

bb) Die Ersetzung des Bürgerschaftsreferendums durch ein Parlamentsreferendum in Art. 50a des Gesetzentwurfs steht in keinem sachlich-inhaltlichen Zusammenhang zur Umgestaltung der Regelungen über Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide. Zwar zielt auch diese Regelung von ihrer Intention her auf die Erleichterung von Referenden und somit von Äußerungen des politischen Willens des Volkes ab. Dies genügt jedoch zur Herstellung eines sachlich-inhaltlichen Zusammenhangs nicht. Denn die vorgeschlagene Neuregelung betrifft gerade nicht die Rechte des Volkes, gesetzliche Regelungen oder andere Vorlagen zu initiieren, sondern die Rechte der Volksvertretung.

cc) Auch bei der im Gesetzentwurf vorgesehenen Einführung eines obligatorischen Verfassungsreferendums (Art. 51 des Gesetzentwurfs) handelt es sich um ein in sachlich-inhaltlicher Hinsicht eigenständiges Begehren. Ein solches Referendum hat funktional keinen Bezug zur Volksgesetzgebung, sondern ist bei jeder Verfassungsänderung durchzuführen. Soweit die Initiatoren ausweislich der Begründung der Gesetzesvorlage mit dem obligatorischen Verfassungsreferendum auch verhindern wollen, dass der parlamentarische Gesetzgeber mithilfe einer „Flucht in die Verfassung“ durch Volksentscheid beschlossene Gesetze ändert, ändert diese Motivation nichts an dem sachlich eigenständigen Regelungsgehalt.

dd) Dasselbe gilt für die Änderungen der Vorschriften zum fakultativen Wahlrechtsreferendum (Art. 51a Abs. 2 und, soweit sie sich auf Abs. 2 beziehen, auch die Absätze 1 sowie 3 bis 5). Insoweit hilft auch die äußerliche Verklammerung mit dem Gegenstand von Art. 51a Abs. 1 nicht weiter. Diese Regelungen knüpfen nicht an Initiativen zur Volksgesetzgebung, sondern an Entscheidungen der Bürgerschaft über die Änderung, Aufhebung oder den Erlass von Wahlgesetzen an.

ee) Weiterhin steht auch die Regelung in Art. 48 Abs. 3 der überarbeiteten Fassung („Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften mit Außenwirkung sind in allgemein verständlicher Sprache abzufassen.“) mit dem übrigen Inhalt der Vorlage in keinem hinreichenden Zusammenhang. Zwar besteht zwischen ihr und dem Rest der Vorlage eine Schnittmenge dergestalt, als sich der Normbefehl auch an die Volksgesetzgebung richtet. Allerdings geht der Anwendungsbereich von Art. 48 Abs. 3 des Gesetzentwurfs weit darüber hinaus und betrifft auch die parlamentarische Gesetzgebung (durch die Bürgerschaft) sowie den Erlass von Rechtsverordnungen (durch den Senat, Art. 53 HV) und

von Verwaltungsvorschriften mit Außenwirkung (durch den Senat bzw. nachgeordnete Behörden). Eine qua Verfassung einzufordernde Pflicht zur Abfassung von Normen in allgemein verständlicher Sprache würde sich nach dem Willen der Beteiligten zu 3 letztlich an die Staatsgewalt der Freien und Hansestadt Hamburg insgesamt richten.

2. Der Gesetzentwurf verstößt in Bezug auf alle Einzelmaterien gegen höherrangiges Recht. Daher ist das Volksbegehren auch nach einer Aufteilung in Einzelbegehren nicht durchzuführen.

a) Der Maßstab für eine inhaltliche Prüfung des in erster Linie auf eine Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg abzielenden Gesetzentwurfs ergibt sich aus der Verfassung selbst. Zwar setzt auch Art. 28 Abs. 1 und 3 GG den Änderungen von Landesverfassungen Grenzen, jedoch wachen über deren Einhaltung allein das Bundesverfassungsgericht und nicht auch die Verfassungsgerichte der Länder (Schöbener in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Stand Juni 2016, Art. 79 Rn. 42 und 44 m.w.N.).

Eine Verfassung bindet, auch wenn sie – wie die Hamburgische – nicht unter dem Schutz einer ausdrücklichen Ewigkeitsgarantie (vgl. Art. 79 Abs. 3 GG) steht, den verfassungsändernden Gesetzgeber an ihre identitätsstiftenden und -sichernden Grundentscheidungen (grundlegend bereits BVerfG, Urt. v. 18.12.1953, 1 BvL 106/53, BVerfGE 3, 225, juris, Rn. 19 ff.; Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Urt. v. 13.5.2013, 155/11, DVBl 2013, 848, juris, Rn. 20, und Urt. v. 28.7.1994, LVerfGE 2, 43, juris, Rn. 39). Somit sind, obwohl einzelne Bestimmungen der Verfassung nicht in einem Rangverhältnis zueinander stehen (hierzu aus neuester Zeit BVerfG, Urt. v. 3.5.2016, 2 BvE 4/14, juris, Rn. 111, 112), auch dem verfassungsändernden Gesetzgeber durch die Verfassung selbst Grenzen gesetzt (vgl. C. Schmitt, Verfassungslehre 1928, S. 26).

Hierfür ist bei der Prüfung im Einzelfall ein hoher Maßstab anzulegen. Eine Verfassungsänderung ist daher nur dann nicht zulässig, wenn sie den Kernbereich der geltenden Verfassung verletzt. Zum Bestand der identitätsstiftenden und -sichernden Grundentscheidungen der Hamburgischen Verfassung gehört jedenfalls der Regelungsgehalt von Art. 3 HV, der die Freie und Hansestadt Hamburg zu einem demokratischen und sozialen Rechtsstaat erklärt, in dem alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht und nach Maßgabe der

Verfassung und der Gesetze ausgeübt wird. Der hamburgische Verfassungsgeber wollte mit Art. 3 HV den durch Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG gezogenen Rahmen wiederholen (vgl. hierzu HVerfG, Urt. v. 8.12.2015, 4/15, NVwZ 2016, 381, juris, Rn. 71). Der Schutz, den Art. 3 HV gegen Verfassungsänderungen gewährt, umfasst nicht nur die sich aus der Norm ergebenden Prinzipien, sondern alle wesentlichen Merkmale freiheitlicher, rechts- und sozialstaatlicher Demokratie (vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Urt. v. 13.4.2000, Vf. 4-IX-00, VerfGHE BY 53, 81, juris, Rn. 114 m.w.N.).

