

**Beglaubigte Abschrift**



**VERFASSUNGSGERICHTSHOF  
DES LANDES BERLIN**

**Im Namen des Volkes  
Beschluss**

**VerfGH 118 A/25**

In dem Verfahren über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

der **Trägerin des Volksbegehrens "Berlin Werbefrei"**,  
Public Spaces e.V.,  
Kreutzigerstraße 23, 10247 Berlin

vertreten durch die Vertrauenspersonen

1. [REDACTED]

2. [REDACTED]

3. [REDACTED]

4. [REDACTED]

- Antragstellerin -

Verfahrensbevollmächtigter:  
Rechtsanwalt Fadi El-Ghazi,  
Schönstedtstraße 7, 12043 Berlin,

g e g e n

das Land Berlin,  
vertreten durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen,  
Württembergische Straße 6, 10707 Berlin,

- Antragsgegner -

Äußerungsberechtigt:  
der Landeswahlleiter für Berlin,  
Landeswahlamt,  
Klosterstraße 47, 10179 Berlin,

hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin  
durch die Präsidentin Selting, den Vizepräsidenten Retzlaff und die Richterinnen und  
Richter Prof. Dr. Burholt, Dr. Chebout, Prof. Dr. Lembke, Dr. Pätzold, Prof. Dr. Rödl,  
Dr. Schärdel und Sieveking

am 17. Dezember 2025 beschlossen:

Der Antragsgegner wird im Wege der einstweiligen Anordnung verpflichtet, die  
amtliche Kostenschätzung für das Volksbegehren „Berlin Werbefrei“ unter Be-  
achtung der Rechtsauffassung des Verfassungsgerichtshofes des Landes Ber-  
lin neu zu fassen.

Das Verfahren ist gerichtskostenfrei.

Das Land Berlin hat der Antragstellerin die notwendigen Auslagen zu erstat-  
ten.

## **Gründe**

### **I.**

Die Antragstellerin ist die Trägerin des Volksbegehrens „Berlin Werbefrei“, die das Ziel verfolgt, in Berlin die Art und Menge der Außenwerbung, insbesondere solche mittels elektronischer Anzeigetafeln, im öffentlichen Raum erheblich zu reduzieren und zu regulieren. Zu diesem Zweck soll das Gesetz zur Regulierung von Werbung im öffentlichen Raum und in öffentlichen Einrichtungen - Werberegulierungsgesetz - erlassen werden, welches, teilweise nach Ablauf von Übergangsfristen, weitgehende Einschränkungen im Bereich der Außenwerbung vorsieht.

Auf entsprechenden Antrag nach § 15 Abs. 1 des Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid - AbstG - erstellte der Antragsgegner am 10. November 2017 eine erste Fassung der streitgegenständlichen amtlichen Kostenschätzung mit dem Inhalt, dass das Volksbegehren zu geschätzten Mindereinnahmen in Höhe von etwa 260 Millionen Euro jährlich führen würde, sich zusammen setzend aus 81 Millionen Euro bei Senatsverwaltungen und Bezirken, 177 Millionen Euro in der privaten Werbewirtschaft und 140.000 Euro bei der Berliner Immobilienmanagement GmbH (BIM). Nicht zu beziffern seien entgangene Umsatzsteuerbeträge, finanzielle Auswirkungen des Wegfalls von Arbeitsplätzen (z.B. Steuern, Sozialaus- und -abgaben) und etwaige Schadensersatzansprüche, soweit der Gesetzentwurf den Bestandsschutz aufhebe.

Auf die Gegenvorstellung der Antragstellerin passte der Antragsgegner am 12. Januar 2018 die amtliche Kostenschätzung dahingehend an, dass die Mindereinnahmen auf 208 Millionen Euro geschätzt wurden; 31 Millionen Euro bei Senatsverwaltungen und Bezirken und 177 Millionen Euro in der Werbewirtschaft.

Am 13. Juli 2018 stellte die Antragstellerin den Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens gemäß Artikel 62 der Verfassung von Berlin - VvB - i. V. m. § 14 AbstG.

Am 13. August 2025 legte der Senat von Berlin dem Abgeordnetenhaus von Berlin den Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens über das Werberegulierungsgesetz zur Beratung vor.

