



HAMBURGISCHES VERFASSUNGSGERICHT

HVerfG 6/20

Urteil

Im Namen des Volkes

In der Verfassungsstreitsache

1. Senat der Freien und Hansestadt Hamburg,
vertreten durch seinen Präsidenten,
den Ersten Bürgermeister Dr. Peter Tschentscher,
Rathausmarkt 1,
20095 Hamburg,

Antragsteller und Beteiligter zu 1.,

Verfahrensbevollmächtigter:
XXXXXX

2. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg,
vertreten durch ihre Präsidentin,
die Abgeordnete Carola Veit,
Rathausmarkt 1,
20095 Hamburg,

Beteiligte zu 2.,

3. Initiatoren der Volksinitiative „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide jetzt verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“,
handelnd durch ihre Vertrauenspersonen,

Beteiligte zu 3.,

Verfahrensbevollmächtigte:
XXXXXX

hat das Hamburgische Verfassungsgericht aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 21. Dezember 2021

für Recht erkannt:

Es wird festgestellt, dass das am 7. Juni 2020 beantragte Volksbegehren „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide jetzt verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“ nicht durchzuführen ist.

Tatbestand

Der Beteiligte zu 1. wendet sich gegen die Durchführung des Volksbegehrens „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide jetzt verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“.

Der Antragsteller und Beteiligte zu 1. ist der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, die Beteiligte zu 2. ist die Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg. Die Beteiligten zu 3. sind die Vertrauenspersonen der Volksinitiative „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide jetzt verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“.

Mit E-Mail vom 1. Mai 2019 reichten die Beteiligten zu 3. drei verschiedene Volksinitiativen zwecks Beratung bei der Landesabstimmungsleitung ein. Hierunter befand sich auch eine Volksinitiative mit dem Titel „Verbindlichkeit von Bürgerbegehren“. Der Wortlaut des Vorschlags liegt nicht vor. Mit E-Mail vom 8. Mai 2019 teilte der Landesabstimmungsleiter mit, dass nach cursorischer Betrachtung durchgreifende rechtliche Bedenken gegen den eingereichten Vorschlag bestünden. Mit einer weiteren E-Mail vom 25. Juni 2019 reichten die Beteiligten zu 3. einen Entwurf von sogenannten anderen Vorlagen in drei Varianten ein. Variante 1 trägt die Bezeichnung „Gemeinden für Hamburg“, Variante 2 „stärkere Bezirke“ und Variante 3 „Berlin plus“. Der Wortlaut von Variante 1 lautet u.a. wie folgt: „Senat und Bürgerschaft unternehmen alle notwendigen Schritte um gemäß Art. 28 Absatz 2 GG staatliche und gemeindliche Tätigkeiten zu trennen und Gemeinden für Hamburg einzuführen. Ziel ist es innerhalb von fünf Jahren Politik in Hamburg bürgernäher und Bürgerentscheide gegenüber dem Senat verbindlicher zu machen.“ Nachdem der Landesabstimmungsleiter Bedenken gegen die Vorschläge mitgeteilt hatte, verfolgten die Beteiligten zu 3. diese Version der anderen Vorlage im Folgenden nicht weiter.

Mit E-Mail vom 15. Juli 2019 reichten die Beteiligten zu 3. den endgültigen Entwurf der anderen Vorlage zwecks weiterer Beratung beim Landesabstimmungsleiter ein. Hierauf wurden wiederum Bedenken mitgeteilt. Zur Erreichung der beabsichtigten Verbindlichkeit müsste der bestehende staatliche Aufbau grundsätzlich verändert werden. Weiterhin sei zweifelhaft, ob die beabsichtigte Verfassungsänderung über den Weg einer anderen Vorlage durchgesetzt werden könnte. Das Erfordernis des fundamentalen Umbaus gehe aus dem Wortlaut der Vorlage nicht hervor. Damit fehle es auch an der erforderlichen Bestimmtheit für die Stimmberechtigten, sodass ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip anzunehmen sei. Die Formulierung „alle notwendigen Schritte“ lasse offen, welche dieser Schritte notwendig seien, sodass nicht hinreichend deutlich werde, über welchen Inhalt durch das Volk zu entscheiden sei. Wenn die kommunale Untergliederung den Gegenstand bilde, läge bei gleichzeitiger Forderung nach Verbindlichkeit von Bürgerentscheiden überdies eine unzulässige Koppelung vor. Eine besondere

Bindungswirkung von Bürgerentscheiden dürfte schließlich auch demokratisch nicht legitimiert sein.