Ein entsprechend hoher Maßstab ist auch an die Feststellung anzulegen, dass eine Verfassungsänderung diesen Grundentscheidungen widerspricht. Schon die Achtung der Judikative vor dem grundsätzlich zur Änderung der Verfassung berechtigten Gesetzgeber zwingt sie zu Zurückhaltung (Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Urt. v. 13.5.2013, 155/11, DVBl 2013, 848, juris, Rn. 20). Einzuschreiten hat das Hamburgische Verfassungsgericht daher nur, wenn sich der Inhalt der Verfassungsänderung und ein als Grundentscheidung der Verfassung identifizierter Rechtssatz der Verfassung in einem Widerspruch befinden, der mit anerkannten Methoden der Verfassungsauslegung nicht aufzulösen ist.

b) An diesen Vorgaben gemessen verstößt die vorgeschlagene Neugestaltung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in zentralen Punkten gegen unverrückbare Grundentscheidungen der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg.

aa) Art. 48 Abs. 1 des Gesetzentwurfs verstößt gegen das Rechtsstaatsprinzip, denn die Regelung würde – träte sie in Kraft – die Legislative von Verfassungswegen zu etwas verpflichten, das sie nicht hinreichend klar bezeichnet und dessen Inhalt sich auch nicht durch Auslegung hinreichend verlässlich ermitteln lässt.

(1) Dem in Art. 3 Abs. 1 HV festgeschriebenen Rechtsstaatsprinzip kommt die Rolle einer identitätsstiftenden und identitätssichernden Grundentscheidung zu. Es dient der Kanalisierung politischer Macht und gründet den modernen Staat auf die Positivität des Rechts (Gärditz in Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Stand Juni 2016, Art. 20 [6. Teil] Rn. 2). Es ist somit von zentraler Bedeutung innerhalb des Normengefüges der Verfassung.

Zum Inhalt des Rechtsstaatsprinzips gehört, dass bei der Ausgestaltung von Normen die Grundsätze der Normenklarheit und Justiziabilität zu beachten sind (BVerfG, Beschl. v. 31.5.1988, 1 BvR 520/83, BVerfGE 78, 214, juris, Rn. 35; Beschl. v. 8.3.1983, 2 BvL 27/81, BVerfGE 63, 312, juris, Rn. 38). Es verpflichtet den Gesetzgeber zur Präzision, soweit dies praktisch möglich und mit dem Normzweck vereinbar ist (Papier/Möller, AöR 122 [1997], S. 177, 207 f.). Gesetzliche Bestimmungen – und damit auch Bestimmungen der Verfassung – müssen so formuliert sein, dass die Betroffenen (sog. Normadressaten, im Falle der Verfassung insbesondere die Organe des Staates) die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten daran ausrichten können (BVerfG, Beschl. v. 8.3.1983, 2 BvL 27/81, BVerfGE 63, 312, juris, Rn. 38.) Die hieraus folgenden Anforderungen sind umso höher, je schwerwiegendere Folgen ein Gesetz hat (z.B. BVerfG, Beschl. v. 3.3.2004, 1 BvF 3/92, BVerfGE 110, 33, juris, Rn. 108 ff.; Beschl. v. 9.4. 2003, 1 BvL 1/01, 1 BvR 1749/01, BVerfGE 108, 52, juris, Rn. 61).

(2) Eine Bestimmung der Verfassung, wonach Gesetzesvorlagen oder Vorlagen zu bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung auch „aus der Mitte des Volkes“ eingebracht werden, wird diesen Anforderungen nicht gerecht. Sollte eine solche Bestimmung lediglich als redaktionelle Änderung gegenüber dem gültigen Wortlaut von Art. 48 Abs. 1 HV („durch Volksbegehren“) zu verstehen sein, so brächte sie kein Mehr, sondern ein Weniger an Rechtsklarheit mit sich: Anders als die Bürgerschaft ist das Volk weder ein Verfassungsorgan noch überhaupt ein hinreichend verfasstes Organ, weswegen eine Formulierung, wonach Vorlagen aus seiner Mitte erfolgen könnten, in der Sache nichts aussagt. Erst recht wäre die vorgeschlagene Neuregelung unklar, wenn sie tatsächlich als inhaltliche Änderung gegenüber der bestehenden Rechtslage zu verstehen sein sollte.

bb) Die durch Art. 50 Abs. 1 des Gesetzentwurfs vorgesehene Ausdehnung der Volksgesetzgebung auch auf den Gegenstand der Abgaben verstößt gegen das Prinzip der repräsentativen Demokratie, da sie die Gesamtverantwortung des Parlaments für den Haushalt beseitigen würde.

(1) Indem die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg in Art. 3 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 die Freie und Hansestadt Hamburg zu einem demokratischen Staat erklärt, dessen Staatsgewalt vom Volke ausgeht, trifft sie eine Entscheidung zugunsten der Demokratie.

Sie stützt sich auf das Demokratieprinzip, dem als einem Verfassungsgrundsatz zentrale Bedeutung zukommt (HVerfG, Urt. v. 8.12.2015, 4/15, NVwZ 2016, 381, juris, Rn. 70).