Nach einer Änderung des Wortlautes des Volksbegehrens passte der Antragsgegner die Kostenschätzung am 23. Oktober 2025 erneut an. Nunmehr wurden die jährlichen Mindereinnahmen auf etwas mehr als 300 Millionen Euro bis 325 Millionen Euro geschätzt, die sich aus 49 Millionen Euro bei Senatsverwaltungen und Bezirken sowie 251 Millionen bis 276 Millionen in der Werbewirtschaft zusammensetzen.

Am 14. November 2025 beantragte die Antragstellerin eine erneute Korrektur dieser amtlichen Kostenschätzung. Daraufhin korrigierte der Antragsgegner mit Schreiben vom 28. November 2025 die amtliche Kostenschätzung wie folgt:

„Das Volksbegehren führt jährlich zu geschätzten Mindereinnahmen in Höhe von etwas mehr als 299,5 Millionen Euro bis 325 Millionen Euro, die sich wie folgt zusammensetzen: 48,5 Millionen Euro bei Senatsverwaltungen und Bezirken und 251 Millionen bis 276 Millionen in der Werbewirtschaft. Nicht zu beziffern sind die jährlich zu erwartenden entgehenden Umsatzsteuerbeiträge, die finanziellen Auswirkungen des Wegfalls von Arbeitsplätzen (u.a. Steuern, Sozialausgaben und -abgaben), die möglichen Schadensersatzansprüche und die Kosten des erhöhten Personalaufwands zur Umsetzung des Werberegulierungsgesetzes.“

Hiergegen wendet sich die Antragstellerin mit ihrem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung vom 3. Dezember 2025.

In der Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 4. Dezember 2025 folgte das Abgeordnetenhaus der Empfehlung des Senats und nahm den Gesetzentwurf nicht an.

Die Antragstellerin ist der Ansicht, dass die amtliche Kostenschätzung rechtswidrig sei, da sie die stimmberechtigten Bürger falsch informiere und gegen das Gebot der Neutralität verstoße. Die Kostenschätzung beruhe auf fehlerhaften Annahmen und enthalte unzulässige Positionen, was dazu führen könne, dass Bürger von der Unterstützung des Volksbegehrens abgehalten würden.

Im Einzelnen hätten insbesondere die prognostizierten Mindereinnahmen der Werbewirtschaft nicht in die amtliche Kostenschätzung aufgenommen werden dürfen, da die amtliche Kostenschätzung nur Auswirkungen auf den Landes- oder Gemeindehaushalt abbilden dürfe. Die prognostizierten Mindereinnahmen würden zudem auf ungeprüften Angaben eines Lobbyverbandes beruhen und andere Marktanalysen, die nur etwa halb so hohe Umsätze der Werbewirtschaft ausweisen würden, nicht berücksichtigen. Ferner sei die Darstellung von sofortigen „jährlichen“ Mindereinnahmen unzutreffend, da der Gesetzesentwurf eine fünfjährige Übergangsfrist vorsehe. Bezüglich der prognostizierten Mindereinnahmen des Landesbetriebs der Berliner Verkehrsbetriebe sei die Aufnahme in die Prognose u.a. deswegen fraglich, da Mindereinnahmen nicht unmittelbar den Landeshaushalt betreffen. Die angesetzten Mindereinnahmen der Messe Berlin seien teilweise unzutreffend, da sie Erlöse aus Werbeflächen auf dem Messegelände beinhalten würden, die vom Verbot nicht betroffen seien.

Weiter seien die Aussagen des Antragsgegners zu entgehenden Steuereinnahmen, Arbeitsplatzverlusten und Schadensersatzansprüchen spekulativ und einseitig, da positive Effekte wie der Erhalt von Arbeitsplätzen in Druckereien sowie Gesundheits- und Umweltvorteile nicht beachtet würden. Die Behauptung eines erhöhten Personalaufwands zur Umsetzung des Gesetzes widerspräche den Rückmeldungen der meisten Bezirksämter, die von einer Kostenneutralität oder sogar einer Entlastung durch Ressourcen-Einsparung ausgingen; zudem würden anfallende Verwaltungskosten teilweise durch Bearbeitungsgebühren ausgeglichen. Schließlich würden bestehende vertragliche Regelungen und die Übergangsfristen Schadensersatzansprüche weitgehend ausschließen.

Die Antragstellerin beantragt,

den Antragsgegner im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, die amtliche Kostenschätzung für das Volksbegehren „Berlin Werbefrei“ unter Beachtung der Rechtsauffassung des Verfassungsgerichtshofes des Landes Berlin neuzufassen.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abzulehnen.