Mit Schreiben vom 5. August 2019 zeigten die Beteiligten zu 3. gegenüber dem Beteiligten zu 1. den Beginn der Sammlung von Unterschriften für die Vorlage am 6. August 2019 an. Hierüber unterrichtete der Beteiligte zu 1. die Beteiligte zu 2. Die Vorlage lautet wie folgt:

„Bürgerbegehren und Bürgerentscheide jetzt verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“

„Senat und Bürgerschaft unternehmen unverzüglich alle notwendigen Schritte, damit in Bezirksangelegenheiten rechtlich für Bezirk und Senat Bürgerentscheide bindend sind. Bürgerbegehren dürfen ab dem Tag ihrer Anmeldung nicht mehr be- bzw. verhindert werden.

Erfolgreiche Bürgerentscheide oder der Beschluss des Bezirks über die Annahme von Bürgerbegehren dürfen nur im Wege eines neuen Bürgerentscheids abgeändert werden.“

Die Begründung der Vorlage hat folgenden Wortlaut:

„Bürgerbegehren und Bürgerentscheide werden in Hamburg immer wieder – in erster Linie vom Senat – im Vorfeld ausgebremst, ausgehebelt oder durch widersprechende Maßnahmen unterlaufen. Dies wollen wir ändern.

In Bezirksangelegenheiten sollen für Bezirk und Senat daher Bürgerbegehren rechtlich verbindlich und Bürgerentscheide für das Verwaltungshandeln von Bezirk und Senat rechtlich bindend sein. Bezirksangelegenheiten sind diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die durch ihren spezifischen Bezug zum Bezirk allen Einwohnern des Bezirks gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben oder -wohnen betreffen.

Ein Bürgerentscheid oder der Beschluss über die Annahme eines Bürgerbegehrens müssen unverzüglich umgesetzt werden.

Erfolgreiche Bürgerentscheide oder der Beschluss des Bezirks über die Annahme von Bürgerbegehren dürfen nur im Wege eines neuen Bürgerentscheids abgeändert werden. Das heißt, dass die Verwaltung Hamburgs einen entsprechenden Bürgerentscheid oder ihren Beschluss über die Annahme eines solchen Bürgerbegehrens nicht mehr abändern darf.

Den Bürgern sollte eine abschließende Entscheidung in Bezirksangelegenheiten durch Bürgerentscheid durch Maßnahmen des Senats nicht mehr entzogen werden können, wenn das Bürgerbegehren zulässig ist. Daher dürfen Bürgerbegehren ab dem Tag ihrer Anmeldung nicht mehr be- bzw. verhindert werden.

Die Bindungswirkung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden gegenüber Bezirk und Senat ermöglicht die direkte und wirksame Teilhabe der Bürger an politischen Entscheidungen in örtlichen Angelegenheiten ihres Bezirks.“

Am 1. Februar 2020 reichten die Beteiligten zu 3. die Listen der für die Vorlage gesammelten Unterschriften beim Beteiligten zu 1. ein. Dieser stellte am 25. Februar 2020 fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen sei, und unterrichtete hierüber die Beteiligte zu 2. (Bü-Drs. 21/20264). Die Beteiligte zu 2. befasste sich mit dem Anliegen der Volksinitiative und überwies diese in ihrer Sitzung vom 1. April 2020 in ihren Ausschuss für Verfassung, Geschäftsordnung und Wahlprüfung (Plenarprotokoll 22/2). Die Beteiligten zu 3. erhielten Gelegenheit, ihr Anliegen am 12. Mai 2020 im Verfassungsausschuss zu erläutern (Ausschussprotokoll Nr. 22/1). Am 27. Mai 2020 befasste sich die Beteiligte zu 2. im Plenum mit dem Anliegen der Volksinitiative, fasste jedoch keinen der Vorlage der Volksinitiative entsprechenden Beschluss (Plenarprotokoll 22/5). Am 7. Juni 2020 beantragten die Beteiligten zu 3. die Durchführung eines Volksbegehrens.

Der Beteiligte zu 1. hat sich am 17. Juli 2020 an das Hamburgische Verfassungsgericht gewandt. Er ist der Auffassung, mit der Vorlage würden in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise Verfassungs- und Gesetzesänderungen angestrebt, ohne dass hierfür ein Gesetzentwurf zum Gegenstand der Volksinitiative gemacht worden sei. Eine verpflichtende Umsetzung der inhaltlichen Vorgaben einer Vorlage für Senat und Bürgerschaft könne nur durch ein Gesetz der Bürgerschaft erreicht werden. Nach der Verfassungsänderung 2008 seien Volksinitiativen, die auf eine Gesetzesänderung abzielten, lediglich nach Art. 50 Abs. 1 Satz 1 Variante 1 HV zulässig. Denn es würde dem Recht der Abgeordneten auf freie Ausübung des Mandats aus Art. 7 Abs. 1 Satz 2 HV widersprechen, wenn die Abgeordneten durch eine „andere Vorlage“ zum Beschluss eines bestimmten Gesetzes verfassungsrechtlich verpflichtet wären. Das Volksabstimmungsrecht werde hierdurch nicht eingeschränkt, da gesetzliche Änderungen weiterhin möglich seien. Gegebenenfalls fehlende fachliche Kompetenz zur Erarbeitung von Änderungsgesetzen könne über die Beratung durch die Landesabstimmungsleitung nach § 1a VAbstG kompensiert werden. Es liege außerdem ein Verstoß gegen höherrangiges Recht vor, weil die Volksinitiative durch die gewählte Befassungsform der „anderen Vorlage“ das Quorum für eine Verfassungsänderung umgehen würde, wenn die Volksinitiative das Stadium eines Volksentscheids erreichen würde. Um die von der Volksinitiative beabsichtigten Ziele zu erreichen, müsse unter anderem Art. 33 Abs. 2 Satz 2 HV, ergänzt durch Art. 57 Abs. 2 HV, geändert werden sowie Art. 4 Abs. 2 HV und Art. 4 Abs. 1 HV. Darüber hinaus wären auf einfachgesetzlicher Ebene umfangreiche Änderungen notwendig.

Die Vorlage verstoße gegen das verfassungsrechtliche Gebot der Abstimmungsklarheit und -wahrheit im Volksabstimmungsrecht. Es werde weder in der Vorlage noch in der Begründung darauf hingewiesen, dass zur Umsetzung umfassende Änderungen der Hamburgischen

Verfassung und des Hamburgischen Verwaltungsrechts erforderlich seien. Die große Tragweite und Bedeutung der mit der Vorlage eingeforderten Ziele würden insofern nicht transparent und nachvollziehbar dargelegt. Es sei auch nicht hinreichend deutlich gemacht worden, dass die von den Initiatoren verwendete Definition der Bezirksangelegenheiten sich nicht mit den zulässigen Gegenständen nach § 32 Abs. 1 Bezirksverwaltungsgesetz in Einklang bringen lasse, sondern dass diese Verfassungs- und Gesetzesänderungen erforderlich mache. Es werde außerdem nicht klargestellt, dass die beabsichtigten Änderungen eine Abkehr vom Prinzip der Stadtstaatlichkeit nach sich ziehen würden. Sofern keine Anpassung des Begriffs der „Bezirksangelegenheiten“ beabsichtigt sei, würde mit der in der Vorlage verwendeten Definition ein Irrtum über den zulässigen Gegenstand von Bürgerentscheiden hervorgerufen werden.

Die erforderlichen Rechtsänderungen seien überdies mit dem Strukturmerkmal der Stadtstaatlichkeit in der Hamburgischen Verfassung unvereinbar. Das Verfassungsprinzip der Stadtstaatlichkeit gehöre zum Kern der Hamburgischen Verfassung. Ihm komme als identitätsstiftende und -sichernde Grundentscheidung wesentliche Bedeutung zu. Es dürfe danach keine administrativen Teilbereiche geben, die einer Entscheidung der Staatsorgane Senat und Bürgerschaft entzogen seien. Darüber hinaus verletze das mit der Vorlage begehrte Ziel den Grundsatz der Gleichwertigkeit von unmittelbarer und mittelbarer Volksherrschaft in der Verfassung und verstoße gegen deren Grundentscheidung zugunsten der repräsentativen Demokratie. Die beabsichtigten Rechtsänderungen würden zudem auf mehreren Ebenen den Grundsatz der demokratischen Verwaltungslegitimation verletzen. So könne der Senat von der Bürgerschaft nicht mehr in allen Verwaltungsangelegenheiten verantwortlich gehalten werden. Die Einwohner eines Bezirks könnten Entscheidungen treffen, die für alle Hamburger rechtlich bindend seien. Dies stehe im Widerspruch zu der nach dem Demokratieprinzip erforderlichen Legitimation durch das Wahlvolk als Subjekt der demokratischen Legitimation. Eine Änderung von Bürgerbegehren sei allein durch Bürgerbegehren möglich, nicht aber durch Beschlüsse der Bezirksversammlung, mit der ein Bürgerbegehren übernommen werde, oder durch Gesetze der Bürgerschaft. Bürgerentscheide würden damit vollständig aus dem parlamentarisch-demokratischen Legitimationszusammenhang herausgelöst. Die angestrebte Bindungswirkung von Bürgerentscheiden gehe sogar noch über diejenige von Volksentscheiden hinaus, da diese durch Entscheidungen der Bürgerschaft aufgehoben werden könnten. Letztlich würden Bürgerentscheide damit sogar einer gerichtlichen Kontrolle entzogen werden, was einem Verstoß gegen den Gewaltenteilungsgrundsatz gleichkomme. Darüber hinaus fehle der beabsichtigten Einführung einer Sperrwirkung bereits mit der Anmeldung jegliche demokratische Legitimation, da für die Anmeldung nur drei wahlberechtigte Personen erforderlich seien.

Entscheidungen des Bezirksamts und des Senats auch in eilbedürftigen Verwaltungsangelegenheiten könnten so für längere Zeiträume verhindert werden. Die Reichweite der Sperrwirkung für nachfolgende, ggf. widersprechende Bürgerentscheide sei ebenfalls unklar. Die begehrte Sperrwirkung verletzte darüber hinaus das Rechtsstaatsprinzip, da rechtswidrige Bürgerbegehren nicht mehr verhindert werden könnten. Wenn mit dem Tag der Anmeldung die Veränderungssperre gelten würde, wäre die bisher vorgeschriebene Zulässigkeitsprüfung und in Konsequenz auch ein effektiver Rechtsschutz gegen Akte der öffentlichen Gewalt nach Art. 19 Abs. 4 Satz 1 Grundgesetz nicht mehr möglich. Schließlich liege ein Verstoß gegen das aus dem Demokratieprinzip folgende Kopplungsverbot vor. Mit dem Volksbegehren würden insgesamt drei unabhängige Regelungsbereiche verfolgt werden.

Der Beteiligte zu 1. beantragt,

festzustellen, dass das am 7. Juni 2020 beantragte Volksbegehren „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide jetzt verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“ nicht durchzuführen ist.

Die Beteiligte zu 2. stellt keinen Antrag.

Die Beteiligten zu 3. beantragen,

den Antrag des Beteiligten zu 1. zurückzuweisen.

Die Beteiligten zu 3. führen aus, dass mit der Vorlage in verfassungsrechtlich zulässiger Weise eine Aufforderung an Senat und Bürgerschaft zum Gegenstand der politischen Willensbildung im Wege einer Befassungsinitiative gemacht worden sei. Da Gegenstand der Volksinitiative nicht eine Volksgesetzgebung nach Art. 50 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 HV sei, bedürfe es nicht der Vorlage eines Gesetzentwurfes. Es entspreche dem Sinn und Zweck der Vorschrift, dass auch Gesetzesänderungen zum Gegenstand der politischen Willensbildung gemacht werden könnten, da das Volk nicht für jede Sachmaterie über die Kompetenz verfügen müsse und könne, seinen politischen Willen in Form eines hinreichend bestimmten Gesetzes zum Ausdruck zu bringen. Es sei nicht ersichtlich, dass es dem Willen des Gesetzgebers entsprochen habe, mit Einführung der Bindungswirkung in Art. 50 Abs. 4a HV den Anwendungsbereich der „anderen Vorlagen“ in Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV einzuschränken. Der Volksentscheid habe gestärkt und insgesamt verbindlicher gemacht werden sollen. Eine Einschränkung des Anwendungsbereichs sei weder zum Schutz der freien Mandatsausübung noch zur Vermeidung einer Pflichtenkollision geboten. Vielmehr würde die Annahme, das Abstimmungsrecht des Volkes auf Sachentscheidungen zu beschränken, die einer Umsetzung durch gesetzliche Regelung nicht bedürften, die zulässigen Grenzen einer verfassungskonformen Auslegung überschreiten.

Aus der Regelung zur Bindungswirkung in Art. 50 Abs. 4a HV ließen sich nur Rechtsfolgen für Senat und Bürgerschaft entnehmen. Diese würden durch die freie Ausübung des Mandats, den Kernbereich der exekutiven und legislativen Eigenverantwortung, die Parlamentsautonomie sowie sonstige durch die Verfassung dem Senat oder der Bürgerschaft ausschließlich zugewiesenen Rechte beschränkt. Der Senat solle im Wege eines Volksentscheids zur Erstellung eines entsprechenden Gesetzentwurfs und zur Einleitung eines Gesetzgebungsverfahrens verpflichtet werden; die Bürgerschaft solle zur Durchführung des Gesetzgebungsverfahrens verpflichtet werden. Der Erlass eines entsprechenden Gesetzes unterliege hingegen der freien Abstimmung durch die Mitglieder der Bürgerschaft.

Die Vorlage verletze auch nicht das verfassungsrechtliche Gebot der Abstimmungs Klarheit und -wahrheit im Volksabstimmungsrecht. Der Beteiligte zu 1. habe in seinem Schriftsatz deutlich gemacht, dass ihm die vorzunehmenden Änderungen bewusst seien. Nach Sinn und Zweck der „anderen Vorlage“ seien schließlich an die sprachliche Abfassung der Volksinitiative keine überhöhten Anforderungen zu stellen, da der Bürger diese ohne besondere Rechtskenntnisse formulieren dürfen müsse. Es sei nicht erforderlich, dass die Abstimmenden darüber aufgeklärt würden, dass zur Erfüllung der Volksinitiative eine staatsorganisationsrechtliche Änderung notwendig sei, die eine Trennung der gemeindlichen und staatlichen Tätigkeiten zur Folge habe. Es obliege allein dem Bürger, die Folgen und Reichweite seiner Zustimmung über eine bestimmte Fragestellung selbst rechtlich zu prüfen und abzuwägen. Für die Zulässigkeit der Volksinitiative sei allein die Frage maßgeblich, ob die Rechtsänderungen rechtmäßig seien. Eine Volksinitiative müsse nicht die Voraussetzungen für eine sachgerechte Meinungsbildung schaffen.

Da aus dem Volksentscheid keine Umsetzungspflicht, sondern lediglich eine Befassungspflicht folge, liege auch keine unzulässige Umgehung des Quorums für Verfassungsänderungen vor. Die zur Umsetzung der Vorlage der Volksinitiative erforderlichen Rechtsänderungen seien mit dem Grundsatz der Gleichwertigkeit von unmittelbarer und mittelbarer Volksherrschaft nach Maßgabe der demokratischen Grundentscheidung der Hamburger Verfassung vereinbar. Die Strukturmerkmale der Stadtstaatlichkeit in der Hamburger Verfassung in Art. 4 HV stünden der Durchführung des beantragten Volksbegehrens nicht entgegen. Es sei nach Art. 4 Abs. 1 HV nur unzulässig, ohne Verfassungsänderung rechtlich selbständige Gebietskörperschaften innerhalb der Einheitsgemeinde zu bilden. Aus dem Verfassungsprinzip der Stadtstaatlichkeit folge hingegen kein Verbot der lokalen Aufgabekonzentration auf Bezirksebene und einer damit verbundenen Aufgabenkategorisierung in solche von gesamtstädtischem Interesse und genuin bezirklichen Angelegenheiten. Überdies sei ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip

in Art. 3 HV nicht ersichtlich. Das von dem Beteiligten zu 1. zu Grunde gelegte Legitimationsmodell der Verwaltung gelte nicht absolut. Die gewählte Bezirksversammlung verfüge über eine demokratische Eigenlegitimation. Gleiches gelte für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf Bezirksebene. Diese stellten als Ausfluss des auf Bezirksebene verwirklichten demokratischen Prinzips eine Ausdrucksform des Volkswillens dar. Die zur Umsetzung der Vorlage der Volksinitiative erforderlichen Rechtsänderungen seien vom Demokratieprinzip geradezu geboten. Das Weisungs- und Evokationsrecht des Senats sei bei genuinen Bezirksangelegenheiten bezüglich der Bürgerbegehren und durchgeführten Bürgerentscheide auf eine reine Rechtmäßigkeitskontrolle zu begrenzen. Änderungen der Hamburgischen Verfassung seien zur Umsetzung nicht erforderlich. Eine Verletzung des Rechtsstaatsprinzips sei nicht ersichtlich. Aus der Begründung der Vorlage gehe hervor, dass die Sperrwirkung nur eintrete, wenn das Bürgerbegehren zulässig sei. Keinesfalls ergebe sich aus der Vorlage, dass eine gerichtliche Prüfung des Bürgerentscheids ausgeschlossen werden solle. Die gewünschte Regelung nehme ausschließlich das Kompetenzverhältnis zwischen der Hamburger Verwaltung und direktdemokratischen Entscheidungen der Bürger in Bezug. Schließlich werde nicht gegen das aus dem Demokratieprinzip folgende Kopplungsverbot verstoßen. Die von der Volksinitiative gewünschten Regelungen wiesen einen unmittelbaren sachlich-inhaltlichen Zusammenhang, eine einheitliche Regelungsmaterie auf, die sich aus der Bezugnahme auf die unterschiedlichen Stadien eines einheitlich geregelten Verfahrens über direktdemokratische Entscheidungen von Bürgern ergebe. Bei der Annahme einer Teilnichtigkeit von Satz 1 und 3 der Vorlage könnte die Forderung aus Satz 2 (Sperrwirkung bei Anmeldung) zur eigenständigen Abstimmung durch das Volk gestellt werden.

Entscheidungsgründe

Der Antrag festzustellen, dass das am 7. Juni 2020 beantragte Volksbegehren „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide jetzt verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“ nicht durchzuführen ist, ist zulässig (hierzu I.) und begründet (hierzu II.).

I.

Der Antrag ist zulässig. Der Antrag des Beteiligten zu 1. ist statthaft (hierzu 1.). Die vorgeschriebene Frist wurde gewahrt (hierzu 2.).

1. Der verfahrenseinleitende Antrag des Beteiligten zu 1. über die Durchführung des Volksbegehrens ist nach Art. 50 Abs. 6 Satz 1, 65 Abs. 3 Nr. 5 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 (HmbBL I 100-a, zuletzt geändert am 3. November 2020, HmbGVBl. S. 559; HV) i.V.m. § 14 Nr. 5 des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht in der Fassung vom 23. März 1982 (HmbGVBl. S. 53, zuletzt geändert am 3. November 2020, HmbGVBl. S. 559, 560; HmbVerfGG), § 26 Abs. 1 Nr. 1 des Hamburgischen Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vom 20. Juni 1996 (HmbGVBl. S. 136, zuletzt geändert am 25. Mai 2021, HmbGVBl. S. 347; VAbstG) statthaft.

2. Der am 17. Juli 2020 gestellte Antrag ist innerhalb der Antragsfrist beim Hamburgischen Verfassungsgericht eingegangen.