Nach der Konzeption der Verfassung wird die Volkswillensbildung grundsätzlich durch das Parlament, nämlich die Bürgerschaft als gewähltes Verfassungsorgan ausgeübt. Daneben sieht die Verfassung anlassbezogen und temporär die Bildung von Volksinitiativen vor, um den Volkswillen einer der in Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV vorgesehenen Entscheidungsformen zuzuführen (HVerfG, Urt. v. 27.4.2007, 3/06, HmbJVBI 2007, 48, NordÖR 2007, 312, juris, Rn. 83). Zwar sind Volkswillensbildung und parlamentarische Willensbildung hinsichtlich der hierbei gefundenen Ergebnisse gleichrangig (HVerfG, Urt. v. 15.12.2004, 6/04, HmbJVBI 2005, 19, NordÖR 2005, 109, juris, Rn. 50 f.), jedoch ist damit dem Volksgesetzgeber im Vergleich zum parlamentarischen Gesetzgeber nicht auch quantitativ und qualitativ der gleiche oder gar einen höherer Stellenwert einzuräumen. Eine substantielle Verlagerung der legislativen Aufgaben vom parlamentarischen Gesetzgeber auf die Volksgesetzgebung ist mit dem Demokratieprinzip, so wie es in der Hamburgischen Verfassung verankert ist, nicht vereinbar.

Die identitätsstiftenden und -sichernden Grundentscheidungen der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg sind stets vor dem Hintergrund des Homogenitätsgebotes in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG zu verstehen, das zwar – wie dargestellt – nicht selbst den einschlägigen Prüfungsmaßstab bildet, das aber zur Auslegung der Verfassung heranzuziehen ist (vgl. HVerfG, Urt. v. 8.12.2015, 4/15 NVwZ 2016, 381, juris, Rn. 73; ausführlich bereits HVerfG, Urt. v. 15.12.2004, 6/04, HmbJVBI 2005, 19, NordÖR 2005, 109, juris, Rn. 50, 51 und 57).

Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG muss die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne des Grundgesetzes entsprechen. Da zu diesen Grundsätzen die in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG verankerte Staatsform der repräsentativen Demokratie gehört, ist das als selbstverständlich vorausgesetzte Übergewicht des parlamentarischen Gesetzgebers nicht in Frage zu stellen (HVerfG, Urt. v. 15.12.2004, 6/04, HmbJVBI 2005, 19, NordÖR 2005, 109, juris, Rn. 57). Denn zwar erkennt auch das Grundgesetz das Volk in Rahmen landesverfassungsrechtlicher Möglichkeiten zur Herrschaftsausübung durch Abstimmungen als gleichwertig an, es garantiert jedoch zugleich dem Repräsentationsorgan eine substantiel-

le Aufgabenzuweisung im Sinne quantitativ und qualitativ genügender Entscheidungsbe-
fugnisse (HVerfG, Urt. v. 15.12.2004, 6/04, HmbJVBI 2005, 19, NordÖR 2005, 109, juris,
Rn. 57).

(2) Zu den konkreten Auswirkungen des Demokratieprinzips gehört der Grundsatz der
haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Parlaments (zum Begriff aus neuerer Zeit
Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 27.8.2015, LVerfG 1/14, NordÖR
2016, 55, juris, Rn. 102). Im System der repräsentativen Demokratie muss das Parlament
über ein Mandat zur kohärenten Verwirklichung seiner Politik verfügen, soll nicht der es-
sentielle Zusammenhang zwischen der Wahl eines Parlaments und dem Zur-
Verantwortung-gezogen-werden zerbrechen (Möstl, VVDStRL 72 [2012], S. 355, 386
m.w.N.). Dies gilt indes nicht nur für die Feststellung des Haushalts durch das Parlament
(ausführlich zu dessen verfassungsrechtlicher Verankerung BVerfG, Urt. v. 28.2.2012,
2 BvE 8/11, BVerfGE 130, 318, juris, Rn. 105). Vielmehr ist es grundlegender Teil der
demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat, dass das Parlament dem
Volk gegenüber verantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entscheidet (aus neuerer
Zeit BVerfG, Urt. v. 18.3.2014, 2 BvE 6/12, 2 BvR 1390/12, 2 BvR 1421/12, 2 BvR
1438/12, 2 BvR 1439/12, 2 BvR 1440/12, 2 BvR 1824/12, BVerfGE 135, 317, juris,
Rn. 161 m.w.N.; Urt. v. 28.2.2012, 2 BvE 8/11, BVerfGE 130, 318, juris, Rn. 105). In Ge-
fahr gerät der Zusammenhang zwischen Wahl und Verantwortung demnach nicht nur,
wenn dem Parlament die Feststellung des Haushalts entzogen wird. Grundsätzlich tan-
giert ist die Budgetverantwortung auch durch andere finanzwirksamen Plebiszite, die zu
einer Vorwegbindung des Haushaltsgesetzgebers führen (Möstl, VVDStRL 72 [2012],
S. 387). Der Haushaltsvorbehalt erstarkt im Ergebnis zu einem Finanzvorbehalt (vgl. Isen-
see, in: Hillgruber/Waldhoff, 60 Jahre Bonner Grundgesetz, 2010, S. 117, 131), der durch
finanzwirksame Plebiszite tangiert, wenn auch nicht notwendig verletzt wird (auf diesen
Unterschied weist Klatt, Der Staat 50 [2011], S. 3, 25 zu Recht hin).

Zwar ist es schwierig, genau zu bestimmen, ab welchem Ausmaß durch die finanziellen
Auswirkungen der Volksgesetzgebung unzulässig in die Budgetverantwortung des Parla-
ments eingegriffen wird (Ansätze bei Klatt, a.a.O., passim). Doch steht fest, dass eine
grundsätzlich Öffnung der Volksgesetzgebung für den Gegenstand der Abgaben ebenso
gegen das Demokratieprinzip verstößt wie eine Einbeziehung auch des Haushaltsplans.
Ein Parlament, dem zwar die Gesamtverantwortung für den Haushaltsplan als einem

staatsleitenden Hoheitsakt, der in Umfang und Struktur die Gesamtpolitik widerspiegelt (dazu etwa BVerfG, Urt. v. 28.2.2012, 2 BvE 8/11, BVerfGE 130, 318, juris, Rn. 107), obliegt, das bei seinem Vollzug aber die Einschränkungen hinzunehmen hat, die sich aus Volksgesetzgebung im Bereich des Abgabenrechts (zum Begriff Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urt. v. 10.4.2013, 22/11, DVBl 2013, 790, juris, Rn. 56 f.) ergeben, wird im Ergebnis zur Aufgabe seiner Verantwortung gezwungen, ohne dass ein in gleicher Weise legitimierter und damit verantwortlich zu machender „Volksgesetzgeber“ an seine Stelle träte.

cc) Die Quorenregelungen in den Art. 50 Abs. 8 und Art. 50 Abs. 9 des Gesetzentwurfs verstoßen gegen das Demokratieprinzip.

