurch im Ergebnis entgegen § 5 Satz 2 Halbs. 2 AbstO die hinreichend gute Erreichbarkeit des Abstimmungslokals im Einzelfall nicht gewährleistet war, da in der Gesamtbetrachtung der Abstimmungsbeteiligung und der Stimmenverhältnisse im Bezirk Tempelhof-Schöneberg, der Information der Abstimmungsberechtigten über die Zuordnungspanne, der Möglichkeit der Briefabstimmung und der geringen Zahl von Beschwerden nach der Lebenserfahrung die konkrete Möglichkeit, dass sich eventuelle Fehler auf das Ergebnis des Volksentscheides ausgewirkt haben könnten, auszuschließen ist.

Soweit das Verfahren im Ergebnis teilweise nicht der Zuständigkeitsregelung in § 5 Sätze 2 und 4 AbstO i. V. m. § 12 LWO entsprach, begründete dies als Abweichung von internen Regelungen der Aufgabenverteilung keinen abstimmungsrelevanten Fehler.

§ 5 Satz 2 Halbs. 2 AbstO konkretisiert in Bezug auf die Erreichbarkeit des Abstimmungslokals den über § 5 Satz 4 AbstO entsprechend anwendbaren allgemeinen Grundsatz des § 10 Satz 3 LWO, wonach bei der Abgrenzung der Stimmbezirke sowie bei der Auswahl und Einrichtung der Wahllokale dafür zu sorgen ist, dass allen Wahlberechtigten die Beteiligung an den Wahlen möglichst erleichtert wird. Ist die hinreichend gute Erreichbarkeit des Abstimmungslokals gewährleistet, begründet § 10 Satz 3 LWO keine weitergehenden Verpflichtungen und liegt nicht bereits dann ein Verfahrensfehler vor, wenn bei anderem Zuschnitt des Stimmbezirks die Zuweisung eines näher gelegenen Abstimmungslokals möglich gewesen wäre.

Das Tatbestandsmerkmal der „hinreichend guten Erreichbarkeit“ in § 5 Satz 2 Halbs. 2 AbstO eröffnet der Verwaltung als unbestimmter Rechtsbegriff einen gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren Beurteilungsspielraum (vgl. Beschluss vom 18. Mai 2000 – VerfGH 78/99 – LVerfGE 11, 49 <57>). Dieser ist dann überschritten, wenn der Weg zum Abstimmungslokal aus der Sicht eines nicht in seiner Mobilität eingeschränkten Abstimmungsberechtigten – Einschränkungen wird durch die Möglichkeit der Briefwahl hinreichend Rechnung getragen – bei vernünftiger Betrachtung geeignet ist, diesen von der an sich beabsichtigten Stimmabgabe abzuhalten.

Zwar vermag das Gericht ohne Kenntnis der jeweiligen Wege der einzelnen Abstimmungsberechtigten und in Auswertung der Anlage 1 der Stellungnahme des Landesabstimmungsleiters vom 12. August 2008 nicht auszuschließen, dass die hinreichend gute Erreichbarkeit des Abstimmungslokals nicht in allen Fällen gewährleistet war. Es besteht indes kein Anhaltspunkt dafür, dass die Zahl der Fälle, in denen die hinreichend gute Erreichbarkeit nicht mehr gewährleistet war, ihrer Größenordnung nach geeignet war, das Ergebnis des Volksentscheides zu beeinflussen. Die Einspruchsführer haben keine konkreten Fälle aufgezeigt, in denen Abstimmungsberechtigte, die andernfalls mit „Ja“ gestimmt hätten, wegen der Zuordnung des Abstimmungslokals von der Stimmabgabe abgesehen haben. Im Verwaltungsvorgang des Landesabstimmungsleiters ist lediglich eine schriftliche Beschwerde über einen Fußweg von 30 Minuten dokumentiert.