Er ist der Ansicht, der Antrag sei bereits nicht statthaft, da eine Rüge der amtlichen Kostenschätzung nach Durchführung der Unterschriftensammlung als sog. erster Stufe des Volksbegehrens nicht mehr möglich sei. Jedenfalls sei der Antrag unbegründet. Die Anwendung eines weiten Kostenbegriffs bei der amtlichen Kostenschätzung ergebe sich aus einer Auslegung des § 15 AbstG; die von der Antragstellerin zitierte Rechtsprechung widerspreche dem nicht. Vorliegend komme zudem nicht das Neutralitätsgebot, sondern das Sachlichkeitsgebot zur Anwendung, da die amtliche Kostenschätzung Mittel zur Austragung des Meinungskampfes sei und die Antragstellerin eine Gegenvorstellung hierzu einreichen könne. Schließlich habe die Antragstellerin einen Verstoß gegen das Sachlichkeitsgebot nicht hinreichend dargelegt; insbesondere erfasse die Statistik von Nielsen Media Bruttoumsätze, wohingegen die von der Antragstellerin genannten Studien von Nettoumsätzen ausgehen würden, so dass aus einem direkten Vergleich der Umsätze nicht auf eine Fehlerhaftigkeit der Studie von Nielsen Media geschlossen werden dürfe.

Dem Landeswahlleiter ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden.

## II.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist zulässig und begründet.

1. Gemäß § 55 Abs. 3 i. V. m. § 42a des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof - VerfGHG - kann der Verfassungsgerichtshof vor Durchführung eines Volksbegehrens eine Entscheidung durch einstweilige Anordnung treffen, wenn wegen des geltend gemachten Verstoßes zu erwarten ist, dass das Volksbegehren ganz oder teilweise für ungültig erklärt und der Verstoß noch vor dem Volksbegehren beseitigt werden kann.

Entgegen der Auffassung des Antragsgegners ist der Antrag statthaft, denn das Einspruchsverfahren ist ein Verfahren der objektiven Rechtskontrolle. Zur Vermeidung einer späteren Ungültigerklärung des Abstimmungsergebnisses kann nach § 55 Abs. 3 i. V. m. § 42a VerfGHG auf jeder Stufe des Verfahrens eine Überprüfung von

Verstößen erfolgen, die im Rahmen eines Einspruchs nach § 41 AbstG gerügt werden können.

2. Die amtliche Kostenschätzung in der Fassung vom 28. November 2025 beinhaltet einen Verstoß, dessentwegen zu erwarten ist, dass die Feststellung des Landeswahlleiters nach § 25 Abs. 2 AbstG für ungültig erklärt werden kann.

a) Die prognostizierten Mindereinnahmen der privaten Werbewirtschaft sind kein zulässiger Bestandteil einer amtlichen Kostenschätzung nach § 15 Abs. 1 AbstG. Die amtliche Kostenschätzung soll die Abstimmungsberechtigten darüber informieren, welche Kosten der öffentlichen Hand mit der Verwirklichung des Volksbegehrens verbunden sind. Der Bezug zur öffentlichen Hand ist dabei umfassend zu verstehen und erfasst alle haushaltsrelevanten Kosten. Die amtliche Kostenschätzung unterscheidet sich von einer förmlichen Gesetzesfolgenabschätzung, bei der eine Vielzahl von weiteren Aspekten Berücksichtigung findet. Volkswirtschaftliche und privatwirtschaftliche Erwägungen können in der politischen Auseinandersetzung eine tragende Rolle spielen und auch im Standpunkt des Senats und des Abgeordnetenhauses gemäß § 32 Abs. 4 Nr. 4 AbstG Niederschlag finden.

b) Die Mindereinnahmen der privaten Werbewirtschaft sind keine haushaltsrelevanten Kosten in diesem Sinne, anders als etwa zu erwartende Umsatzsteuereinbußen, Entschädigungen aus Enteignungen oder anderem entschädigungspflichtigem öffentlichen Handeln, Forderungen gegen die öffentliche Hand aus Vertragsverletzungen oder vergleichbare Kosten.

c) Es ist auch nicht auszuschließen, dass der Verstoß Einfluss auf die Entscheidung der Abstimmungsberechtigten über die Unterschriftenleistung hat. Die amtliche Kostenschätzung ist nach der Intention des Gesetzgebers von entscheidender Bedeutung für die Durchführung von Volksbegehren. Sie ist zwingende Voraussetzung für die Einleitung des Verfahrens nach § 15 Abs. 1 AbstG und wird den Abstimmungsberechtigten auf jeder Stufe des Verfahrens gemäß §§ 15 Abs. 2, 18 Abs. 2 und 22 Abs. 3 AbstG zur Kenntnis gebracht.