(1) Zu den Anforderungen, die das Demokratieprinzip an das Zustandekommen grundlegender staatlicher Entscheidungen stellt, gehört das Mehrheitsprinzip (BVerfG, Urt. v. 2.3.1977, 2 BvE 1/76, BVerfGE 44, 125, juris, Rn. 51 ff. und 58; Beschl. v. 6.10.1970, 2 BvR 225/70, BVerfGE 29, 154, juris, Rn. 33; Urt. v. 21.5.1952, 2 BvH 2/52, BVerfGE 1, 299, juris, Rn. 63; HVerfG, Urt. v. 8.12.2015, 4/15, NVwZ 2016, 381, juris, Rn. 72). Dies stellt – da Einstimmigkeit in der politischen Realität nicht erzielbar ist – durch Entscheidungen anhand einer Mehrheitsregel den Ausgleich zwischen der wünschenswerten breiten Partizipation einerseits und der für das Funktionieren eines Staatswesens erforderlichen Effektivität andererseits sicher und schafft dadurch Akzeptanz für die gefundene Entscheidung (ausführlich aus neuerer Zeit auch Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 26.5. 2009, 2/09, OVGfE MüLü 52, 280, juris, Rn. 60).

Das Mehrheitsprinzip gilt auch für Entscheidungen, die im Wege eines Volksentscheids bzw. eines Referendums ergehen (vgl. auch HVerfG, Urt. v. 14.12.2011, 3/10, HmbJVBl 2012, 26, juris, Rn. 128, 129). In diesen Fällen erfährt es eine zusätzliche Absicherung durch das Erfordernis eines bestimmten Zustimmungsquorums, dessen grundsätzliches Erfordernis sich aus den grundlegenden Unterschieden zwischen parlamentarischer und Volksgesetzgebung herleitet (vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entsch. v. 17.9.1999, Vf. 12-VIII-98, Vf. 14-VII-98, Vf. 15-VII-98, VerfGHE BY 52, 104, juris, Rn. 103, 104, dort auch Rn. 133 ff. zur Ableitung eines ungeschriebenen Zustimmungsquorums bei Verfassungsänderungen; aus der Literatur etwa Bull, NordÖR 2015, 151, 154).

Diese Unterschiede betreffen zum einen den Gang der Entscheidungsfindung: Da das Volk über die zur Entscheidung gestellte Vorlage nur mit "Ja" oder "Nein" abstimmen kann, entfallen hier diejenigen Mechanismen, die im parlamentarischen Verfahren der Änderung oder Optimierung eines Gesetzentwurfs dienen (Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entsch. v. 17.9.1999, Vf. 12-VIII-98, Vf. 14-VII-98, Vf. 15-VII-98, VerfGHE BY 52, 104, juris, Rn. 104).

Zudem steht die Volksgesetzgebung auch Minderheiten offen, die sich von den im Parlament vertretenen politischen Parteien in bestimmten Fragen nicht hinreichend vertreten fühlen. Die Affinität der Volksgesetzgebung zu Partikularinteressen ist grundsätzlich zu billigen (vgl. dazu Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, Urteil vom 14.2.2000, St 1/98, StGHE BR 6, 203, juris, Rn. 90). Um das Spannungsverhältnis zwischen einer möglichen Partikularität der von Initiatoren der Volksgesetzgebung verfolgten Interessen einerseits und dem Anspruch des Gesetzes auf Allgemeinverbindlichkeit andererseits aufzulösen, müssen sich Minderheiten für das Recht, den Souverän zur Entscheidung anzurufen, qualifizieren (Zulassungsquorum, dazu Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, Urteil vom 14.2.2000, St 1/98, StGHE BR 6, 203, juris, Rn. 91).

Vergleichbare Anforderungen sind auch an die eigentliche Entscheidung des Volkes als dem Souverän zu stellen. Das Volk wird nicht schon durch die Initiatoren der Volksgesetzgebung repräsentiert (Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urt. v. 19.9.2001, 4/01, ThürVGRspr 2002, 61, juris, Rn. 151 ff.). Souverän sein muss, wer die vorgelegte Frage beantwortet, nicht wer sie stellt (vgl. Isensee, in: Hillgruber/Waldhoff, 60 Jahre Bonner Grundgesetz, 2010, S. 117, 128). Daher muss das Volk zum Ausdruck bringen, dass es die mit der Volksgesetzgebung verfolgten (Partikular-)Interessen befürwortet oder doch jedenfalls billigt. Erst diese Billigung, die letztlich die Mehrheit vor einer gut organisierten Minderheit schützt (vgl. etwa Klatt, Der Staat 50 [2011], S. 3, 23 und 28), verleiht dem Gegenstand der Volksgesetzgebung den in einem demokratischen Staat erforderlichen Gemeinwohlbezug. Einem Souverän, der sich hingegen weit überwiegend passiv verhält, kann schon aus Gründen des Mehrheitsprinzips nicht die stillschweigende Zustimmung unterstellt werden (ähnlich auch Isensee, in: Hillgruber/Waldhoff, 60 Jahre Bonner Grundgesetz, 2010, S. 117, 128 f.).