Bei einer Gesamtwürdigung aller Umstände ist auszuschließen, dass zum Erfolg des Volksentscheids erforderliche weitere 79.629 Abstimmungsberechtigte, die voraussichtlich mit „Ja“ gestimmt hätten, wegen der nicht gewährleisteten hinreichend guten Erreichbarkeit des Abstimmungslokals von der Stimmabgabe abgesehen haben. Es bestand daher keine Veranlassung, die Wege jedes einzelnen von der abweichenden Zuordnung betroffenen Stimmberechtigten zu ermitteln. Es kann davon ausgegangen werden, dass zumindest ein Teil der Betroffenen nach Bekanntgabe der „Zuordnungspanne“ in der Tagespresse dem Hinweis gefolgt ist, von der Möglichkeit der Briefabstimmung Gebrauch zu machen. Dass der Bezirk Tempelhof-Schöneberg bei der Zahl der per Brief Abstimmenden im Bezirksvergleich mit 32,1 %, gefolgt von Steglitz-Zehlendorf mit 29,7 %, an erster Stelle stand, spricht für diese Einschätzung.

Die Abstimmungsbeteiligung im Bezirk Tempelhof-Schöneberg wies im Vergleich zu vorangegangenen Wahlen und zu den übrigen Bezirken keine Auffälligkeiten auf, die darauf hindeuten, dass eventuelle Verfahrensfehler sich auf die Abstimmungsbeteiligung ausgewirkt haben könnten. Liegt der Bezirk Tempelhof-Schöneberg hinsichtlich der Abstimmungsbeteiligung im Bezirksvergleich traditionell an dritter Stelle, nahm er bei der Abstimmung mit 47,1 % sogar die zweite Stelle ein.

Auf einen möglichen Einfluss der abweichenden Zuordnung der Stimmbezirke auf die Abstimmungsbeteiligung weist die Anlage 3 des Schriftsatzes des Landesabstimmungsleiters vom 12. August 2008 hin. Danach lag die Abstimmungsbeteiligung in den wie vom Bezirk vorgesehenen Stimmbezirken bei 53,6 %, in den anderen bei 42,4 %. Ob dies insgesamt oder teilweise auf die Zuordnung der Abstimmungslokale zurückzuführen war, kann offen bleiben. Unterstellt, dass die Abstimmungsbeteiligung im gesamten Bezirk bei 55 % gelegen hätte, hätten weitere 18.186 Stimmberechtigte ihre Stimme abgegeben. Erst bei einer theoretischen Abstimmungsbeteiligung von 81,68 % - die zu unterstellen jeder Grundlage entbehrte - wären weitere 79.629 Stimmen hinzugekommen. Für einen Erfolg des Volksentscheids hätten dies darüber hinaus alle Ja-Stimmen sein müssen.

(2) Mit der Rüge, den Stimmbezirken seien teilweise völlig andere Abstimmungslokale

zugeordnet worden als bei den vorherigen Wahlen zur Verfügung standen, legen die Einspruchsführer ebenfalls keinen Abstimmungsfehler dar. Ebenso wenig wie bei Abgeordnetenhauswahlen die Verpflichtung besteht, die Stimmberechtigten bei jeder Wahl im gleichen Abstimmungslokal („ihrem“ Wahllokal) abstimmen zu lassen, vermag die enttäuschte Erwartung einzelner Abstimmungsberechtigter bei Zuweisung eines anderen Abstimmungslokals als bei der letzten Wahl einen Abstimmungsfehler zu begründen. Von den Abstimmungsberechtigten kann erwartet werden, dass diese die Abstimmungsbenachrichtigung lesen und das dort bezeichnete Abstimmungslokal aufsuchen.