Die zu Unrecht einbezogenen Mindereinnahmen der privaten Werbewirtschaft machen einen Anteil von über 80 Prozent der Gesamtsumme der amtlichen Kostenschätzung aus, weshalb hier von einem Einfluss auf die Entscheidung der Abstimmungsberechtigten auszugehen ist. Die Möglichkeit der eigenen Kostenschätzung oder bündigen Anmerkung durch die Trägerin des Volksbegehrens nach § 15 Abs. 2 Satz 4 AbstG stellt dies angesichts der Autorität der amtlichen Kostenschätzung nicht in Frage.

### III.

Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 33, 34 VerfGHG.

Die Entscheidung ist mit 5:4 Stimmen ergangen. Ein Sondervotum ist beabsichtigt.

|                |                  |                   |
|----------------|------------------|-------------------|
| Selting        | Retzlaff         | Prof. Dr. Burholt |
| Dr. Chebout    | Prof. Dr. Lembke | Dr. Pätzold       |
| Prof. Dr. Rödl | Dr. Schärdel     | Sieveking         |

### ***Sondervotum***

#### ***von Vizepräsident des Verfassungsgerichtshofs Retzlaff und Richter am Verfassungsgerichtshof Prof. Dr. Christian Burholt***

1. Die Entscheidung der Mehrheit überzeugt uns aus mehreren Gründen nicht. Aus unserer Sicht ist hier keine einstweilige Anordnung zu erlassen. Bei zutreffender Anwendung des Abstimmungsgesetzes (AbstG) ist nicht zu erwarten, dass die Feststellung der Gesamtzahl der Unterstützungserklärungen durch den Landeswahlleiter (§ 25 Abs. 2 AbstG) für ungültig erklärt wird, wenn die Kostenschätzung des Antragsgegners in ihrer aktuellen Fassung in die amtlichen Informationen über das Volksbegehren aufgenommen wird (§§ 18 Abs. 2 Nr. 3, 22 Abs. 3 Nr. 2 AbstG).

a) Selbst wenn die amtliche Kostenschätzung des Antragsgegners Fehler oder Unzulänglichkeiten aufwiese, wie es die Antragstellerin behauptet, wäre die Sammlung der Unterstützungserklärungen damit nicht fehlerbehaftet und droht deshalb auch nicht die Ungültigkeit ihres Ergebnisses.

Der Fall, dass der Träger eines Volksbegehrens die amtliche Kostenschätzung der Senatsverwaltung für unrichtig hält, ist in § 15 Abs. 2 S. 4 AbstG ausdrücklich geregelt. Der Träger kann dann seine abweichende Ansicht in einer eigenen Kostenschätzung oder einer „bündigen“ – d.h. prägnant auf den Punkt kommenden – Anmerkung zu der amtlichen Schätzung darstellen. Diese Stellungnahme des Trägers ist der amtlichen Kostenschätzung sogar voranzustellen und mit ihr zusammen in den amtlichen Informationen über das Volksbegehren zu veröffentlichen (§§ 18 Abs. 2 Nr. 3, 22 Abs. 3 Nr. 2 AbstG).

Damit ist dem Anliegen des Trägers, seine abweichende Sichtweise auf die finanziellen Folgen des Volksbegehrens mitzuteilen, Rechnung getragen. Wie auch das Abstimmungsgesetz annimmt, werden die angesprochenen Bürgerinnen und Bürger damit umzugehen wissen, dass es zwei unterschiedliche Sichtweisen auf die Kostenfolgen gibt.

Für eine inhaltliche Änderung der amtlichen Kostenschätzung im Wege der einstweiligen Anordnung besteht vor diesem Hintergrund kein Anlass. Vielmehr wird damit der ohnehin schon beträchtliche Verwaltungsaufwand, der durch ein Volksbegehren ausgelöst wird, ohne Not weiter erhöht.

b) Eine einstweilige Anordnung im Zusammenhang mit der amtlichen Kostenschätzung könnte möglicherweise geboten sein, wenn die Senatsverwaltung dem sich auf § 15 Abs. 2 S. 4 AbstG berufenden Träger die Voranstellung der eigenen Schätzung bzw. der bündigen Anmerkung in den amtlichen Informationen verweigert.