Dies gilt umso mehr, als angesichts der geschilderten Anknüpfung an Partikularinteressen leicht der Eindruck entstehen kann, der zur Abstimmung stehende Gegenstand gehe die Mehrheit der Abstimmungsberechtigten ohnehin nichts an.

Eine weiterreichende Trennung zwischen Partikular- und Allgemeininteressen erscheint indes nicht geboten. Denn abgesehen davon, dass eine trennscharfe Unterscheidung zwischen beiden Begriffen erhebliche Schwierigkeiten bereitet, erfasst die Souveränität des verfassungsgemäß handelnden Gesetzgebers auch die Berücksichtigung von Partikularinteressen. Ihnen haftet nicht etwa grundsätzlich der Makel an, im Widerspruch zum Gemeinwohl zu stehen.

Diesen Anforderungen lässt sich schließlich auch nicht mit dem Einwand begegnen, dass Parlamentswahlen unabhängig von der Wahlbeteiligung und somit von Beteiligungs- oder gar Zustimmungsquoren als gültig anerkannt werden (pointiert dazu aus neuerer Zeit Dreier/Wittreck, Jb für direkte Demokratie 2009 [2010], S. 11 ff.; auch abgedruckt in Dreier, Idee und Gestalt des freiheitlichen Verfassungsstaates, 2014, S. 397, 420). Diese Sichtweise argumentiert damit, dass für Abstimmungen nichts anderes gelten dürfe als für Wahlen, soweit nur die Abstimmungsfrage formgerecht gestellt werde und die Teilnahme allen Stimmberechtigten offen stehe. Jede weitere Einschränkung beruhe auf Spekulationen über den Aussagegehalt des Fernbleibens (Dreier/Wittreck, Jb für direkte Demokratie 2009 [2010], S. 11 ff.; auch abgedruckt in Dreier, Idee und Gestalt des freiheitlichen Verfassungsstaates, 2014, S. 397, 420). Sie verzerre den Erfolgswert der Stimmen und hebe im schlimmsten Fall sogar das Abstimmungsgeheimnis auf (ausführlich Jung, Jb für direkte Demokratie 2009 [2010], S. 40, 43 ff., 59 ff.).

Eine Gleichsetzung von Volksgesetzgebung mit Parlamentswahlen verbietet sich jedoch schon deshalb, weil die aus den Wahlen hervorgehenden Parlamente und Regierungen – anders als die auf punktuelle Gegenstände gerichteten Volksentscheide – die politische Verantwortung für die gesamte Politik der jeweiligen Gebietskörperschaft tragen und daher für die Funktionsfähigkeit des Staates zwingend erforderlich sind; das Funktionieren der politischen Ordnung insgesamt wäre gefährdet, machte man die Wahlen von einem Teilnahmequorum und damit die Wirksamkeit dieses Entscheidungsaktes von denjenigen abhängig, die den Wahlen fernbleiben (Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen,

Urteil vom 14.2.2000, St 1/98, StGHE BR 6, 203, juris, Rn. 92; ähnlich auch Bull, NordÖR 2015, 151, 153 f.).

(2) Unter Zugrundelegung dieser Grundsätze verstößt die im Gesetzentwurf vorgesehene Absenkung der Quoren in struktureller Hinsicht gegen das Demokratieprinzip. Sie unterschreitet das Niveau, ab dem von einer Billigung eines Gegenstandes der Volksgesetzgebung und damit von einer hinreichenden demokratischen Legitimation ausgegangen werden kann, und ermöglicht Entscheidungen, die zwar nicht gegen die Mehrheit, aber doch an ihr vorbei ergehen.

(a) Eine Argumentation, die für die Höhe der vorgeschlagenen Quoren an die in der Bürgerschaft repräsentierten Wählerstimmen anknüpft, berücksichtigt die spezifischen für Volksgesetzgebungsverfahren geltenden Anforderungen nicht. Sie beruht letztlich auf der mit dem Demokratieprinzip unvereinbaren Annahme, das Parlament repräsentiere nur diejenigen Wahlberechtigten, deren Stimmverhalten sich unmittelbar in der Zusammensetzung des Parlaments niedergeschlagen habe. Das Parlament hat – dies ergibt sich bereits aus Art. 47 Abs. 1 Satz 1 und 2 HV, wonach die Abgeordneten Vertreterinnen und Vertreter des ganzen Volkes und an Aufträge nicht gebunden sind – nicht die Funktion einer (Interessen-)Vertretung derjenigen Wahlberechtigten, die seine Mitglieder gewählt haben. In einer repräsentativen Demokratie bildet das Parlament, das aus den als Vertretern des ganzen Volkes gewählten Abgeordneten besteht, insgesamt die Volksvertretung und nimmt seine Repräsentationsfunktion grundsätzlich in seiner Gesamtheit wahr (vgl. BVerfG, Ur. v. 28.2.2012, 2 BvE 8/11, BVerfGE 130, 318, juris, Rn. 101 f.). Somit verpflichtet bereits das Demokratieprinzip das Parlament dem Gemeinwohl. Daher bleiben aber auch diejenigen Wahlberechtigten, die der Wahl fernbleiben oder deren Stimmen auf Wahlbewerber entfallen, die bei der Sitzverteilung nicht berücksichtigt werden, nicht ohne parlamentarische Vertretung.

(b) Weiterhin können im vorliegenden Fall auch diejenigen Effekte nicht unberücksichtigt bleiben, die sich aus dem Zusammenwirken der vorgeschlagenen Neuregelungen ergeben: Durch die Änderungen in Art. 50 Abs. 4 Satz 1 HV (Verlängerung der Antragsfrist von aktuell einem Monat nach § 6 Abs. 1 Satz 2 HVAbstG auf sechs Monate) und in Art. 50 Abs. 5 Satz 3 HV (Verdoppelung der „regulären“ Eintragungsfrist von drei auf sechs Wochen) wären gerade solche Volksbegehren erheblich begünstigt, deren Anliegen für

die Öffentlichkeit von untergeordnetem Interesse sind und die sich die notwendige Zustimmung gleichsam erst suchen müssen, zumal die Eintragung auch durch die freie Sammlung möglich ist. Hinzu käme beim nachgehenden Volksentscheid sodann, dass – wovon im Übrigen auch die Beteiligten zu 3 ausgehen – eine Gesetzesänderung bei Zugrundelegung der Wahlbeteiligung bei der letzten Bürgerschaftswahl bereits mit einem Zustimmungsquorum von 13 % der Wahlberechtigten erzielt werden könnte und eine Verfassungsänderung ein Quorum von 26 % voraussetzte. Hätte eine zukünftige Bürgerschaftswahl eine geringere Wahlbeteiligung, würden die Zustimmungsquoren noch niedriger liegen. Die Zusammenschau dessen verdeutlicht, dass die von den Beteiligten zu 3 beabsichtigte Neuregelung im Ergebnis dazu führen kann, dass in zukünftigen Volksentscheiden Regelungen Bestandteil des geltenden Rechts oder sogar der geltenden Verfassung werden können, mit denen sich der Volkssouverän zuvor kaum beschäftigt hat. Von einem Volksentscheid im eigentlichen Sinne könnte in dieser Konstellation nicht die Rede sein.

(c) Die Ableitung der Zustimmungsquoren aus der „Zahl der in der Bürgerschaft repräsentierten Wählerinnen und Wähler“ lässt sich im Übrigen auch nicht aus Art. 50 Abs. 3 Satz 10 HV (in der Fassung des Elften Gesetzes zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg) rechtfertigen. Hiernach gilt: Findet der Volksentscheid am Tag der Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag statt, so ist ein Gesetzentwurf oder eine andere Vorlage angenommen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden zustimmt und auf den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage mindestens die Zahl von Stimmen entfällt, die der Mehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht.

In der Begründung der Verfassungsänderung heißt es hierzu (Bü-Drs. 19/1476, S. 3 und 4 f.):

„Für Volksentscheide an Wahltagen werden dagegen dynamische Quoren eingeführt, die sich nach der Beteiligung an der gleichzeitig stattfindenden Wahl richten. Der Grundgedanke ist, dass einem Volksentscheid ebenso viele Hamburgerinnen und Hamburger zustimmen müssen, wie durch eine entsprechende Entscheidung des Parlaments repräsentiert würden.

(...)

Satz 10 definiert die Voraussetzungen für einen Volksentscheid über einfaches Recht oder eine andere Vorlage, der an einem Tag der Wahl zur Bürger-

schaft oder zum Deutschen Bundestag stattfindet. Ein solcher hat Erfolg, wenn die Mehrheit der Abstimmenden zustimmt und diese Mehrheit der Mehrheit der Hamburger Stimmen entspricht, die durch das gleichzeitig gewählte Parlament repräsentiert wird. Bei der Berechnung des Quorums sind daher nur Stimmen zu berücksichtigen, die Einfluss auf die Sitzverteilung im Parlament haben. Das wären auf der Basis des geltenden Bürgerschaftswahlrechts an einem Tag zur Bürgerschaftswahl nur die gültigen Landeslistenstimmen, die nicht auf Wahlvorschläge entfielen, welche an der 5-Prozent-Hürde scheitern. Hinsichtlich der Wahlen zum Deutschen Bundestag wären derzeit nur die Zweitstimmen maßgeblich.“

Art. 50 Abs. 3 Satz 10 HV erscheint gerade angesichts dieser Begründung nach dem bisher Gesagten nicht unbedenklich. Allerdings lässt sich aus Existenz und Normzweck dieser Bestimmung, über deren Vereinbarkeit mit unverrückbaren Grundentscheidungen der Verfassung im vorliegenden Verfahren nicht zu befinden ist, nicht darauf schließen, der verfassungsändernde Gesetzgeber habe die dargestellten unverrückbaren Grundentscheidungen für das Mehrheitsprinzip und die repräsentative Demokratie relativiert. Hierzu wäre er auch im Rahmen einer Verfassungsänderung nicht befugt.

dd) Die im Gesetzentwurf vorgesehene Neuregelung verfassungsgerichtlicher Zuständigkeiten (Art. 50 Abs. 13 und 14) verstößt gegen das Rechtsstaatsprinzip in seiner Ausprägung des – seiner Natur nach bereits dargestellten – Gebots der Normenklarheit.

Während Art. 50 Abs. 14 in der Fassung des Gesetzentwurfs im Wesentlichen denselben Inhalt hat wie Art. 50 Abs. 6 HV und es überdies – da Änderungen des HVAbstG und des HVerfGG nicht Teil des Gesetzentwurfs sind – bei der in § 14 Nr. 5 HVerfGG in Verbindung mit § 26 Abs. 1, 1. Alt. Nr. 2, 1. Alt. HVAbstG vorgesehenen Antragsmöglichkeit bleibt, ist völlig unklar, was unter der in Art. 50 Abs. 13 Satz 1 des Gesetzentwurfs zum Maßstab erhobenen „Zulässigkeit des Volksbegehrens“ zu verstehen sein soll. Neben den ohnehin nicht leicht voneinander unterscheidbaren Rechtsschutzmöglichkeiten in Art. 50 Abs. 6 Satz 1, Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV einerseits und in § 14 Nr. 5 HVerfGG in Verbindung mit § 26 HVAbstG andererseits würde ein dritter verfassungsgerichtlicher Rechtsbehelf eröffnet, dessen Statthaftigkeit und Begründetheit sich an dem vagen Begriff der Zulässigkeit orientiert. Dieser Begriff hat auch in der Rechtssprache keine einheitliche Bedeutung und kann je nachdem allgemein das rechtliche Erlaubtsein einer Handlung oder die Erfüllung der Voraussetzungen einer Entscheidung in der Sache bedeuten. Jedenfalls ist das Hamburgische Verfassungsgericht als Organ der Rechtsprechung nicht dazu berufen, die Rechtslage vorausschauend verfassungsrechtlich zu begutachten.

Was die Regelung zur Teilnichtigkeit in Art. 50 Abs. 13 Satz 2 der geänderten Fassung betrifft, so verstößt sie – falls sie einen Regelungsgegenstand haben und nicht rein deklaratorischer Natur sein soll – insoweit gegen das Demokratieprinzip, als bei ihrer strengen Anwendung auch aus dem Zusammenhang gerissene Bruchstücke zur Abstimmung gebracht werden müssten, die aus sich heraus den Grundcharakter und die Zielsetzung des ursprünglichen Anliegens nicht mehr repräsentieren.

c) Art. 50a des Gesetzentwurfs (mit dem das Bürgerschaftsreferendum durch ein Parlamentsreferendum ersetzt werden soll) verstößt gegen das Demokratieprinzip.

Das in Art. 50 Abs. 4b HV (in der ab dem 3.6.2015 geltenden Fassung) geregelte Bürgerschaftsreferendum setzt nach Art. 50 Abs. 4b Satz 2 HV eine Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft voraus. Diese Filterfunktion, die der Durchführung eines Bürgerschaftsreferendums die notwendige demokratische Legitimation verleiht, entfällt in der Vorlage. Erst recht fehlt die erforderliche demokratische Legitimation den Gegenvorlagen, die nach dem Willen der Initiatoren künftig mit einer Unterstützung durch lediglich ein Fünftel der Bürgerschaftsabgeordneten oder 2,5 % Prozent der Wahlberechtigten möglich sein sollen. Eine solche Vorschrift höhlt das Mehrheitsprinzip in nicht hinnehmbarer Weise aus.

Die demokratische Legitimation kann sich auch nicht aus der Zustimmung des Volkes zu der angenommenen Vorlage ergeben. Insoweit sollen gemäß Art. 50a Abs. 5 des Entwurfs die Zustimmungsquoten des Art. 50 Abs. 8 des Entwurfs zur Anwendung kommen. Diese Quorenregelungen verstoßen ihrerseits, wie dargestellt, gegen das Demokratieprinzip und sind nicht geeignet sicherzustellen, dass die zur Abstimmung vorgelegten Vorlagen von der in einer Demokratie erforderlichen Mehrheit getragen werden.

Zugleich verstößt die vorgeschlagene Neuregelung gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung, der in Art. 3 HV vorgezeichnet und in den Vorschriften der Verfassung über die Staatsorgane nachvollzogen ist (dazu David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004, Art. 3 Rn. 35 ff.). Art. 50a des Gesetzentwurfs lässt die Voraussetzung einer grundsätzlichen und gesamtstädtischen Bedeutung einer anderen Vorlage als einem Gesetzesvorhaben entfallen und erweitert damit den Katalog möglicher Gegen-

stände eines Referendums in einer Weise, die geeignet ist, den ebenfalls demokratisch legitimierten Senat in einer nicht hinnehmbaren Weise bei der Wahrnehmung seiner verfassungsmäßigen Aufgaben zu behindern.

d) Das in Art. 51 des Gesetzentwurfs vorgesehene obligatorische Verfassungsreferendum verstößt gegen das Demokratieprinzip, indem es abweichend von der Grundentscheidung der Verfassung zugunsten der repräsentativen Demokratie an verfassungsändernde Gesetze unterschiedliche Maßstäbe anlegt, je nachdem ob diese auf dem Weg der parlamentarischen Gesetzgebung oder der Volksgesetzgebung zustande kommen sollen. Diese Ungleichbehandlung, die weit über die von den Beteiligten zu 3 verstandene Gleichwertigkeit beider Formen der Gesetzgebung hinausgeht, folgt daraus, dass zwar sowohl das geltende Recht als auch der Gesetzentwurf eine Verfassungsänderung gegen den Willen der (Mehrheit der) Bürgerschaft, also gleichsam an der Bürgerschaft vorbei, ermöglichen, umgekehrt durch Einführung eines obligatorischen Verfassungsreferendums eine Verfassungsänderung allein durch die Bürgerschaft aber nicht mehr möglich sein soll.

Die Vorlage erschöpft sich indes nicht hierin, sondern sieht weitere Erschwernisse vor: Was den Beschluss der Bürgerschaft, die Verfassung zu ändern, angeht, so weicht Art. 51 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzentwurfs zwar (bis auf die im vorliegenden Zusammenhang eher marginale Einfügung des Worts „mindestens“) nicht vom Wortlaut des geltenden Art. 51 Abs. 2 Satz 2 HV ab, jedoch muss diese Regelung über parlamentarische Quoren in Relation zu dem in Art. 50 Abs. 9 des Gesetzentwurfs normierten „Volksquorum“ betrachtet werden. Zu rechtfertigen ist die Regelung nur ausgehend von der dem Gesetzentwurf zugrundeliegenden Prämisse, das Parlament repräsentiere nur diejenigen Stimmen, mit denen (untechnisch gesprochen) die Parlamentarier auch gewählt worden. Da Abgeordnete – wie oben schon ausgeführt – Vertreter des gesamten Volkes sind und sich nicht nur auf die ihnen gegebenen Stimmen stützen können, ist diese Regelung nicht haltbar. Somit leidet aber auch die gegenüber der geltenden Fassung unveränderte Vorschrift in Art. 51 Abs. 2 Satz 2 im Kontext des gesamten Gesetzentwurfs an denselben Mängeln wie dessen Art. 50 Abs. 9.

Auch Art. 51 Abs. 3 Satz 1 des Gesetzentwurfs führt zu einer erheblichen Benachteiligung parlamentarischer verfassungsändernder Gesetzgebung. Denn dass die dort normierte Mindestfrist zwischen dem Bürgerschaftsbeschluss zur Verfassungsänderung und dem

obligatorischen Referendum kürzer ist als die funktionell durchaus vergleichbare Sammelfrist aus Art. 50 Abs. 5 Satz 3 des Gesetzentwurfs, wirkt sich praktisch nicht zugunsten sondern erheblich zulasten des parlamentarischen Gesetzgebers aus, der nun weniger Zeit hat, die Öffentlichkeit von „seiner“ Verfassungsänderung zu überzeugen, als die Initiatoren einer Volksinitiative sie hätten. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass sich nicht alle Verfassungsänderungen in der Öffentlichkeit als notwendig darstellen lassen. Auch Änderungen einer Verfassung können redaktioneller, rein organisatorischer oder auch sonst rein marginaler Natur sein (vgl. Bull, NordÖR 2015, 151, 152).

Zugleich liegt – worauf der Antragsteller zutreffend hinweist – in der Bindung jedweder Verfassungsänderung an den Termin der nächsten Bundestags- oder Bürgerschaftswahl ein erhebliches Erschwernis der parlamentarischen Gesetzgebung, das insoweit über den Bereich der verfassungsändernden Gesetzgebung hinausgeht, als der Fall eintreten kann, in dem bedeutenderen Gesetzesvorhaben auf der Ebene des einfachen Rechts zunächst der Weg durch eine eher randständige Verfassungsänderung geebnet werden muss.

Dass auch der Verzicht auf ein Zustimmungsquorum in Art 51 Abs. 4 des Gesetzentwurfs parlamentarisch beschlossene Verfassungsänderungen nur auf den ersten Blick erleichtert, ergibt sich unmittelbar daraus, dass ein Verfassungsreferendum nach Art. 51 Abs. 3 Satz 1 des Gesetzentwurfs zwingend am Tag einer Bürgerschafts- oder Bundestagswahl stattfinden soll, was der Gesetzentwurf im Übrigen für verfassungsändernde Volksentscheide nicht zwingend vorsieht (vgl. Art. 50 Abs. 7 Satz 4 des Gesetzentwurfs).

Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass aus Art. 51 des Gesetzentwurfs insbesondere im Kontext der übrigen avisierten Änderungen eine grundsätzliche Schwächung der repräsentativen Demokratie spricht, die mit den unverrückbaren Grundentscheidungen der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg nicht vereinbar ist.

e) Die Änderungsvorschläge zum fakultativen Wahlrechtsreferendum in Art. 4, Art. 6 und Art. 51a des Gesetzentwurfs verstoßen insoweit gegen unverrückbare Grundentscheidungen der HV, als Art. 51a Abs. 4 des Gesetzentwurfs überhaupt kein Zustimmungsquorum mehr vorsieht, sondern eine reine Mehrheitsentscheidung verlangt. Ausgehend von der Grundkonstellation der Vorschrift – eine von der Bürgerschaft beschlossene Änderung bedarf bei einem entsprechenden Verlangen von zweieinhalb von Hundert der Wahlbe-

rechtigten der Bestätigung durch ein Referendum – böte Art. 51a des Gesetzentwurfs auch vergleichsweise kleinen Gruppen die Möglichkeit, durch ein fakultatives Referendum einen Beschluss der Bürgerschaft zu Fall zu bringen, solange nur die Mehrheit nicht an der Abstimmung teilnimmt.

f) Das in Art. 48 Abs. 3 des überarbeiteten Gesetzentwurfs vorgesehene Gebot, Gesetze, Rechtsvorschriften und Verwaltungsvorschriften in allgemein verständlicher Sprache abzufassen, verstößt ebenfalls gegen höherrangiges Recht.

Die Verpflichtung des Normgebers auf ein für jeden verständliches Sprachniveau ist ihrerseits mit dem Gebot der Normenklarheit unvereinbar. Denn ein Begriff der allgemein verständlichen Sprache lässt sich auch unter Heranziehung der üblichen Auslegungsmethoden für unbestimmte Rechtsbegriffe nicht soweit eingrenzen, dass der Normsetzer dem Gebot Folge leisten könnte. Weiterhin kollidiert ein konstitutiv verstandener Art. 48 Abs. 3 des überarbeiteten Gesetzentwurfs mit der ebenfalls durch Art. 3 Abs. 2 Satz 1 HV geschützten Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers (hierzu aus neuerer Zeit etwa BVerfG, Beschl. v. 15.12.2015, 2 BvL 1/12, NJW 2016, 1295, juris, Rn. 54): Ein Gebot, das nur das Gesetz, Rechtsverordnung oder Verwaltungsvorschrift werden darf, was in allgemein verständlicher Sprache ausgedrückt werden kann, würde dem Normgeber nicht nur semantische, sondern auch inhaltlich weitreichende inhaltliche Schranken setzen, die ihn im Einzelfall an der Regelung komplexer Sachverhalte hindern.

Für eine Auslegung der vorgeschlagenen Regelung dahingehend, dass sie sich nicht auf das Sprachniveau, sondern auf die Klarheit der Normensprache beziehen soll, besteht angesichts des eindeutigen Wortlauts der Gesetzesvorlage („allgemein verständliche“ Normensprache) kein Raum. Zudem gäbe es für eine so verstandene Verfassungsbestimmung keinen Bedarf, da – wie bereits dargestellt – den Gesetzgeber und (soweit sie zur Rechtssetzung ermächtigt ist) die Exekutive schon aufgrund des in Art. 3 Abs. 1 HV festgeschriebenen Rechtsstaatsprinzips (vgl. nur BVerfG, Beschl. v. 31.5.1988, 1 BvR 520/83, BVerfGE 78, 214, juris, Rn. 35; Beschl. v. 8.3.1983, 2 BvL 27/81, BVerfGE 63, 312, juris, Rn. 38) eine Verpflichtung zur Normenklarheit trifft.

III.

Gerichtskosten werden nicht erhoben, § 66 Abs. 1 HVerfGG. Eine Anordnung nach § 67 Abs. 3 HVerfGG, die Kosten der Beteiligten zu erstatten, ist nicht geboten.

C.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Mehmel

Dr. Beckmann

Dr. Borchardt

Ganten-Lange

Kuhbier

Nesselhauf

Schulze

Voßkühler

Dr. Willich

Hamburg Verfg
13. Oktober 2016