(3) Soweit einzelne Abstimmungsbeteiligte allein aufgrund eines durch unvollständige Ausstrahlung missverständlichen Interviews des Bezirksabstimmungsleiters in der „Abendschau“ des RBB davon ausgegangen sein sollten, ohne entsprechende Abstimmungsbenachrichtigung in ihrem „alten“ Wahllokal abstimmen zu können, begründet dies keinen das Ergebnis des Volksentscheids in Frage stellenden gewichtigen Fehler des Verfahrens. Die sinnverändernde Ausstrahlung des Interviews war vom Sender und nicht vom Bezirksabstimmungsleiter zu vertreten. Ob dieser verpflichtet war, für eine Richtigstellung in der „Abendschau“ zu sorgen, kann dahingestellt bleiben, da aufgrund der oben genannten Abstimmungsverhältnisse auch unter Berücksichtigung der obigen Ausführungen ausgeschlossen werden kann, dass bei einer entsprechenden Richtigstellung weitere Ja-Stimmen in einer Größenordnung von mehreren zehntausend abgegeben worden wären. Elf Beschwerden von Abstimmungsberechtigten geben keinen Anlass, von einer für das Abstimmungsergebnis erheblichen „Dunkelziffer“ auszugehen.

(4) Die Behauptung der Einspruchsführer, in Zehlendorf sei das Abstimmungslokal mit der Nummer 056 unter der Anschrift Windsteiner Weg/Rammsteinweg verfahrensfehlerhaft geschlossen gewesen, trifft nicht zu. Der Stimmbezirk 56 im Bezirk Zehlendorf war dem - circa 200 Meter entfernt liegenden - Abstimmungslokal im Gemeindehaus Andréezeile 21-23 zugewiesen. Eine Relevanz für das Abstimmungsergebnis ist im Übrigen nicht erkennbar.

e) Soweit die Einspruchsführer sich auf die aus ihrer Sicht verspätete Bearbeitung von Sondernutzungsanträgen für sog. Wesselmann-Tafeln berufen und in diesem Zusammenhang behaupten, später als andere Gruppierungen über den Abstimmungstermin benachrichtigt worden zu sein, tragen sie keinen Sachverhalt vor, der geeignet wäre, dem Einspruch zum Erfolg zu verhelfen.

Die Einspruchsführer sind der Darstellung des Landesabstimmungsleiters nicht entgegengetreten, kleinere Plakate der ICAT seien bereits Mitte März genehmigt und in großer Zahl im Stadtbild ausgehängt worden.

Selbst unterstellt, die Erteilung der Sondernutzungserlaubnisse für „Wesselmann-Tafeln“ durch einige Bezirksämter in der ersten Aprilwoche bzw. am 7. und 8. April 2008 wäre mit Blick auf das Abstimmungsverfahren fehlerhaft gewesen, könnte dies dem Einspruch nicht zum Erfolg verhelfen. Die Einspruchsführer legen nicht ansatzweise dar noch erscheint nahe liegend, dass die zusätzliche Werbung mit Großplakaten in allen Bezirken bereits in der letzten Märzwoche einen messbaren Einfluss auf das Abstimmungsverhalten am 27. April 2008 gehabt hätte.

Der von den Einspruchsführern geäußerte Verdacht einer gleichheitswidrigen Bevorzugung anderer Gruppierungen im Abstimmungskampf durch frühere Information über den Abstimmungstermin ist nicht belegt. Ausweislich des Verwaltungsvorganges des Landesabstimmungsleiters teilte dieser dem Einspruchsführer zu 5. in dessen Eigenschaft als Vorsitzender der ICAT auf dessen schriftliche Anfrage vom 14. Februar 2008 – in der er selbst den 27. April 2008 als möglichen Termin benannte – mit Schreiben vom 20. Februar 2008 mit, er stelle sich auf den vom Senat angestrebten Termin am 27. April 2008 ein.

Die Entscheidung über die Kosten beruht auf den §§ 33 und 34 VerfGHG.

Mit dieser Entscheidung ist das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof abgeschlossen.

Diwell

Hund

Körner

Prof. Dr. Krieger

Libera

Müller-Gazurek

Dr. Rueß

Dr. Stresemann

Wesel