Ein solcher Fall ist hier aber nicht ersichtlich.

c) Daneben besteht möglicherweise auch dann Anlass zum Erlass einer einstweiligen Anordnung im Zusammenhang mit der amtlichen Kostenschätzung, wenn die Senatsverwaltung sie entweder gar nicht abgibt oder eine abgegebene Schätzung willkürlich oder unsachlich ist.

Ein solcher Fall liegt hier ebenso wenig vor.

aa) In diesem Zusammenhang erscheint es uns – abweichend von der Mehrheit – insbesondere als unproblematisch, dass die Senatsverwaltung in ihrer Kostenschätzung „Mindereinnahmen in der Werbewirtschaft“ berücksichtigt hat.

Der *Wortlaut* des Abstimmungsgesetzes zwingt nicht zu der Annahme, dass sich die Kostenschätzung der Senatsverwaltung auf die Darstellung der „Kosten der öffentlichen Hand“ zu beschränken hätte. Wenn die Schätzung als „amtlich“ bezeichnet wird, dann weil sie *durch* die Verwaltung zu erstellen ist, nicht weil eine verengte Sichtweise auf Kosten der öffentlichen Haushalte eingenommen werden müsste.

Berücksichtigt man *Sinn und Zweck* einer Kostenschätzung ist es vorzugswürdig, alle erkennbaren finanziellen Folgen eines (Volks-) Gesetzgebungsvorhabens in den Blick zu nehmen und sich nicht auf Kosten der öffentlichen Haushalte zu beschränken.

bb) Aber selbst wenn die amtliche Kostenschätzung gemäß § 15 Abs. 2 S. 3 AbstG entgegen dieser Überlegung nur Kosten der öffentlichen Haushalte erfassen dürfte, führte

dies – wenn überhaupt – nur zu einem geringfügigen Mangel an der Schätzung der Senatsverwaltung. Zwar hat sie dort einen Gesamtbetrag angegeben, in den auch Umsatzverluste der Werbewirtschaft eingeflossen sind, dieser Betrag wird aber weiter aufgegliedert. Dabei werden die Mindereinnahmen der Senatsverwaltungen und Bezirke abgegrenzt und mit 48,5 Millionen Euro ausgewiesen, so dass für die Bürgerinnen und Bürger klar erkennbar ist, welche der prognostizierten Kosten Private und welche die öffentliche Hand betreffen.

cc) Dass weitere mögliche Kostenauswirkungen (Mindereinnahmen von Umsatzsteuern, finanzielle Auswirkungen des Wegfalls von Arbeitsplätzen etc.) nur benannt, nicht aber beziffert werden, ist unseres Erachtens ebenfalls nicht problematisch. Die offenkundige Sichtweise der Senatsverwaltung, die Bezifferung dieser Folgen löste einen unverhältnismäßigen Aufwand aus, ist vertretbar. In einem solchen Fall muss der nicht bezifferte rein qualitative Hinweis auf eine Kostenfolge ausreichen, zumal – für jeden erkennbar – hier ohnehin nur vage geschätzte Beträge angegeben werden könnten, die mit erheblichen Wertungs- und Prognosespielräumen behaftet sind und deren Aussagekraft und Verlässlichkeit von vornherein sehr eingeschränkt ist.

dd) Wenn die Antragstellerin die vorliegende amtliche Kostenschätzung für unrichtig oder unzulänglich erachtet, ist ihrer Sichtweise damit genüge getan, dass sie ihre eigene Schätzung bzw. ihre bündige Anmerkung voranstellen lassen kann.

2. Auch wenn das Volksbegehren zustande kommen und ein Volksentscheid durchgeführt werden sollte (§ 29 AbstG), ist nicht zu erwarten, dass die Feststellung des Landesabstimmungsleiters über das Gesamtergebnis (§ 38 AbstG) aufgrund der aktuell vorliegenden amtlichen Kostenschätzung der Antragsgegnerin für ungültig erklärt würde. Zwar wird diese Kostenschätzung auch den amtlichen Informationen über den Volksentscheid beizufügen sein (§ 32 Abs. 2 Nr. 3, Abs. 4 S. 1 Nr. 3 AbstG), aber auch hier hat die Antragstellerin die Möglichkeit, ihre abweichende Sicht auf die finanziellen Folgen ihres Vorhabens in einer eigenen Schätzung oder einer bündigen Anmerkung kundzutun. Es gelten somit die Ausführungen unter Nr. 1.



Beglaubigt  
Berlin, den 19.12.2025

  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle