

1. Gegenstand verfassungsgerichtlicher Überprüfung ist die Durchführung eines Volksbegehrens in der Gestalt, die es zuletzt durch den Antrag der Initiatoren erhalten hat. Die ursprüngliche Fassung lebt auch im Fall der Unvereinbarkeit der letzten Fassung mit geltendem Recht nicht wieder auf.
2. Die in Art. 50 Abs. 2 Satz 5 HV und in § 6 Abs. 1 Satz 4 HVAbstG vorgesehene Möglichkeit zur Überarbeitung eines Volksbegehrens erstreckt sich auch auf inhaltliche Änderungen, solange der Grundcharakter und die angestrebten Ziele oder Teilziele der Volksinitiative nicht verändert werden. Ist dies der Fall, sind insbesondere Änderungen der Regelungstechnik, die Aufnahme flankierender Regelungen, die der Reform zu größerer Effizienz verhelfen sollen, oder eine Zurücknahme einzelner Teilziele im Vergleich zur ursprünglichen Fassung zulässig.
3. Aus dem Demokratieprinzip folgt für die Volksgesetzgebung ein Koppelungsverbot für Gegenstände, die materiell nicht in einem sachlich-inhaltlichen Zusammenhang zueinander stehen (vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entsch. v. 24.4.2000, Vf. 112-IX-99, VerfGHE BY 53, 23, juris, Rn. 40 ff. m.w.N.). Da die Abstimmungsberechtigten lediglich mit „Ja“ oder „Nein“ stimmen können, sind sachlich und inhaltlich nicht unmittelbar zusammenhängende Materien getrennt zur Abstimmung zu stellen. Dieser Zusammenhang lässt sich nicht bereits über eine gleichgerichtete Zielsetzung verschiedener Reformvorhaben herstellen, wenn sich diese ansonsten mit unterschiedlichen Regelungsinhalten an unterschiedliche Normadressaten richten.
4. Auch eine Verfassung ohne ausdrückliche Ewigkeitsgarantie bindet 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). 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.
5. Zwar sind Volkswillensbildung und parlamentarische Willensbildung hinsichtlich der hierbei gefundenen Ergebnisse gleichrangig (HVerfG, Urt. v. 15.12.2004, 6/04, HmbJVBl 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 höheren 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.
6. Eine Verfassungsänderung, die auch das Abgabenrecht zum Gegenstand der Volksgesetzgebung macht, ist mit dem Demokratieprinzip – hier in seiner Ausprägung als Grundsatz der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Parlaments – nicht vereinbar.
7. Hinreichende demokratische Legitimation erlangt ein Gegenstand der Volksgesetzgebung nur kraft seiner ausdrücklichen Billigung durch die Mehrheit. Eine Verfassungsänderung, die das Zustimmungsquorum in Abhängigkeit von der Zahl der in der Bürgerschaft "repräsentierten" Wählerstimmen ermitteln will und für einfaches Recht und andere Vorlagen ein Quorum von einem Viertel der repräsentierten Stimmen (aktuell ca. 13% aller Wahlberechtigten) ausreichen lässt, verstößt gegen das Mehrheitsprinzip als Ausprägung des Demokratieprinzips.
8. Eine Verfassungsänderung, die an verfassungsändernde Gesetze unterschiedliche Maßstäbe anlegt, je nachdem ob diese auf dem Weg der parlamentarischen Gesetzgebung oder der Volksgesetzgebung zustande kommen sollen, verstößt gegen die mit dem Demokratieprinzip verbundene Grundentscheidung der Verfassung zugunsten der repräsentativen Demokratie.
9. Eine Verpflichtung des Normgebers auf ein für jeden verständliches Sprachniveau ist ihrerseits mit dem Gebot der Normenklarheit als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips unvereinbar.

Verkündet am:
13. Oktober 2016
I. Frohböse, als U. d. G.



HAMBURGISCHES VERFASSUNGSGERICHT

HVerfG 2/16

Urteil

Im Namen des Volkes

In der Verfassungsstreitsache

nach Artikel 65 Abs. 3 Nr. 5 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, § 14 Nr. 5 des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht und § 26 Abs. 1 Nr. 1 und 2 des Hamburgischen Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid

1. Senat der Freien und Hansestadt Hamburg,
vertreten durch den Ersten Bürgermeister Olaf Scholz

- Antragsteller und Beteiligter zu 1 -

Verfahrensbevollmächtigte:

2. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg,
vertreten durch die Präsidentin Carola Veit

- Beteiligte zu 2 -

3. Initiatoren der Volksinitiative „‘Rettet den Volksentscheid‘ zur Stärkung der Demokratie in Hamburg“, handelnd durch die Vertretungsberechtigten
 - a) XXXXXX
 - b) XXXXXX
 - c) XXXXXX

- Beteiligte zu 3 -

Verfahrensbevollmächtigte:

hat das Hamburgische Verfassungsgericht durch den Präsidenten Mehmel, den Verfassungsrichter Dr. Beckmann, die Verfassungsrichterin Dr. Borchardt und Ganten-Lange, die Verfassungsrichter Kuhbier und Nesselhauf, die Verfassungsrichterin Schulze und Voßkübler sowie den Verfassungsrichter Dr. Willich aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 24. August 2016

für Recht erkannt:

1. Auf den Antrag zu 1. wird festgestellt, dass das am 30. Januar 2016 beantragte Volksbegehren „Rettet den Volksentscheid‘ zur Stärkung der Demokratie in Hamburg“ in der am 24. März 2016 eingereichten überarbeiteten Fassung des Gesetzentwurfs nicht durchzuführen ist.
2. Der Antrag zu 2. wird abgelehnt.
3. Kosten sind nicht zu erstatten.

Tatbestand:

Der Beteiligte zu 1 wendet sich gegen die Durchführung des Volksbegehrens „Rettet den Volksentscheid‘ zur Stärkung der Demokratie in Hamburg“.

I.

Die Beteiligten zu 3 a und 3 b zeigten am 27. Mai 2015 gegenüber dem Antragsteller den Beginn der Sammlung von Unterschriften für die Volksinitiative „Rettet den Volksentscheid‘ zur Stärkung der Demokratie in Hamburg“ an, deren Gegenstand der Entwurf eines Gesetzes „zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg: Rettet den Volksentscheid – Stärkung der Demokratie in Hamburg“ war. Der Gesetzentwurf hatte folgenden Wortlaut:

„Änderungen in der Präambel:

Der erste Satz der Präambel “Der Senat verkündet das nachstehende, von der

Bürgerschaft beschlossene Gesetz:“ wird aufgehoben und ersetzt durch „Der Senat verkündet das nachstehende Gesetz:“

Der letzte Satz der Präambel „In diesem Geiste gibt sich die Freie und Hansestadt Hamburg durch ihre Bürgerschaft diese Verfassung.“ wird aufgehoben und ersetzt durch „In diesem Geiste gibt sich die Freie und Hansestadt Hamburg diese Verfassung.

In Artikel 4 wird Absatz (3) aufgehoben und ersetzt durch:

(3) Für die Wahl der Bezirksversammlungen gelten die gleichen Wahlgrundsätze wie für die Wahl der Bürgerschaft. Das Gesetz bestimmt das Nähere.

In Artikel 6 werden in Absatz (2) Satz 2 und Absatz (4) aufgehoben und ersetzt durch:

(4) Das Gesetz bestimmt das Nähere. Es kann Sperrklauseln für Wahlvorschläge vorsehen. Sie dürfen fünf vom Hundert der für alle Wahlvorschläge abgegebenen gültigen Stimmen, die bei der Mandatsverteilung für die Bürgerschaft zu berücksichtigen sind, nicht überschreiten. Wahlvorschläge, die nicht die durch die Sperrklausel festgelegte Zahl der Stimmen erhalten, werden bei der Mandatsverteilung nicht berücksichtigt.

Artikel 48 wird aufgehoben und neu gefasst:

(1) Gesetzesvorlagen oder andere Vorlagen über bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung (andere Vorlagen) werden vom Senat, aus der Mitte der Bürgerschaft, durch Volksinitiative und Volksbegehren oder durch Referendumsbegehren eingebracht.

(2) Sind Teile einer Volksinitiative oder eines Volks- oder Referendumsbegehrens unzulässig, bleiben die anderen Teile davon unberührt.

(3) Gesetze oder andere Vorlagen werden von der Bürgerschaft oder durch Volksabstimmung (Volksentscheid oder Referendum) beschlossen. Der Beschluss einer anderen Vorlage bindet den Senat.

(4) Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften mit Außenwirkung

sind in allgemein verständlicher Sprache abzufassen.

Artikel 50 wird aufgehoben und neu gefasst:

(1) Das Volk kann zu allen Gegenständen der politischen Willensbildung, zu denen auch die Bürgerschaft Beschlüsse fassen kann, Gesetze ändern oder aufheben oder andere Vorlagen beantragen (Volksinitiative). Personalentscheidungen, Tarife der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge können nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein.

(2) Eine Volksinitiative ist zustande gekommen, wenn mindestens 10.000 zur Bürgerschaft Wahlberechtigte den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage unterstützen.

(3) Die Bürgerschaft befasst sich mit dem Anliegen der Volksinitiative. Sie oder ein Fünftel ihrer Mitglieder oder die Träger der Initiative (Initiative) können ein Prüfungs- und Berichtersuchen zu den finanziellen Auswirkungen an den Rechnungshof richten. Die Initiative erhält Gelegenheit, das Anliegen in einem Ausschuss zu erläutern.

(4) Sofern die Bürgerschaft nicht innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften das von der Initiative beantragte Gesetz verabschiedet oder einen Beschluss gefasst hat, der der anderen Vorlage vollständig entspricht, kann die Initiative innerhalb von sechs Monaten die Durchführung eines Volksbegehrens beantragen. Sie können den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage hierzu in überarbeiteter Form einreichen.

(5) Der Senat führt das Volksbegehren durch. Die Initiative ist berechtigt, Unterschriften auf eigenen Listen zu sammeln. Das Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn es von mindestens einem Zwanzigstel der Wahlberechtigten innerhalb von sechs Wochen unterstützt wird.

(6) Die Bürgerschaft befasst sich mit dem Anliegen des Volksbegehrens. Die Initiative erhält Gelegenheit, das Anliegen in einem Ausschuss zu erläutern. Sofern die Bürgerschaft nicht innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften

das vom Volksbegehren eingebrachte Gesetz verabschiedet oder einen Beschluss gefasst hat, der der anderen Vorlage vollständig entspricht, kann die Initiative innerhalb von sechs Monaten die Durchführung eines Volksentscheids beantragen. Sie können den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage hierzu in überarbeiteter Form einreichen.

(7) Der Senat legt den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage dem Volk zur Entscheidung vor. Die Bürgerschaft kann einen eigenen Gesetzentwurf oder eine eigene andere Vorlage beifügen. Der Volksentscheid findet am Tag der Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag statt. Auf Antrag der Initiative kann der Volksentscheid über einfache Gesetze und andere Vorlagen auch an einem anderen Tag stattfinden.

(8) Ein Gesetzentwurf oder eine andere Vorlage ist angenommen, wenn:

- a) die Mehrheit der gültig Abstimmenden zustimmt und
- b) diese Mehrheit die Zahl der in der Bürgerschaft repräsentierten Stimmen multipliziert mit dem Faktor 0,25 erreicht. Für die Berechnung ist die vorangegangene Bürgerschaftswahl maßgebend.

(9) Eine Verfassungsänderung ist angenommen, wenn:

- a) zwei Drittel der gültig Abstimmenden zustimmen und
- b) diese Mehrheit die Zahl der in der Bürgerschaft repräsentierten Stimmen multipliziert mit dem Faktor 0,5 erreicht. Für die Berechnung ist die vorangegangene Bürgerschaftswahl maßgebend.

(10) Gelangen mehrere Vorlagen zur Abstimmung, können die Wahlberechtigten jede Vorlage einzeln annehmen oder ablehnen und angeben, welche sie bevorzugen (Stichfrage). Haben mehrere Vorlagen mehr Ja- als Neinstimmen, ist jene angenommen, die bei der Stichfrage die meisten Stimmen erhält. Bei sich widersprechenden Vorlagen ist eine Alternativabstimmung im Einvernehmen mit den Trägern der Vorlagen zulässig.

(11) Steht den Wahlberechtigten mehr als eine Stimme zu, so ist für die Ermittlung der Zahl der in der Bürgerschaft repräsentierten Stimmen die tatsächliche Stim-

menzahl so umzurechnen, dass jeder Wahlberechtigten und jedem Wahlberechtigten nur eine Stimme entspricht.

(12) Beschlüsse der Bürgerschaft, durch die vom Volk beschlossene Gesetze oder andere Vorlagen aufgehoben oder geändert werden (Änderungsbeschlüsse), treten nicht vor Ablauf von drei Monaten nach ihrer Verkündung in Kraft. Innerhalb dieser Frist können zweieinhalb vom Hundert der Wahlberechtigten eine Volksabstimmung (fakultatives Referendum) über die Änderungsbeschlüsse verlangen (Referendumsbegehren). In diesem Fall treten die Änderungsbeschlüsse nicht vor Durchführung des Referendums in Kraft. Dasselbe gilt für Beschlüsse der Bürgerschaft mit denen Vorlagen von Volksbegehren übernommen werden.

(13) Der Senat führt das Referendum innerhalb eines Jahres, frühestens jedoch vier Monate nach dem Zustandekommen des Referendumsbegehrens durch. Auf Beschluss der Bürgerschaft kann das Referendum auf den Tag der Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag gelegt werden. Der Änderungsbeschluss ist angenommen, wenn die Mehrheit der gültig Abstimmenden zustimmt.

(14) Während eines Zeitraumes von drei Monaten vor und einem Monat nach dem Tag einer allgemeinen Wahl in Hamburg finden keine Volksentscheide und Referenden statt.

(15) Die Auffassungen der Bürgerschaft und einer Initiative zum Gegenstand eines Volksabstimmungsverfahrens dürfen in Veröffentlichungen des Senats nur in gleichem Umfang dargestellt werden und müssen sachlich verfasst sein.

(16) Das Hamburgische Verfassungsgericht entscheidet auf Antrag des Senats, der Bürgerschaft, eines Fünftels der Abgeordneten der Bürgerschaft oder der Träger von Volksinitiativen und Referendumsbegehren über die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid sowie Referendumsbegehren und Referendum. Volksbegehren und Volksentscheid sowie Referendumsbegehren und Referendum ruhen während des Verfahrens.

(17) Das Gesetz bestimmt das Nähere. Es kann auch Zeiträume bestimmen, in denen die Fristen nach Absatz 2 Satz 4 und Absatz 3 Satz 3 wegen sitzungsfreier

Zeiten der Bürgerschaft oder eines von der Bürgerschaft auf Vorschlag der Volksinitiatoren gefassten Beschlusses nicht laufen.

Neu eingefügt wird:

Artikel 50a

(1) Die Bürgerschaft kann einen Gesetzentwurf oder eine andere Vorlage dem Volk zur Entscheidung vorlegen (Parlamentsreferendum). Die Einleitung eines Parlamentsreferendums ist sechs Monate vor dem entsprechenden Beschluss der Bürgerschaft mit begründeter Zielsetzung zu veröffentlichen. Zur Beschlussfassung ist Artikel 49 sinngemäß anzuwenden. Innerhalb von drei Monaten nach dem Beschluss der Bürgerschaft können ein Fünftel ihrer Abgeordneten der zweieinhalb vom Hundert der Wahlberechtigten (Referendumsbegehren) jeweils einen eigenen Vorschlag dem Referendum beifügen.

(2) Der Senat führt das Referendum innerhalb eines Jahres, frühestens jedoch acht Monate nach dem Beschluss der Bürgerschaft durch. Die Bürgerschaft beschließt den Abstimmungstag. Die Abstimmung kann auch auf den Tag der Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft, zum Deutschen Bundestag oder zum Europäischen Parlament gelegt werden, der auf den Beginn der Frist nach Satz 1 folgt. Werden dem Referendum Vorschläge gemäß Absatz (3) beigefügt, so wird der Abstimmungstag im Einvernehmen mit den Trägern dieser Vorschläge bestimmt. Kommt kein Einvernehmen zustande, dann findet die Abstimmung am letzten Sonntag vor Ablauf der Frist nach Satz 1 durch. Die Vorlage ist angenommen, wenn die Mehrheit der gültig Abstimmenden zustimmt. Gelangen mehrere Vorlagen zur Abstimmung, können die Wahlberechtigten jede Vorlage einzeln annehmen oder ablehnen und angeben, welche sie bevorzugen (Stichfrage). Haben mehrere Vorlagen mehr Ja- als Neinstimmen, ist jene angenommen, die bei der Stichfrage die meisten Stimmen erhält. Bei sich widersprechenden Vorlagen ist eine Alternativabstimmung im Einvernehmen mit den Trägern der Vorlagen zulässig.

(3) Volksinitiativen, die nach einem Referendumsbeschluss der Bürgerschaft zum selben Gegenstand angezeigt werden, ruhen bis zum Abschluss des Referendums. Dasselbe gilt für Volksinitiativen, die zum Zeitpunkt des Beschlusses noch nicht zustande gekommen sind. Für zustande gekommene und zulässige Volksini-

tiativen führt der Senat auf Antrag der Initiative ein Referendumsbegehren gemäß Absatz 2 durch. Dasselbe gilt für Volksbegehren, die noch nicht zustande gekommen sind. Auf Antrag der Initiative ruht das Referendumsverfahren bis zum Abschluss des Volksbegehrens. Wird dieser Antrag nicht gestellt oder ist ein Volksbegehren zustande gekommen und zulässig, dann ruht der Beschluss der Bürgerschaft ein Referendum zum Gegenstand des Volksbegehrens durchzuführen.

(4) Das Gesetz bestimmt das Nähere. Artikel 50 Absätze (12) (13) (16) (17) (18) und die entsprechenden Regeln im Volksabstimmungsgesetz gelten sinngemäß soweit in diesem Artikel nichts anderes bestimmt ist.

Artikel 51 wird aufgehoben und neu gefasst:

(1) Die Verfassung und Gesetze zur Durchführung von Wahlen und Abstimmungen können nur durch ein Gesetz geändert werden, das deren Wortlaut ausdrücklich ändert oder ergänzt. Änderungen der Verfassung und der Gesetze zur Durchführung von Wahlen und Abstimmungen bedürfen der Zustimmung des kes (obligatorisches Referendum).

(2) Für einen Gesetzentwurf der Bürgerschaft zur Verfassungsänderung sind zwei übereinstimmende Beschlüsse erforderlich, zwischen denen ein Zeitraum von mindestens dreizehn Tagen liegen muss. Beide Beschlüsse müssen bei Anwesenheit von drei Vierteln der gesetzlichen Mitgliederzahl und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten gefasst werden.

(3) Ein Referendum zur Verfassungsänderung findet am Tag der Bürgerschafts- oder Bundestagswahl statt, die auf den Beschluss der Bürgerschaft gemäß Absatz 2 folgt, jedoch frühestens vier Monate nach diesem Beschluss. Die Verfassungsänderung ist angenommen, wenn zwei Drittel der gültig Abstimmenden zustimmen.

(4) Ein Gesetzesvorlage der Bürgerschaft zur Änderung von Bestimmungen zur Durchführung von Wahlen oder Abstimmungen durch ein Referendum ist angenommen, wenn die Hälfte der gültig Abstimmenden zustimmt.

(5) Das Gesetz bestimmt das Nähere. Artikel 50 Absätze (12) (13) (16) (17) (18) und die entsprechenden Regeln im Volksabstimmungsgesetz gelten sinngemäß soweit in diesem Artikel nichts anderes bestimmt ist.“

II.

Nachdem die Initiatoren am 30. September 2015 Unterschriftenlisten mit einer von ihnen mitgeteilten Gesamtzahl von 14.538 Unterschriften beim Antragsteller eingereicht hatten, stellte dieser am 27. Oktober 2015 das Zustandekommen der Volksinitiative fest und unterrichtete die Beteiligte zu 2. Diese hörte die Volksinitiative am 26. Januar 2016 in ihrem Verfassungs- und Bezirksausschuss an. Das von der Volksinitiative beantragte Gesetz verabschiedete sie nicht. Die Volksinitiative beantragte am 30. Januar 2016 die Durchführung eines Volksbegehrens und reichte nach Beratung durch den Landesabstimmungsleiter am 24. März 2016 eine überarbeitete Fassung der Vorlage ein. Die überarbeitete Fassung hat folgenden Wortlaut:

„Das Volk möge beschließen:

Artikel 1

*... Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg:
Rettet den Volksentscheid – Stärkung der Demokratie in Hamburg*

Änderungen in der Präambel, Satz 10 erhält folgende Fassung:

In diesem Geiste gibt sich die Freie und Hansestadt Hamburg diese Verfassung.

Artikel 4 Absatz (3) Satz 3 erhält folgende Fassung:

Das Gesetz bestimmt das Nähere.

Artikel 6 Absatz (4) erhält folgende Fassung:

Das Gesetz bestimmt das Nähere.

Artikel 48 erhält folgende Fassung:

(1) Gesetzesvorlagen oder Vorlagen zu bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung (Andere Vorlagen) werden vom Senat, aus der Mitte der Bürgerschaft oder des Volkes eingebracht.

(2) Gesetze oder Andere Vorlagen werden von der Bürgerschaft oder durch Volksabstimmung (Volksentscheid oder Referendum) beschlossen. Eine Volksabstimmung über eine Andere Vorlage bindet Bürgerschaft und Senat. Die Bindung kann durch einen Beschluss der Bürgerschaft beseitigt werden. Der Beschluss ist im Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt zu verkünden.

(3) Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften mit Außenwirkung sind in allgemein verständlicher Sprache abzufassen.

Artikel 50 erhält folgende Fassung:

(1) Haushaltspläne, Bundesratsinitiativen, Personalentscheidungen, Tarife der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge können nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein.

(2) Eine Volksinitiative ist zustande gekommen, wenn mindestens 10.000 zur Bürgerschaft Wahlberechtigte den Gesetzentwurf oder die Andere Vorlage unterstützen.

(3) Die Bürgerschaft befasst sich mit dem Anliegen der Volksinitiative. Sie oder ein Fünftel ihrer Mitglieder oder die Träger der Initiative (Initiative) können ein Prüfungs- und Berichtersuchen zu den finanziellen Auswirkungen an den Rechnungshof richten. Die Initiative erhält Gelegenheit, das Anliegen in einem Ausschuss erläutern.

(4) Sofern die Bürgerschaft nicht innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften das von der Initiative beantragte Gesetz verabschiedet oder einen Beschluss gefasst hat, der der Anderen Vorlage vollständig entspricht, kann die Initiative innerhalb von sechs Monaten die Durchführung eines Volksbegehrens beantragen. Sie kann den Gesetzentwurf oder die Andere Vorlage hierzu in überarbeiteter Form einreichen. Grundcharakter, Zulässigkeit und Zielsetzung des Anliegens dürfen dadurch nicht verändert werden. Der Senat berät die Initiative.

(5) Der Senat führt das Volksbegehren durch. Die Initiative ist berechtigt, Unterschriften auf eigenen Listen zu sammeln. Das Volksbegehren ist zustande ge-

kommen, wenn es von mindestens einem Zwanzigstel der Wahlberechtigten innerhalb von sechs Wochen unterstützt wird.

(6) Die Bürgerschaft befasst sich mit dem Anliegen des Volksbegehrens. Die Initiative erhält Gelegenheit, das Anliegen in einem Ausschuss zu erläutern. Sofern die Bürgerschaft nicht innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften das vom Volksbegehren eingebrachte Gesetz verabschiedet oder einen Beschluss gefasst hat, der der Anderen Vorlage vollständig entspricht, kann die Initiative innerhalb von sechs Monaten die Durchführung eines Volksentscheids beantragen. Sie kann den Gesetzentwurf oder die Andere Vorlage hierzu in überarbeiteter Form einreichen. Grundcharakter, Zulässigkeit und Zielsetzung des Anliegens dürfen dadurch nicht verändert werden. Der Senat berät die Initiative.

(7) Der Senat legt den Gesetzentwurf oder die Andere Vorlage dem Volk zur Entscheidung vor. Die Bürgerschaft kann einen eigenen Gesetzentwurf oder eine eigene Andere Vorlage beifügen. Der Volksentscheid findet am Tag der Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag statt. Auf Antrag der Initiative kann der Volksentscheid über einfache Gesetze oder Andere Vorlagen auch an einem anderen Tag stattfinden.

(8) Ein Gesetzentwurf oder eine Andere Vorlage ist angenommen, wenn:

- a) die Mehrheit der gültig Abstimmenden zustimmt und
- b) diese Mehrheit die Zahl der in der Bürgerschaft repräsentierten Wählerinnen und Wähler übersteigt, die der Zahl von Abgeordneten entspricht, die gemäß Artikel 19 in Verbindung mit Artikel 20 Absatz 1 Satz 1 mindestens erforderlich ist, um einfache Gesetze zu verabschieden. Für die Berechnung ist die vorangegangene Bürgerschaftswahl maßgebend.

(9) Eine Verfassungsänderung ist angenommen, wenn:

- a) zwei Drittel der gültig Abstimmenden zustimmen und
- b) diese Mehrheit die Zahl der in der Bürgerschaft repräsentierten Wählerinnen und Wähler übersteigt, die der Zahl von Abgeordneten entspricht, die gemäß Artikel 51 Absatz 2 Satz 2 mindesten erforderlich ist, um Gesetzentwürfe für Verfassungsänderungen zu verabschieden.

(10) Gelangen mehrere Vorlagen zur Abstimmung, können die Abstimmungsberechtigten jede Vorlage einzeln annehmen oder ablehnen und angeben, welche sie bevorzugen (Stichfrage). Erhalten mehrere Vorlagen zum gleichen Gegenstand mehr Ja- als Neinstimmen, ist jene angenommen, die bei der Stichfrage die meisten Stimmen erhält. Die Landesabstimmungsleitung kann im Einvernehmen mit der Bürgerschaft und den Initiativen auch andere Abstimmungsverfahren ermöglichen.

(11) Während eines Zeitraumes von drei Monaten vor und einem Monat nach dem Tag einer allgemeinen Wahl in Hamburg finden keine Volksentscheide statt.

(12) Die Auffassungen der Bürgerschaft und einer Initiative zum Gegenstand eines Volksabstimmungsverfahrens dürfen in Veröffentlichungen des Senats nur in gleichem Umfang dargestellt werden und müssen sachlich verfasst sein.

(13) Das Hamburgische Verfassungsgericht entscheidet auf Antrag des Senats über die Zulässigkeit des Volksbegehrens. Sind Teile einer Vorlage unzulässig, bleiben die anderen Teile davon unberührt.

(14) Das Hamburgische Verfassungsgericht entscheidet auf Antrag des Senats, der Bürgerschaft, eines Fünftels der Abgeordneten der Bürgerschaft oder der Initiative über die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid. Volksbegehren und Volksentscheid ruhen während des Verfahrens.

(15) Das Gesetz bestimmt das Nähere. Es kann auch Zeiträume bestimmen, in denen die Fristen nach Absatz 4 Satz 1 und Absatz 6 Satz 3 wegen sitzungsfreier Zeiten der Bürgerschaft oder eines von der Bürgerschaft auf Vorschlag der Initiative gefassten Beschlusses nicht laufen.

Neu eingefügt wird Artikel 50a:

(1) Die Bürgerschaft kann einen Gesetzentwurf oder eine Andere Vorlage dem Volk zur Entscheidung vorlegen (Parlamentsreferendum). Die Einleitung eines Parlamentsreferendums ist sechs Monate vor dem entsprechenden Beschluss der Bürgerschaft mit begründeter Zielsetzung zu veröffentlichen. Zur Beschlussfas-

zung ist Artikel 49 sinngemäß anzuwenden.

(2) Innerhalb von drei Monaten nach dem Beschluss der Bürgerschaft kann mindestens ein Fünftel ihrer Abgeordneten eine eigene Vorlage dem Parlamentsreferendum beifügen (Gegenvorlage). Das Gleiche gilt für Gegenvorlagen, die von mindestens zweieinhalb vom Hundert der Wahlberechtigten innerhalb dieser Frist unterstützt werden.

(3) Der Senat führt das Parlamentsreferendum frühestens acht und spätestens 12 Monate nach dem Beschluss der Bürgerschaft durch. Die Bürgerschaft beschließt den Abstimmungstag. Die Abstimmung kann auf den Tag einer allgemeinen Wahl in Hamburg gelegt werden, die auf den Beginn der Frist nach Satz 1 folgt. Sie findet an einem Wahltag statt, wenn er innerhalb der Frist nach Satz 1 liegt.

(4) Werden dem Referendum Gegenvorlagen beigefügt, so wird der Abstimmungstag im Einvernehmen mit den Trägern dieser Gegenvorlagen bestimmt. Kommt kein Einvernehmen zustande, dann ist der letzte Sonntag vor Ablauf der Frist nach Absatz 3 Satz 1 der Abstimmungstag, sofern nicht Absatz 3 Satz 3 anzuwenden ist.

(5) Für die Annahme eines Gesetzentwurfs oder einer Anderen Vorlage gilt Artikel 50 Absatz 8 entsprechend.

(6) Gelangen mehrere Vorlagen zur Abstimmung, können die Wahlberechtigten jede Vorlage einzeln annehmen oder ablehnen und angeben, welche sie bevorzugen (Stichfrage). Haben mehrere Vorlagen mehr Ja- als Neinstimmen, ist jene angenommen, die bei der Stichfrage die meisten Stimmen erhält. Bei sich widersprechenden Vorlagen ist eine Alternativabstimmung im Einvernehmen mit den Trägern der Vorlagen zulässig.

(7) Eine Volksinitiative, die nach einem Referendumsbeschluss der Bürgerschaft zum selben Gegenstand angezeigt wird, ruht bis zum Abschluss des Referendums. Das gleiche gilt für eine Volksinitiative, die zum Zeitpunkt des Beschlusses noch nicht zustande gekommen ist.

(8) Beschließt die Bürgerschaft ein Parlamentsreferendum zum Gegenstand einer bereits zustande gekommenen Volksinitiative, führt der Senat auf Antrag der Initiative ein Verfahren gemäß Absatz 2 Satz 2 durch. Das Gleiche gilt für ein entsprechendes Volksbegehren, das noch nicht zustande gekommen ist. Stellt die Initiative keinen Antrag, ruht das Referendumsverfahren bis zum Abschluss des von der Initiative eingeleiteten Verfahrens.

(9) Beschließt die Bürgerschaft ein Parlamentsreferendum zum Gegenstand eines bereits zustande gekommenen Volksbegehrens, ruht das Referendumsverfahren bis zum Abschluss des von der Initiative eingeleiteten Verfahrens.

(10) Soweit nichts anderes bestimmt ist, sind die Regeln für die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid gemäß Artikel 50 sinngemäß anzuwenden und gelten die Rechte und Pflichten der am Volksbegehren Beteiligten entsprechend. Das Gesetz bestimmt das Nähere.

Artikel 51 erhält folgende Fassung:

(1) Die Verfassung kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das deren Wortlaut ausdrücklich ändert oder ergänzt. Es muss dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden (obligatorisches Verfassungsreferendum).

(2) Für einen Gesetzentwurf der Bürgerschaft zur Verfassungsänderung sind zwei übereinstimmende Beschlüsse erforderlich, zwischen denen ein Zeitraum von mindestens dreizehn Tagen liegen muss. Beide Beschlüsse müssen bei Anwesenheit von mindestens drei Vierteln der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten gefasst werden.

(3) Der Senat führt das Referendum zur Verfassungsänderung am Tag der Bürgerschafts- oder Bundestagswahl durch, die auf den Beschluss der Bürgerschaft gemäß Absatz 2 folgt, jedoch frühestens vier Monate nach diesem Beschluss. Soweit nicht anderes bestimmt ist, gelten die Regeln für die Durchführung von Volksentscheiden sinngemäß.

(4) Die Verfassungsänderung ist angenommen, wenn eine Mehrheit von zwei Dritteln der gültig Abstimmenden zustimmt.

(5) Das Gesetz bestimmt das Nähere.

Neu eingefügt wird Artikel 51a

(1) Ein Beschluss der Bürgerschaft, der durch Volksabstimmung beschlossene Gesetze oder Andere Vorlagen aufhebt oder ändert, tritt nicht vor Ablauf von drei Monaten nach seiner Verkündung in Kraft. Innerhalb dieser Frist können zweieinhalb vom Hundert der Wahlberechtigten eine Volksabstimmung (fakultatives Referendum) über den Änderungsbeschluss verlangen (Referendumsbegehren). In diesem Fall tritt der Änderungsbeschluss nicht vor Durchführung des Referendums in Kraft.

(2) Für die Änderung, Aufhebung oder den Erlass der Gesetze zur Durchführung von Wahlen oder Abstimmungen (Gesetz über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft, Gesetz über die Wahl zu den Bezirksversammlungen, § 4 Bezirksverwaltungsgesetz, Volksabstimmungsgesetz, § 32 Bezirksverwaltungsgesetz, Bezirksabstimmungsdurchführungsgesetz) gilt Absatz 1 entsprechend.

(3) Der Senat führt ein Referendum innerhalb eines Jahres, frühestens jedoch vier Monate nach dem Zustandekommen des Referendumsbegehrens durch. Auf Beschluss der Bürgerschaft kann das Referendum auf den Tag einer allgemeinen Wahl in Hamburg gelegt werden. Das Referendum findet am Tag einer Wahl statt, wenn sie innerhalb der Frist nach Satz 1 liegt.

(4) Der Änderungsbeschluss oder das Änderungsgesetz sind angenommen, wenn die Mehrheit der gültig Abstimmenden zustimmt.

(5) Soweit nichts anderes bestimmt ist, sind die Regeln für die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid gemäß Artikel 50 sinngemäß anzuwenden und gelten die Rechte und Pflichten der am Volksbegehren Beteiligten entsprechend. Das Gesetz bestimmt das Nähere.

Artikel 2

Schluss und Übergangsbestimmungen

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft. Volksabstimmungsverfahren, die zu diesem Zeitpunkt bereits laufen, bleiben davon unberührt.“

Zur Begründung des überarbeiteten Gesetzentwurfs wird ausgeführt, das faire Miteinander von parlamentarischer und direkter Demokratie solle gestärkt werden. Anlass für die Volksinitiative sei zum einen die Verfassungsänderung zur Einführung des Bürgerschaftsreferendums im Zuge der Hamburger Bewerbung um die olympischen und paraolympischen Spiele. Das Bürgerschaftsreferendum ermögliche der Exekutive die Verfahrenshoheit über Volksabstimmungen oder lasse jedenfalls zu, dass die Exekutive ihre finanziellen, organisatorischen und institutionellen Möglichkeiten in das Volksabstimmungsverfahren einbringe. In Zukunft solle die Einleitung von Referenden allein dem Parlament obliegen. Gegenvorlagen von Seiten der Opposition und des Volkes sollten möglich sein.

Zweiter Anlass für die Volksinitiative sei der Beschluss der Bürgerschaft vom 13. Dezember 2013, eine Sperrklausel für Bezirksversammlungswahlen in die Verfassung aufzunehmen. Ein fakultatives Referendum, das eigens eingeführt worden sei, um das Wahlgesetz und Ergebnisse von Volksentscheiden vor Änderungen durch die Bürgerschaft zu schützen, sei durch die Verfassungsänderung umgangen worden. Nun sei die Aufnahme eines obligatorischen Verfassungsreferendums geboten. Von der im Gesetzentwurf der Volksinitiative vom 27. Mai 2015 vorgesehenen Aufnahme einer fixen Sperrklausel in die Art. 4 und Art. 6 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (HV) sowie von der Einführung eines obligatorischen Referendum für Änderungen der Regeln zu Abstimmungen auf Landes- und Bezirksebene sowie für Wahlgesetze werde allerdings abgesehen.

Im Einzelnen solle durch Änderung des letzten Satzes der Präambel deutlich gemacht werden, dass Verfassungsänderungen auch durch Volksentscheide möglich werden sollten und nicht nur durch die (verfassungsändernden Gesetze der) Bürgerschaft. Durch Änderung von Art. 48 Abs. 1 HV solle verdeutlicht werden, dass Volk und Volksvertreter grundsätzlich gleichrangig Vorlagen in die Bürgerschaft oder zur Volksabstimmung bringen könnten. Die geltende Rechtslage für Volksentscheide solle durch Änderung von Art.

48 Abs. 2 HV auch auf Referenden ausgedehnt werden, da diese sonst nur unverbindliche Empfehlungen an den Senat seien. Die Verständlichkeit von Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften mit Außenwirkung erhalte durch Neuaufnahme eines Art. 48 Abs. 3 HV Verfassungsrang.

Die Änderung von Art. 50 Abs. 1 HV folge urdemokratischem Selbstverständnis: Über alles, worüber die Gewählten entscheiden könnten, müssten grundsätzlich auch die Wähler entscheiden können. Dies gelte ebenfalls für die Änderung bestehender oder die Einführung neuer Abgaben, da Volksabstimmungen grundsätzlich haushaltswirksam sein könnten. Der Rechnungshof solle angerufen werden können, da in den Auseinandersetzungen um den Inhalt der Initiativen häufig unseriöse und unrichtige Behauptungen aufgestellt würden. Durch Verlängerung der Frist für die Beantragung des Volksbegehrens auf sechs Monate durch den neuen Art. 50 Abs. 4 HV sollten die Initiativen mehr Spielraum erhalten. Insbesondere solle verhindert werden, dass die Sammelfrist in die Sommerferien oder die dunkle und kalte Jahreszeit falle. Die Initiativen sollten ebenso wie der parlamentarische Gesetzgeber durch den Senat beraten werden, was die Qualität der Vorlagen verbessere. Mithilfe des neuen Art 50 Abs. 5 HV werde die einfachrechtlich normierte dreiwöchige Eintragsfrist verdoppelt, damit auch Initiativen, die nicht durch Verbände unterstützt würden, ein Volksbegehren erfolgreich organisieren könnten. Die Frist zur Beantragung eines Volksentscheids solle sechs Monate betragen, um den zeitlichen Ablauf des Verfahrens flexibler gestalten zu können (Art. 50 Abs. 6 HV).

Die Neufassung von Art. 50 Abs. 8 und 9 HV leite die Zustimmungsquoren für Volksentscheide von der Beteiligung an der Bürgerschaftswahl ab und gewährleiste, dass hinter einem durch Volksentscheid beschlossenen Gesetz oder einer anderen, durch Volksentscheid beschlossenen Vorlage mindestens genauso viele Wählerinnen und Wähler stünden wie hinter einem entsprechenden Beschluss der Bürgerschaft. Hierfür müsse mindestens die Hälfte der Abgeordneten im Plenum anwesend sein und die Mehrheit der anwesenden Abgeordneten müsse zustimmen. Für einen wirksamen Beschluss der Bürgerschaft sei daher eine Mehrheit von einem Viertel der Abgeordneten und einem weiteren Abgeordneten erforderlich. Dieses Viertel werde auf die insgesamt in der Bürgerschaft repräsentierten Wählerinnen und Wähler übertragen. Die geltenden Zustimmungsquoren für Volksentscheide, die vom Tag der Abstimmung und ggf. von der Wahlbeteiligung bei gleichzeitig stattfindender Bundestagswahl abhingen, seien weder demokratisch legiti-

miert noch plausibel.

Art. 50 Abs. 10 HV lehne sich an die Kantonsverfassung des Schweizer Bundeslandes Zürich an, die auch für Bürgerentscheide in Bayern gelte. Durch die Neuregelung würden zudem die Abstimmungsregeln für Bürger- und Volksentscheide in Hamburg angeglichen. Im neuen Art. 50 Abs. 11 HV würde die bislang nur im Hamburgischen Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (vom 20.6.1996, HmbGVBl. 1996, S. 136; zuletzt geändert durch Gesetz vom 8.10.2015, HmbGVBl. 2015, S. 282; HVAbstG) geregelte Monatsfrist in die Verfassung aufgenommen und auf Referenden ausgeweitet. Der Senat werde – ebenso wie die Bezirksverwaltung nach § 32 Abs. 10 Bezirksverwaltungsgesetz – durch Art. 50 Abs. 12 HV zur Neutralität verpflichtet. Die Zulässigkeitsprüfung durch das Verfassungsgericht werde in Art. 50 Abs. 13 HV zusätzlich aufgenommen, weil die Verfahrensprüfung ebenfalls in der Verfassung normiert sei. Die salvatorische Klausel in Art. 50 Abs. 13 HV solle das Kernanliegen der Initiative sichern. Die Regelungen über das Parlamentsreferendum (Art. 50a HV) sollten einen sachlichen öffentlichen Diskurs von hinreichender Dauer und die Entwicklung von Alternativen durch die Opposition und außerparlamentarische Gruppen fördern. Art. 51 HV diene der Sicherstellung einer hohen Wahlbeteiligung.

Das fakultative Referendum über Änderungsbeschlüsse der Bürgerschaft zu durch Volksabstimmung beschlossenen Gesetzen oder anderen Vorlagen sowie für die Änderung, Aufhebung oder den Erlass von Gesetzen zur Durchführungen von Wahlen und Abstimmungen bedürfe keines Zustimmungsquorums, da es durch einen Beschluss der Bürgerschaft eingeleitet werde.

III.

Der Antragsteller hat sich am 29. März 2016 an das Hamburgische Verfassungsgericht gewandt. Er ist der Auffassung, die überarbeitete Vorlage habe die ursprüngliche Vorlage über die Grenzen einer zulässigen Überarbeitung hinaus verändert. Weiterhin verstoße sie gegen höherrangiges Recht.

Der ursprüngliche Entwurf sei durch Zustandekommen der Volksinitiative legitimiert worden. Er habe damit inhaltlich nicht mehr zur Disposition durch die Beteiligten zu 3 gestan-

den. Wenn die Initiatoren sich aufgrund späterer Erkenntnisse zu Änderungen entschließen, nähmen diese nicht an der Legitimation durch die Volksinitiative teil.

Hier sei die Zielsetzung des ursprünglichen Entwurfs weitreichend verändert worden. Ein ursprünglich obligatorisches Referendum für Wahlrechtsänderungen sei – ohne dass dies rechtlich geboten gewesen sei – zugunsten eines nur fakultativen Referendums aufgegeben worden. Die Neufassung der zulässigen Gegenstände von Volksinitiativen in Art. 50 Abs. 1 der ursprünglichen Vorlage sei in der überarbeiteten Vorlage in ihr Gegenteil verkehrt worden. Die in der ursprünglichen Vorlage vorgenommenen Streichungen im Ausschlusskatalog seien – mit Ausnahme des Tatbestands der Abgaben – zurückgenommen worden. Im Ergebnis sei der Ausschlusskatalog sogar erweitert worden, da an der Aufnahme der „Personalentscheidungen“ festgehalten werde. Gänzlich fortgefallen seien eine Stärkung der Verbindlichkeit von Beschlüssen der Bürgerschaft, mit denen Volksbegehren übernommen würden, sowie von Beschlüssen der Bürgerschaft, die nicht als Gesetz formuliert seien.

Neu aufgenommen worden seien das Konzept einer „Überarbeitungsberatung“ durch den Senat sowie eine sehr weitreichende Neukonzeption des verfassungsgerichtlichen Überprüfungsverfahrens. Hierbei handele es sich – auch im Vergleich zum geltenden Recht – um völlig neue Regelungskomplexe.

Die überarbeitete Vorlage sei mit höherrangigem Recht nicht vereinbar. Es sei schon nicht zulässig, eine derart vielfältige und komplexe Regelung zu einer Abstimmung zu stellen, bei der lediglich mit „ja“ oder „nein“ gestimmt werden könne. Dies könne nicht mit der Begründung gerechtfertigt werden, es gehe bei der Vorlage um das Verhältnis der Volksgesetzgebung zur parlamentarischen Gesetzgebung. Erforderlich sei vielmehr eine konkrete Betrachtung der einzelnen Regelungsbereiche.

Inhaltlich seien die beabsichtigten Änderungen am Homogenitätsgrundsatz aus Art. 28 Abs. 1 Grundgesetz (GG) zu messen, aus dem sich ein Vorrang der repräsentativen Demokratie ergebe. Dies garantiere zugleich, dass die Handlungsfähigkeit der Parlamente erhalten bleiben müsse. Das Hamburgische Verfassungsgericht habe bereits in seinem Urteil vom 15. Dezember 2004 (HmbJVBl 2005, 19) entschieden, dass das in Art. 28 Abs.

1 Satz 1 und 2 GG und in Art. 20 Abs. 2 GG als selbstverständlich vorausgesetzte Übergewicht des parlamentarischen Gesetzgebers nicht in Frage gestellt werden dürfe.

Im Einzelnen seien folgende Verstöße der überarbeiteten Vorlage gegen höherrangiges Recht zu konstatieren:

Art. 48 Abs. 1 und 2 der überarbeiteten Vorlage verstoße gegen das Gebot der Normenklarheit.

Die überarbeitete Vorlage halte an niedrigeren Quoren fest und begegne deswegen Bedenken angesichts des Demokratieprinzips, das als Fundamentalprinzip des Verfassungsrechts über Art. 28 Abs. 1 GG nicht zur Disposition stehe und verlange, dass für jede Ausübung von Staatsgewalt ein hinreichendes Legitimationsniveau sichergestellt sein müsse. Volksgesetzgebung könne diesem Anspruch nur genügen, wenn durch Gestaltung der Quoren sichergestellt sei, dass sich in ihr jedenfalls keine reinen Partikularinteressen durchsetzen könnten. Die Funktion des Parlaments als zentrales Organ zur Repräsentation des Volkswillens dürfe nicht ausgehöhlt werden. Mit den vorgeschlagenen Quoren sei es allerdings einem vergleichsweise kleinen Teil der Bevölkerung möglich, Entscheidungen anstelle des parlamentarischen Gesetzgebers oder sogar gegen ihn zu beschließen. Bei der gebotenen Gesamtschau aller legitimierenden Elemente sei zu beachten, dass zudem die ohnehin niedrigen Anforderungen an den Erfolg einer Volksinitiative und die großzügig bemessenen Modalitäten durch die Vorlage noch großzügiger gestaltet werden sollten. Auch im Verfahren der Volksgesetzgebung müsse die Verfassung einen erhöhten Bestandsschutz beanspruchen.

Konkret würde sich bei Anwendung der geltenden Regeln der Verfassung bezogen auf die letzte Bürgerschaftswahl im Februar 2015 (712.903 gültige Landeslistenstimmen, 3.530.097 Gesamtstimmen und 3.382.912 Gesamtstimmen der in der Bürgerschaft vertretenen Parteien) ein Quorum für einfache Gesetze von 26,5 % und für Verfassungsänderungen von 35 % ergeben. Die Regeln des Gesetzentwurfs hätten zur Folge, dass sich das Quorum auf ca. 13 % für einfache Gesetze und auf ca. 26 % für Verfassungsänderungen verringerte.

Die Ableitung der in Art. 50 Abs. 8 und 9 des überarbeiteten Gesetzentwurfs vorgesehenen Quoren gehe an den politischen Realitäten des Parlamentsbetriebes vorbei. Theoretische Mindestmehrheiten spielten im Alltag so gut wie keine Rolle und seien nur als organisatorische Vorkehrung für den Fall einer ausnahmsweise geringen Präsenz von Abgeordneten zu verstehen. Mit der Situation einer Volksabstimmung sei dies nicht vergleichbar, denn deren demokratische Legitimation hänge ausschließlich von der Zahl der Abstimmenden und deren Verhalten im Einzelfall ab.

Die nun in Art. 51 Abs. 3 des Gesetzentwurfs geregelte zeitliche Gestaltung des obligatorischen Verfassungsreferendums führe im Ergebnis zu einer erzwungenen jahrelangen Untätigkeit des parlamentarischen Verfassungsgebers und stelle eine nicht zu rechtfertigende Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit der Legislative dar.

Der Beteiligte zu 1 beantragt,

festzustellen, dass

1. das am 30. Januar 2016 beantragte Volksbegehren „Rettet den Volksentscheid“ zur Stärkung der Demokratie in Hamburg“ in der am 24. März 2016 eingereichten überarbeiteten Fassung des Gesetzentwurfs nicht durchzuführen ist, und
2. der am 24. März 2016 in überarbeiteter Form eingereichte Gesetzentwurf die Grenzen einer zulässigen Überarbeitung nicht wahrt.

Die Beteiligten zu 3 beantragen,

die Anträge der Antragsteller zurückzuweisen.

Die Beteiligten zu 3 berufen sich auf die Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts zur Gleichrangigkeit von parlamentarischer und Volksgesetzgebung, die verlange, dass im Zweifel zugunsten der Zulässigkeit eines Volksbegehrens zu entscheiden sei. Die Verfassung schütze somit auch die Funktionsfähigkeit der Volksgesetzgebung, zumal diese das repräsentative System tatsächlich nicht gefährde. Auch das Grundgesetz setze den Ländern keine Schranken, in ihren Verfassungen Volksgesetzge-

zung zuzulassen.

Die Möglichkeit einer Überarbeitung von Vorlagen und Entwürfen sei ausdrücklich in der Verfassung und im einfachen Recht vorgesehen. Hierunter seien nicht ausschließlich redaktionelle Änderungen zu verstehen. Die Initiatoren hätten vom Volk nicht den Auftrag erhalten, den ursprünglichen Entwurf zum Gesetz zu machen. Sie müssten in der Lage sein, auf später eingetretene Änderungen und auf neue Erkenntnisse zu reagieren. Es dürfe juristischen Laien nicht zum Verhängnis werden, wenn sie Bedenken und Hinweise des Landeswahlleiters im Rahmen seiner Beratungsleistung aufgriffen. Es dürften Details geändert werden, solange das Grundanliegen gleich bleibe. Zu den unveränderten Hauptzielen der Volksinitiative gehörten nach wie vor die Ersetzung von Bürgerschaftsreferenden durch Parlamentsreferenden, die Schaffung eines – nunmehr fakultativ ausgestalteten – Referendums zum Schutz der Regelungen über Wahlen und Abstimmungen, die Einführung eines obligatorischen Referendums für Verfassungsänderungen und eine übersichtliche und klare Struktur der Regelungen über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid.

Sodann liege es in der Natur der Volksgesetzgebung, dass – wie dies ja auch in der parlamentarischen Gesetzgebung geschehe – komplexere Regelungsgebilde zur Abstimmung mit „ja“ oder „nein“ gestellt werden könnten. Eine zu starke Aufspaltung nach Einzelmaterien mache Volksgesetzgebung praktisch unmöglich. Zugleich stünden beide Formen der Gesetzgebung im gegenseitigen Austausch. Die Rolle der Volksgesetzgebung bestehe auch darin, die Diskussion über bestimmte Anliegen anzustoßen.

Der überarbeitete Gesetzentwurf verstoße nicht gegen höherrangiges Recht.

Art. 48 Abs. 1 und 2 der überarbeiteten Fassung benenne die Gegenstände der Einbringung und die hierzu Berechtigten klar und verdeutliche gerade die Dichotomie von Bürgerschaft und Volk. Hinsichtlich der vorgesehenen Absenkung der Quoren verkenne der Antragsteller die Gleichrangigkeit von direkter und repräsentativer Demokratie als zwei Formen der Legislative. Beide seien Ausdruck der Volkssouveränität und daher nicht durch festgelegte Abstimmungsquoren, sondern allein durch Mehrheitsentscheidung rechtfertigungsbedürftig, wie dies auch Dreier und Wittreck verträten (Jb für direkte Demokratie 2009 [2010], S. 11, 19). Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Quoren seien je-

denfalls plausibel hergeleitet und zur Schaffung eines hinreichenden Legitimationsniveaus in jedem Fall geeignet. Für einfache Gesetze und Parlamentsreferenden bedürfe es im Grunde überhaupt keines Zustimmungsquorums, da auch Wahlergebnisse unabhängig von der Wahlbeteiligung wirksam seien. Ein Quorum für einfache Gesetze und Parlamentsreferenden, das faktisch bei 13 % der Wahlberechtigten liege, sei selbst bei strenger Lesart unbedenklich. Für Verfassungsänderungen gelte nichts anderes. Das hier vorgesehene Quorum von faktisch 26 % der Wahlberechtigten schließe vorschnelle Verfassungsänderungen in jedem Fall aus.

Soweit der Antragsteller angesichts der Neuregelung über Verfassungsreferenden die Gefahr einer erzwungenen jahrelangen Untätigkeit des parlamentarischen verfassungsändernden Gesetzgebers sehe, stelle er hypothetische Betrachtungen an, zumal Verfassungsänderungen nicht von heute auf morgen anstünden. Letztlich stelle Art. 51 Abs. 3 der überarbeiteten Fassung nur den parlamentarischen mit dem Volksgesetzgeber gleich.

Entscheidungsgründe:

A.

Die Anträge sind zulässig.

Der Antrag zu 1., mit dem die Feststellung begehrt wird, das beantragte Volksbegehren sei nicht durchzuführen, ist statthaft. Das ergibt sich aus Art. 50 Abs. 6 Satz 1, 1. Alt. HV und Art. 65 Abs. 3 Nr. 5, 1. Alt. HV in Verbindung mit § 26 Abs. 1, 1. Alt. Nr. 1 HVAbStG, wonach das Verfassungsgericht auf Antrag des Senats über die Durchführung von Volksbegehren entscheidet. Hinsichtlich des Prüfungsgegenstands stellt Art. 50 Abs. 7 Satz 1 HV in Verbindung mit § 26 Abs. 1 Nr. 1 HVAbstG klar, dass das Verfassungsgericht auf Antrag des Senats insbesondere zu prüfen hat, ob eine zustande gekommene Volksinitiative die Grenzen des Artikels 50 Abs. 1 Satz 2 HV wahrt oder mit sonstigem höherrangigem Recht vereinbar ist.

Der Antrag zu 2., mit dem die Feststellung begehrt wird, die überarbeitete Fassung des Gesetzentwurfs wahre die Grenzen einer zulässigen Überarbeitung nicht, ist nach § 14 Nr. 5 des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht (vom 23.3.1982,

HmbGVBl. 1982, S. 53; zuletzt geändert durch Gesetz vom 3.6.2015, HmbGVBl. 2015, S. 105; HVerfGG) in Verbindung mit § 26 Abs. 1, 1. Alt. Nr. 2, 1. Alt. HVAbstG statthaft.

Die Anträge sind auch frist- und formgerecht gestellt. Die für den am 29. März 2016 bei Gericht eingegangenen Antrag zu 1. einschlägige Frist aus § 26 Abs. 2 Satz 1 erster Satzteil HVAbstG in Verbindung mit § 6 Abs. 1 Satz 2 HVAbstG ist gewahrt. Sie begann am 28. Februar 2016 zu laufen, nachdem zunächst die in § 6 Abs. 1 Satz 1 HVAbstG normierte Frist von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriftenlisten mit Ablauf des 28. Januar 2016 abgelaufen war und den Lauf der dreißigtägigen Frist aus § 6 Abs. 1 Satz 2 HVAbstG in Gang gesetzt hatte. Sie endete gemäß § 31a Abs. 1 Satz 2 HVAbstG in Verbindung Satz 1 der Vorschrift und in Verbindung mit § 191 Bürgerliches Gesetzbuch mit Ablauf des 29. März 2016, wobei sich der Fristablauf angesichts des gemäß § 31a Abs. 2 Satz 1 HVAbstG in Verbindung mit § 26 HVAbstG zu berücksichtigenden gesetzlichen Feiertages am 28. März 2016 (Ostermontag) um einen Tag verschob.

Der Antrag zu 2. ist fristgerecht binnen eines Monats nach Einreichung des überarbeiteten Gesetzentwurfs (§ 26 Abs. 2 zweiter Satzteil HVAbstG) gestellt worden.

Die in § 26 Abs. 1 HVerfGG vorgeschriebenen Schriftform- und Begründungserfordernisse sind in Bezug auf beide Anträge gewahrt.

B.

Der Antrag zu 1. ist begründet; der Antrag zu 2. ist unbegründet.

Dem Antrag zu 1. festzustellen, dass das Volksbegehren „‘Rettet den Volksentscheid‘ zur Stärkung der Demokratie in Hamburg“ in der am 24. März 2016 eingereichten überarbeiteten Fassung des Gesetzentwurfs nicht durchzuführen ist, ist stattzugeben. Zwar sind die formellen Voraussetzungen für ein Volksbegehren zum Gegenstand des Gesetzentwurfs vom 24. März 2016 gegeben (dazu unter I.). Insbesondere wahrt die überarbeitete Vorlage entgegen der Auffassung des Antragstellers die Grenzen einer zulässigen Überarbeitung (unten I.4.), womit sich der Antrag zu 2. als unbegründet erweist. Jedoch ist die überarbeitete Gesetzesvorlage in der Fassung vom 24. März 2016 mit höherrangigem Recht nicht vereinbar (dazu unter II.).

I. Die formellen Voraussetzungen für die Durchführung des Volksbegehrens sind erfüllt.

1. Maßgeblich ist hierbei allein der Gesetzentwurf in seiner Fassung vom 24. März 2016.

Gegenstand verfassungsgerichtlicher Prüfung ist die Durchführung eines Volksbegehrens in der Gestalt, die es zuletzt durch den Antrag der Initiatoren erhalten hat. Die Verfassung und das einfache Recht räumen den Initiatoren eine zeitlich und sachlich (durch Art. 50 Abs. 2 Satz 5 HV und § 6 Abs. 1 Satz 3, 4 HVAbstG) begrenzte Herrschaft über den Gegenstand ihres Antrags ein. Nach Art. 50 Abs. 2 Satz 5, Abs. 3 Satz 4 HV i.V. mit Art. 50 Abs. 7 Satz 1 HV, §§ 6 Abs. 1 Satz 3, 18 Abs. 1 Satz 3 HVAbstG können die Initiatoren den Gesetzentwurf im zeitlichen Zusammenhang sowohl mit dem Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens als auch mit dem Antrag auf Durchführung eines Volksentscheids überarbeiten. Über das Ergebnis einer Volksinitiative bzw. eines Volksentscheids können die Initiatoren zudem insoweit frei verfügen, als sie auf Durchführungsanträge für die jeweils nächsten Stufen verzichten oder solche Anträge nach §§ 8 Abs. 1, 19a Abs. 1 HVAbstG zurücknehmen können (zur Verfügungsmacht der Initiatoren siehe etwa HVerfG, Urt. v. 14.12.2011, 3/10, HmbJVBl 2012, 26, juris, Rn. 141).

Verfolgen die Initiatoren mit dem Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens den Erlass eines Gesetzes in einer gegenüber dem ursprünglichen Entwurf überarbeiteten Fassung, so ist nur diese überarbeitete Fassung vom insoweit maßgeblichen Willen der den Antrag stellenden Initiatoren umfasst. Auf prozessualer Ebene kann daher auch die Feststellung, das Volksbegehren sei nicht durchzuführen, da die überarbeitete Fassung einer Vorlage gegen die Verfassung verstoße, nicht etwa dazu führen, dass die ursprüngliche – von den Initiatoren aufgegeben – Fassung wiederauflebte und nun zu prüfen wäre.

2. Der Gesetzentwurf in der Fassung vom 24. März 2016 enthält einen nach Art. 50 Abs. 1 HV tauglichen Gegenstand eines Volksbegehrens.

Dass auch Änderungen der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg Gegenstand eines Volksbegehrens sein können, ergibt sich mittelbar aus Art. 50 Abs. 3 Satz 11 HV. Die Vorschrift betrifft den in Art. 50 Abs. 3 HV geregelten Fall, dass die Bürgerschaft nach einem erfolgreichen Volksbegehren (d.h. nach Unterstützung des Volksbegehrens durch

mindestens ein Zwanzigstel der Wahlberechtigten, Art. 50 Abs. 2 Satz 8 HV) weder das vom Volksbegehren eingebrachte Gesetz verabschiedet noch einen Beschluss gefasst hat, der der anderen Vorlage vollständig entspricht, und der Senat auf Antrag der Volksinitiatoren einen Volksentscheid durchführt (Art. 50 Abs. 3 Satz 3, 5 HV). Wenn nun Art. 50 Abs. 3 Satz 11 HV bestimmt, dass Verfassungsänderungen einer Mehrheit von zwei Dritteln der Abstimmenden und von mindestens zwei Dritteln der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen bedürfen, ergibt sich hieraus, dass auch Verfassungsänderungen Gegenstand eines Volksentscheides und somit eines vorhergehenden Volksbegehrens sein können.

3. Die Verfahrensvoraussetzungen sind eingehalten.

Der Antragsteller hat das Zustandekommen der Volksinitiative (Art. 50 Abs. 1 Satz 3 HV) festgestellt. Die Bürgerschaft hat – nachdem sie sich mit dem Anliegen der Volksinitiative befasst (Art. 50 Abs. 2 Satz 1 HV) und den Volksinitiatoren Gelegenheit gegeben hat, das Anliegen in einem Ausschuss zu erläutern (Art. 50 Abs. 2 Satz 3 HV) – nicht innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften das von der Volksinitiative beantragte Gesetz verabschiedet. Die Beteiligten zu 3 haben daraufhin binnen der Frist des § 6 Abs. 1 Satz 2 HVAbstG einen wirksamen Antrag auf Durchführung des Volksbegehrens gestellt.

4. Die überarbeitete Vorlage wahrt entgegen der Auffassung des Antragstellers die Grenzen einer zulässigen Überarbeitung.

- a) Nach Art. 50 Abs. 2 Satz 4 HV können die Volksinitiatoren, sofern die Bürgerschaft nicht innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften das von der Volksinitiative beantragte Gesetz verabschiedet oder einen Beschluss gefasst hat, der der anderen Vorlage vollständig entspricht, die Durchführung eines Volksbegehrens beantragen. Sie können den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage hierzu gemäß Art. 50 Abs. 2 Satz 5 HV (in der Fassung des Elften Gesetzes zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 16.12.2008, HmbGVBl. S. 431) in überarbeiteter Form einreichen. Nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers (vgl. Bü-Drs. 19/1476, S. 4) sollte die neu in Verfassungsrang erhobene Möglichkeit zur Überarbeitung nicht nur redaktionelle Änderungen erfassen, sondern auch der Ausräumung von Wider-

sprüchen und Unklarheiten dienen und den Initiatoren die Möglichkeit geben, auf veränderte Sach- und Rechtslagen, die sich im Laufe des Verfahrens ergeben, zu reagieren, um Inhalt und Ziel des Anliegens zu sichern. Der Grundcharakter und die nach allgemeinem Verständnis angestrebten Ziele oder Teilziele der Volksinitiative dürfen dagegen nicht verändert werden.

Die Regelung des Art. 50 Abs. 2 Satz 4 HV wird auf der Ebene des einfachen Rechts flankiert durch die nach dem Willen des Gesetzgebers lediglich klarstellende Vorschrift (dazu Bü-Drs. 20/4525, S. 16 rechte Spalte) in § 6 Abs. 1 Satz 4 HVAbstG (in der ab dem 17. Oktober 2012 geltenden Fassung). Danach dürfen im Falle einer Überarbeitung Grundcharakter, Zulässigkeit und Zielsetzung des Anliegens nicht verändert werden.

b) Bei den danach maßgeblichen Kriterien „Zulässigkeit“, „Grundcharakter“ und „Zielsetzung“, anhand derer zu messen ist, ob die Überarbeitung die Grenzen des Zulässigen wahrt, handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe.

Hierbei statuiert der Begriff der Zulässigkeit des Anliegens im Ergebnis nur das, was ohnehin schon gilt: Er ist – worauf auch der Antragsteller zutreffend hinweist – so zu verstehen, dass die Überarbeitung den Gegenstand der Vorlage nicht so stark verändern darf, dass er nicht mehr Gegenstand eines Volksbegehrens sein kann. Einer vertieften Auseinandersetzung mit diesem Kriterium bedarf es im vorliegenden Fall nicht. Wie oben unter B.I.2. dargestellt, enthält die überarbeitete Vorlage einen nach Art. 50 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 Satz 11 HV zulässigen Gegenstand eines Volksbegehrens.

Die Bezugnahme auf den Grundcharakter des Anliegens beschränkt die Überprüfung darauf, ob das Anliegen in seinen wesentlichen Zügen dem der Volksinitiative entspricht. Schon vor der Erhebung der Überarbeitungsmöglichkeit in den Rang von Verfassungsrecht durch das Elfte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg hat das Hamburgische Verfassungsgericht für den Fall eines teilunzulässigen Volksbegehrens entschieden, dass das Volksbegehren in Bezug auf den verbleibenden Teil durchzuführen sei, ohne dass hypothetisch danach gefragt werden müsse, ob dieser Teil für sich genommen das Unterschriftenquorum erreicht hätte. Eine Nichtdurchführung hat es nur in den Fällen für angezeigt gehalten, in denen das Quorum für den verbleibenden Teil offensichtlich nicht erreicht worden wäre (HVerfG, Urt. v. 22.4.2005, 5/04, Nor-

dÖR 2005, 524, juris, Rn. 118 bis 123). Auch im Rahmen der Überarbeitung kommt es nur darauf an, dass die neue Fassung die wesentlichen Grundzüge des ursprünglichen Entwurfs beibehält, die im Vergleich zum geltenden Recht sowie ggf. zu konkurrierenden Vorlagen ihren spezifischen Gehalt bilden. Für die Durchführung eines Volksbegehrens mit diesem Gehalt besteht eine hinreichende Legitimation durch die Volksinitiative.

Der Begriff der Zielsetzung eines Anliegens entspricht bei Vorlagen, die sich auf Rechtsänderungen richten, dem Normzweck, den die gewünschte Regelung verfolgt. Die Zielsetzung ist bei Gesetzesvorlagen nicht als auf die Schaffung eines bestimmten Zustandes im Sinne der Verwirklichung eines konkreten Sachverhalts zu verstehen, sondern als Einführung eines neuen Rechtsgedankens in das Recht oder als Modifikation eines bereits im bestehenden Recht verwirklichten Rechtsgedankens. Keine Frage der Zielsetzung sondern der Umsetzung des gesetzten Ziels ist demgegenüber die konkrete Regelungstechnik, derer sich eine Vorlage bedient. Grundsätzlich der Überarbeitung zugänglich sind daher Wortlaut, Systematik und Wirkungsmechanismen der in den Vorlagen enthaltenen Vorschriften. Sie sind im Rahmen einer Prüfung an Art. 50 Abs. 2 Satz 5 HV auch nicht auf ihre Vereinbarkeit mit den Zielsetzungen der Vorlagen zu prüfen, denn Aufgabe des Hamburgischen Verfassungsgerichts ist es nicht, die Interessen einer Volksinitiative besser zu verstehen als diese selbst es tut.

c) Bei Anwendung dieser Grundsätze begegnen weder die Änderungen rein redaktioneller Natur (aa)) noch die inhaltlichen Änderungen (bb)) Bedenken.

aa) Dies gilt für die Änderungen in Art. 4 HV und Art. 6 HV, die vor dem Hintergrund einer Bündelung der Regelungen zu fakultativen Referenden in Art. 51a in der Fassung der überarbeiteten Vorlage erfolgt sind.

Da auch die überarbeitete Fassung Volksinitiative und Volksbegehren kennt, stellt sich die Änderung des Art. 48 Abs. 1 der ursprünglichen Vorlage ebenfalls als redaktionell dar. Dem in Art. 50a Abs. 1 Satz 4 der ursprünglichen Vorlage klammerdefinierten Referendumsbegehren entspricht inhaltlich die „Gegenvorlage“ in Art. 50a Abs. 2 des überarbeiteten Entwurfs, sodass auch diese Änderung nur redaktioneller Natur ist.

Die Teilnichtigkeitsklausel in Art. 48 Abs. 2 der ursprünglichen Vorlage findet sich in der überarbeiteten Fassung in der Regelung zur Überprüfung von Volksentscheiden (Art. 50 Abs. 13). Auch hinsichtlich der Berechnung der Quoren in Art. 50 Abs. 8 und 9 des Gesetzentwurfs weichen beide Fassungen nur auf den ersten Blick voneinander ab. Nach wie vor soll das Zustimmungsquorum für Entscheidungen über einfache Gesetze und andere Vorlagen unter Zugrundelegung des Prozentsatzes derjenigen Wahlberechtigten berechnet werden, die durch die Zahl der Abgeordneten repräsentiert sind, die mindestens hinter einem entsprechenden Beschluss der Bürgerschaft stehen müssen.

Der Inhalt von Art. 50 Abs. 12 der ursprünglichen Vorlage findet sich in Art. 51a Abs. 1 der überarbeiteten Fassung wieder. Der Inhalt von Art. 50 Abs. 13 der ursprünglichen Vorlage entspricht im Wesentlichen Art. 51a Abs. 3 und 4 der überarbeiteten Vorlage. Dasselbe gilt für das Verhältnis von Art. 50 Abs. 14 bis 17 der ursprünglichen Vorlage zu Art. 50 Abs. 11, 12, 14 und 15 der überarbeiteten Vorlage.

Art. 50a Abs. 1 der ursprünglichen Vorlage entspricht Art. 50a Abs. 1 und 2 der überarbeiteten Fassung. Auch der Regelungsgehalt in Art. 50a Abs. 2 der ursprünglichen Vorlage findet sich im Wesentlichen in Art. 50a Abs. 3 bis 6 der überarbeiteten Fassung wieder. Dasselbe gilt für die Kollisionsregelungen (Art. 50a Abs. 3 der ursprünglichen Vorlage / Art. 50a Abs. 7 bis 9 der überarbeiteten Fassung) und Art. 50a Abs. 4 der ursprünglichen Fassung. Der wesentliche Inhalt entspricht dem neuen Art. 50a Abs. 10. Der Inhalt von Art. 51 Abs. 4 der ursprünglichen Vorlage ist in der überarbeiteten Fassung im Wesentlichen unverändert nach Art. 51a Abs. 4 migriert.

bb) Auch die inhaltlichen Änderungen halten einer Überprüfung an Art. 50 Abs. 2 Satz 5 HV Stand. Sie lassen den Grundcharakter und die Zielsetzung gegenüber der ursprünglichen Vorlage, wie sie von den Initiatoren verfolgt worden sind, unverändert und halten sich in den Grenzen von Art. 50 Abs. 2 Satz 5 HV. Die überarbeitete Fassung verfolgt ebenso wie die ursprüngliche Vorlage das Ziel, die Rolle des Volkes bei der politischen Willensbildung möglichst weitgehend zu stärken, indem die Regelungen der verschiedenen Spielarten der Volksgesetzgebung entsprechend verändert werden. Im Einzelnen:

(1) Hinsichtlich Satz 1 der Präambel kehrt die überarbeitete Fassung zum geltenden Wortlaut der Verfassung zurück, nachdem zuvor noch gefordert worden war, der Senat solle

die Verfassung ohne Hinweis auf den Beschluss der Bürgerschaft verkünden. Unschädlich ist das schon deswegen, weil der Präambel kein wesentlicher verfassungsrechtlicher Gehalt entnommen werden kann.

(2) Die in der Aufgabe der in der ursprünglichen Vorlage enthaltenen „Sperrklausel für Sperrklauseln“ liegende inhaltliche Änderung begegnet gleichfalls keinen Bedenken. Nach Art. 6 Abs. 4 Satz 2 der ursprünglichen Vorlage sollten Sperrklauseln fünf vom Hundert der für alle Wahlvorschläge abgegebenen gültigen Stimmen, die bei der Mandatsverteilung für die Bürgerschaft zu berücksichtigen sind, nicht überschreiten dürfen. Da diese Regelung am Grundcharakter der ursprünglichen Vorlage nicht teilhatte und ein anderes Ziel verfolgte als die übrigen Vorschriften, liegt in ihrer Streichung eine zulässige Überarbeitung.

(3) Auch die inhaltlichen Änderungen in Art. 48 der überarbeiteten Vorlage halten sich in den aufgezeigten Grenzen. Art. 48 Abs. 2 der überarbeiteten Fassung entspricht weitgehend dem Abs. 3 der ursprünglichen Vorlage. Allerdings ist – worauf der Antragsteller zutreffend hinweist – die zunächst in Art. 48 Abs. 3 Satz 2 enthaltene Regelung, wonach auch Beschlüsse der Bürgerschaft über andere Vorlagen den Senat binden, nicht in die überarbeitete Fassung übernommen worden. Hierdurch wollten die Initiatoren offenbar verfassungsrechtlichen Bedenken vor dem Hintergrund des Gewaltenteilungsgrundsatzes Rechnung tragen. Da die Zielsetzung der Regelung eine Stärkung von Volksentscheid und Referendum ist, berührt es sie nicht, wenn die Rechte der Bürgerschaft gegenüber der ursprünglichen Fassung geschwächt werden. Die jetzt in Art. 48 Abs. 2 Satz 3 und 4 der überarbeiteten Fassung enthaltene Regelung („Die Bindung kann durch einen Beschluss der Bürgerschaft beseitigt werden. Der Beschluss ist im Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt zu verkünden.“) fand sich so in der ursprünglichen Vorlage nicht. Die gegenwärtig in Art. 50 Abs. 4a Satz 2 HV geregelte Reaktionsmöglichkeit der Bürgerschaft auf andere Vorlagen war im ursprünglichen Entwurf in Art. 50 Abs. 12 Satz 1 enthalten. Soweit der überarbeitete Entwurf zusätzlich die Verpflichtung enthält, Änderungsbeschlüsse im Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt zu veröffentlichen, ändert diese der Transparenz parlamentarischen Handelns dienende Regelung am Grundcharakter des Entwurfs nichts.

(4) Auch die Änderung in Art. 50 Abs. 1 hält sich innerhalb der Grenzen einer zulässigen Überarbeitung. Der Wortlaut der Vorschläge zur Änderung von Art. 50 Abs. 1 weicht in der ursprünglichen und der überarbeiteten Vorlage allerdings stark voneinander ab: Die ursprüngliche Fassung lautete:

„Das Volk kann zu allen Gegenständen der politischen Willensbildung, zu denen auch die Bürgerschaft Beschlüsse fassen kann, Gesetze ändern oder aufheben oder andere Vorlagen beantragen (Volksinitiative). Personalentscheidungen, Tarife der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge können nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein.“

Die überarbeitete Fassung lautet:

„Haushaltspläne, Bundesratsinitiativen, Personalentscheidungen, Tarife der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge können nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein.“

An den Vorgaben aus Art. 50 Abs. 2 Satz 5 HV gemessen liegt hier zunächst eine Änderung der Regelungstechnik vor. Satz 1 der ursprünglichen Fassung entsprach dem politischen Credo der Initiatoren („Über alles, worüber die Gewählten entscheiden können, müssen grundsätzlich auch die Wählenden entscheiden können“), während Satz 2 drei Ausnahmetatbestände nannte. An diesem Credo halten die Initiatoren auch in der überarbeiteten Fassung fest. Diese führt nur den um zwei Tatbestände (Bundesratsinitiativen und Haushaltspläne) erweiterten Katalog von Ausnahmen fort. Im Gegenschluss (argumentum e contrario) ergibt sich aus Satz 2 der überarbeiteten Vorlage, dass an dem Sinngehalt des alten Satzes 1 festgehalten wird. Denn eine nur die Ausnahmen nennende Vorschrift statuiert damit zugleich die Regel. Entgegen der Auffassung des Antragstellers hat die Initiative also gerade nicht die ursprüngliche Vorlage fallen gelassen. Sie hält im Gegenteil am Regel-Ausnahme-Verhältnis fest, wobei sie den Grundsatz, dass nach „ur-demokratischem Selbstverständnis“ die Wählenden über alles entscheiden können sollten, worüber auch die Gewählten entscheiden, für so offensichtlich hält, dass es nicht einmal mehr einer Erwähnung in der Verfassung bedürfen soll.

Angesichts dieser Interpretation der überarbeiteten Fassung, die ihre Stütze in der Begründung findet, folgt aus der Aufnahme zweier weiterer Ausschlussstatbestände entgegen der Auffassung des Antragstellers gerade nicht, dass die Intention der ursprünglichen Vor-

lage in ihr Gegenteil verkehrt worden wäre: Eine solche Änderung betrifft die Breite der Reform und nicht ihre Tiefe. Sie schließt (im Übrigen ja auch bereits in der ursprünglichen Vorlage) konkrete Regelungsgegenstände vom Geltungsanspruch der Volksinitiative aus, setzt aber zugleich abstrakt und generell deren Wesen als gleichrangige Form der Willensbildung gerade voraus. Abstriche von der Zielsetzung, Volksinitiativen zu möglichst weitreichender Durchsetzung zu verhelfen, liegen hierin nicht, zumal Volksabstimmungen über Haushaltspläne auch in der ursprünglichen Fassung nicht vorgesehen waren. Zudem lässt die Begründung der überarbeiteten Fassung erkennen, dass die Aufnahme der Haushaltspläne eher aus pragmatischen Erwägungen als aufgrund eigener verfassungsrechtlicher Bedenken der Initiatoren erfolgt ist. Anhaltspunkte für eine Änderung der Zielsetzung ergeben sich insoweit entgegen der Auffassung der Antragsteller nicht.

(5) Bei der Neuaufnahme des Regelungsgehalts von § 6 Abs. 1 Satz 4 HVAbstG in die Verfassung (Art. 50 Abs. 4 und 6 der überarbeiteten Fassung) handelt es sich nicht um eine neue Zielsetzung. Vielmehr passt sich die Regelung in die Zielsetzung der alten und neuen Gesetzesvorlage ein. Es erscheint nur konsequent, gerade nach Erhebung der Überarbeitungsmöglichkeit in den Rang von Verfassungsrecht durch das Elfte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg auch die Grenzen der Überarbeitung in die Verfassung aufzunehmen. Eine Volksinitiative, die sich zu einem „fairen Miteinander“ von parlamentarischer und Volksgesetzgebung bekennt, handelt nicht im Widerspruch zu ihren eigenen Zielen, wenn sie zugleich Beschränkungen der Volksgesetzgebung mit in die Verfassung aufgenommen wissen möchte, zumal wenn diese ihre Wurzel letztlich in der Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts (vgl. hierzu HVerfG, Urf. v. 22.4.2005, 5/04, NordÖR 2005, 524, juris, Rn. 121) haben. Auch die Normierung eines Anspruchs auf Beratung durch den Senat verfolgt – wie sich plausibel auch aus der Begründung ergibt – das Ziel einer möglichst effizienten Überarbeitung von Vorlagen und dient damit den von beiden Entwürfen verfolgten Zielen.

(6) Art. 50 Abs. 10 der ursprünglichen Vorlage sah in Satz 3 eine Alternativabstimmung im Einvernehmen mit den Trägern der Vorlage vor; nach der neuen Fassung soll die Landesabstimmungsleitung im Einvernehmen mit der Bürgerschaft und den Initiativen auch andere Abstimmungsverfahren ermöglichen können. Es handelt sich um eine Ausführungsbestimmung technischer Art, deren Änderung Detailcharakter hat. Grundcharakter und Zielsetzung des Anliegens bleiben hierdurch unberührt. Das Gleiche gilt für den Weg-

fall der in Art. 50 Abs. 11 der ursprünglichen Vorlage enthaltenen Regelung, die durch die geänderte Fassung der Regelungen zu den Zustimmungsquoren in Art. 50 Abs. 8 und 9 der überarbeiteten Vorlage obsolet geworden ist.

(7) Der Inhalt von Art. 50 Abs. 12 der ursprünglichen Vorlage findet sich in der überarbeiteten Fassung in Art. 51a Abs. 1. Allerdings ist der letzte Satz des alten Entwurfs in der neuen Fassung nicht enthalten. Dieser sah fakultative Referenden auch gegen Beschlüsse der Bürgerschaft vor, durch die Gesetze oder andere Vorlagen geändert werden, mit denen Volksbegehren übernommen worden waren. Das Entfallen dieser Regelung berührt weder Grundcharakter noch Zielsetzung des Anliegens. Es liegt nahe, dass mit dem Streichen dieser Regelung verfassungsrechtlichen Bedenken Rechnung getragen werden sollte.

(8) Art. 50 Abs. 13 der überarbeiteten Fassung hat nur in Bezug auf die salvatorische Klausel in Satz 2 eine Entsprechung in der ursprünglichen Fassung. Neu ist Satz 1, wonach das Hamburgische Verfassungsgericht auf Antrag des Senats über die Zulässigkeit des Volksbegehrens entscheidet. Da hiermit ganz offensichtlich etwas anderes gemeint ist als die Prüfung über die Durchführung (Art. 50 Abs. 6 HV und auch Art. 50 Abs. 14 der überarbeiteten Fassung), liegt eine inhaltliche Änderung vor. Die Begründung spricht davon, dass die in Abs. 13 geregelte Zulässigkeitsprüfung in die Verfassung aufgenommen werden solle, weil die Verfahrensprüfung durch das Verfassungsgericht ebenfalls in der Verfassung (Abs. 14) normiert sei. Die Zielsetzung dieser Änderung hält sich ebenfalls im Rahmen des ursprünglichen Anliegens. Zwar verleiht die vom Antragsteller gerügte Aufspaltung der verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten der Änderung eine gewisse Reichweite. Sie soll indes ebenfalls der Stärkung der Volksinitiative dienen. Denn offenbar soll bereits in einem frühen Stadium eine (verfassungs-) rechtliche Prüfung ermöglicht werden, die der Initiative im Obsiegensfall zu gesteigerter Legitimität verhelfen kann.

(9) Während der Regelungsgehalt des Art. 50a Abs. 2 der ursprünglichen Vorlage sich im Wesentlichen in Art. 50a Abs. 3 bis 6 der überarbeiteten Vorlage findet, wird die Abstimmungsregel in Art. 50a Abs. 2 Satz 6 der ursprünglichen Vorlage („Die Vorlage ist angenommen, wenn die Mehrheit der gültig Abstimmenden zustimmt.“) nun durch Verweisung auf die Regelung in Art. 50 Abs. 8 der überarbeiteten Fassung ersetzt. Diese Ersetzung

einer ursprünglich eigenen Abstimmungsregel durch Verweis im neuen Art. 50a Abs. 8 auf die allgemeine Bestimmung in Art. 50 Abs. 8 ist technischer und nicht inhaltlicher Art.

(10) Art. 51 Abs. 1 der ursprünglichen Fassung sah ein obligatorisches Referendum für die Änderung von Gesetzen zur Durchführung von Wahlen und Abstimmungsgesetzen vor. Die überarbeitete Fassung (dort Art. 51a Abs. 2) ermöglicht lediglich ein fakultatives Referendum. Diese Rückstufung von obligatorisch zu fakultativ steht ebenfalls nicht im Konflikt mit dem Grundcharakter des Anliegens und der Zielsetzung einzelner Normen. Ausgehend von dem politischen Selbstverständnis, auf dem beide Vorlagen beruhen, übt das Volk eine Art Wächteramt über das Handeln der Legislative aus, angesichts dessen es genügt, dass es bei Wahlrechtsänderungen selbst die Initiative zum Referendum ergreifen kann. Eine wesentliche Preisgabe eigener Zielvorstellungen liegt hierin nicht.

Nach alledem kann nicht – auch nicht in einer Gesamtschau – von einer die Grenzen des Art. 50 Abs. 2 Satz 5 HV überschreitenden Änderung des Gesetzentwurfs in der Fassung vom 27. Mai 2015 ausgegangen werden.

II. Gleichwohl erweist sich der Antrag zu 1. in vollem Umfang als begründet.

Das Volksbegehren ist nicht durchzuführen. Zum einen verstößt es gegen das sich aus dem Demokratieprinzip ergebende Koppelungsverbot (dazu unter 1.). Zum anderen sind die mit der Vorlage verfolgten Einzelbegehren jeweils mit unverrückbaren Grundentscheidungen der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg unvereinbar (dazu unter 2.). Dementsprechend kommt auch eine Durchführung in der Weise, dass das Volksbegehren in verschiedene Einzelbegehren aufgeteilt und diese jeweils gesondert zur Abstimmung gestellt werden, nicht in Betracht.

1. Der Durchführung eines einheitlichen Volksbegehrens über den Gesetzentwurf vom 24. März 2016 steht das für die Volksgesetzgebung geltende Koppelungsverbot entgegen.

a) Aus dem Demokratieprinzip folgt, dass Materien, die nicht in einem sachlich-inhaltlichen Zusammenhang stehen, nicht in demselben Volksbegehren miteinander gekoppelt werden dürfen (hierzu und zum Folgenden Bayerischer Verfassungsgerichtshof, *Entsch. v. 24.4.2000, Vf. 112-IX-99, VerfGHE BY 53, 23, juris, Rn. 40 ff. m.w.N.*). Echte

Mitwirkung an einem Volksbegehren setzt voraus, dass der Bürger bei den Einzelakten dieses Gesetzgebungsvorgangs seinen Willen deutlich, unverkürzt und unverfälscht zum Ausdruck bringen kann. Diese Notwendigkeit besteht, da das Volk als solches nicht organisiert ist und demgemäß seinen Willen bei der Volksgesetzgebung nur in Form von Abstimmungen zu Vorlagen äußern kann, die inhaltlich notwendigerweise von wenigen Personen vorbereitet werden müssen. Da das Volk auf die Abstimmung mit „Ja“ oder „Nein“ beschränkt ist, ist es geboten, sachlich und inhaltlich nicht unmittelbar zusammenhängende Materien getrennt zur Abstimmung zu stellen, um eine möglichst differenzierte Willensbildung des Volkes zu ermöglichen. Im Übrigen soll das Koppelungsverbot auch der Gefahr entgegenwirken, dass Regelungen und andere Vorlagen die erforderliche Mehrheit nur im Gefolge der Verbindung mit einem populären und damit zugkräftigen Einzelbegehren erreichen (Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entsch. v. 24.4.2000, Vf. 112-IX-99, VerfGHE BY 53, 23, juris, Rn. 43).

Ob ein in diesem Sinne sachlich-inhaltlicher Zusammenhang besteht, ist nicht anhand der Intention oder des Zusammenhangs einer entworfenen Regelung zu ermitteln, sondern anhand des materiellen Inhalts der Regelung (auch hierzu Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entsch. v. 24.4.2000, Vf. 112-IX-99, VerfGHE BY 53, 23, juris, Rn. 47). Indizwirkung kann hierbei haben, ob einzelne Teile der vorgeschlagenen Regelung jeweils für sich einen eigenständigen Entwurf darstellen könnten. Entscheidend sind allerdings nicht formelle Kriterien, sondern der materielle Inhalt der Regelung: Nur wenn sich die vorgesehenen Regelungen eines Gesetzentwurfs auf einen umgrenzbaren Bereich beschränken, wenn sie nach objektiver Beurteilung innerlich eng zusammenhängen, also eine "Einheit der Materie" gegeben ist, kann von einem sachlichen Zusammenhang der Regelungsmaterie gesprochen werden (Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entsch. v. 24.4.2000, Vf. 112-IX-99, VerfGHE BY 53, 23, juris, Rn. 44).

Damit ist zugleich klargestellt, dass verschiedene Regelungsmaterien nicht allein deshalb zu einem sachlich zusammenhängenden Gesetzeswerk werden, weil sie einer gemeinsamen Zielsetzung dienen. Auch dann, wenn Motivation und Abänderungstendenz deckungsgleich sind, müssen verschiedene Materien getrennt zur Abstimmung gestellt werden (Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entsch. v. 24.4.2000, Vf. 112-IX-99, VerfGHE BY 53, 23, juris, Rn. 45), um dem Volk als Souverän eine differenzierte Willensbildung zu ermöglichen.

b) Der vorliegende Gesetzentwurf fasst insgesamt fünf verschiedene sachlich abgegrenzte Regelungsmaterien zusammen:

1. Neuregelungen über Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide, flankiert durch eine Neuregelung verfassungsgerichtlicher Zuständigkeiten,
2. Ersetzung des Bürgerschaftsreferendums durch ein Parlamentsreferendum,
3. Einführung eines obligatorischen Verfassungsreferendums,
4. Einführung eines fakultativen Wahlrechtsreferendums,
5. Besondere Anforderungen an Form und Inhalt zukünftiger Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften mit Außenwirkung.

Diese sind zwar überwiegend von derselben legislatorischen Intention getragen, stehen aber hinsichtlich ihrer konkreten Wirkungsweisen nicht im für eine einheitliche Abstimmung erforderlichen sachlich-inhaltlichen Zusammenhang:

aa) Der Schwerpunkt des Gesetzentwurfs liegt in einer erheblichen Umgestaltung der Regelungen über Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide. Es handelt sich im Einzelnen um:

- Art. 48 Abs. 1 und 2,
- Art. 50 Abs. 1 bis einschließlich Abs. 12 sowie Abs. 15,
- Art. 51a Abs. 1 und, soweit sie sich auf Abs. 1 beziehen, auch Abs. 3 bis 5.

Hierzu zählen die Regelungen über die im Vergleich zur geltenden Rechtslage abgesenkten Quoren, über verlängerte Fristen, über die Beratungspflicht durch den Senat sowie das Recht, den Rechnungshof anzurufen. Diese Regelungen stehen für sich betrachtet in einem hinreichend sachlich-inhaltlichen Zusammenhang. In einem weiteren, aber immer noch hinreichend engen Zusammenhang hierzu steht die beabsichtigte Neuregelung verfassungsgerichtlicher Zuständigkeit durch Art. 50 Abs. 13 des Gesetzentwurfs. Sie soll zwar im Kern lediglich das in die Verfassung aufnehmen, was auf einfach-rechtlicher Ebene bereits gilt, verfolgt damit allerdings den Zweck einer früheren Klärung bestimmter Fragen durch das Hamburgische Verfassungsgericht.

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