Gemäß § 26 Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 VAbstG ist der Antrag binnen eines Monats nach Ablauf der Antragsfrist auf Durchführung eines Volksbegehrens nach § 6 Abs. 1 Satz 2 VAbstG zu stellen. Die Beteiligten zu 3. haben die Unterschriftenlisten für die Vorlage am 1. Februar 2020 bei dem Beteiligten zu 1. eingereicht. Die mit diesem Ereignis ausgelöste 4-Monats-Frist, die wegen § 31a Abs. 1 Satz 2 VAbstG wie eine 120-Tages-Frist zu behandeln ist (vgl. BüDrs. 20/4525, S. 29) und die gemäß § 31a Abs. 1 Satz 1 VAbstG, § 187 Abs. 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs in der Fassung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, zuletzt geändert am 21. Dezember 2021, BGBl. I S. 5252; BGB) am 2. Februar 2020 zu laufen begonnen hatte, lief gemäß § 31a Abs. 1 Satz 1 VAbstG, § 188 Abs. 1 BGB am 31. Mai 2020 ab. Die sich anschließende Antragsfrist auf Durchführung des Volksbegehrens gemäß § 6 Abs. 1 Satz 2

VAbstG für die Beteiligten zu 3. begann am 1. Juni 2020 und endete am 30. Juni 2020. Anschließend lief die wegen § 31a Abs. 1 Satz 2 VAbstG wiederum als 30-Tages-Frist zu behandelnde Monatsfrist für den Antrag nach § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG bis zum 30. Juli 2020.

II.

Der Antrag ist auch begründet.

Das Hamburgische Verfassungsgericht entscheidet nach § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG über die Durchführung des Volksbegehrens, insbesondere ob eine zustande gekommene Volksinitiative die Grenzen von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV wahrt oder mit sonstigem höherrangigen Recht vereinbar ist. Nach diesen Vorgaben ist das Volksbegehren „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide jetzt verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“ nicht durchzuführen. Die dem beantragten Volksbegehren zugrundeliegende andere Vorlage ist zwar unter Einhaltung der Verfahrensvoraussetzungen zustande gekommen (hierzu 1.). Das Volksbegehren ist jedoch nicht durchzuführen, da es mit den aus dem Demokratieprinzip des Art. 3 Abs. 1 HV abgeleiteten Abstimmungsgrundsätzen und damit mit sonstigem höherrangigen Recht im Sinne des § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG nicht vereinbar ist (hierzu 2.). Keiner abschließenden Entscheidung bedarf im Rahmen des vorliegenden Verfahrens, ob nach der Einführung des Art. 50 Abs. 4a HV Volksinitiativen, die eine unmittelbare Änderung der Gesetzeslage zum Ziel haben, noch einen zulässigen Gegenstand einer anderen Vorlage im Sinne des Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV darstellen können (hierzu 3.).

1. Die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen nach Art. 50 Abs. 1 und 2 HV sind eingehalten. Der Beteiligte zu 1. hat das Zustandekommen der Volksinitiative festgestellt (vgl. Art. 50 Abs. 1 Satz 3 HV). Die Beteiligte zu 2. hat sich, nachdem die Beteiligten zu 3. Gelegenheit hatten, ihr Anliegen im Ausschuss für Verfassung, Geschäftsordnung und Wahlprüfung zu erläutern, im Plenum mit dem Anliegen der Volksinitiative befasst, das Vorhaben jedoch nicht innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften umgesetzt (vgl. Art. 50 Abs. 2 Satz 4 HV).

2. Das beantragte Volksbegehren ist mit sonstigem höherrangigen Recht im Sinne des § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG nicht vereinbar, da die Vorlage die an die Begründung zu stellenden Anforderungen nicht wahrt.

a) Ist eine Volksinitiative auf den Erlass eines Gesetzes gerichtet, unterliegt dessen nach § 2 Abs. 2 Satz 1 VAbstG vorgeschriebene Begründung zum Schutz der Freiheit der Stimmberechtigten, sich für oder gegen eine Unterstützung zu entscheiden, Anforderungen, die sich aus dem Demokratieprinzip in Art. 3 Abs. 1 HV ergeben. Die hieraus entwickelten Abstimmungsgrundsätze einschließlich der Abstimmungsfreiheit gelten wegen der erheblichen Bedeutung der vorherigen Zustimmung der Stimmberechtigten auch in den dem Volksentscheid vorangehenden Stadien von Volksinitiative und Volksbegehren (vgl. HVerfG, Urt. v. 4.12.2020, 4/20, LVerfGE 31, 215, juris Rn. 103).

Für die notwendige Begründung eines Gesetzentwurfs gilt, dass hiermit nicht unzulässig auf die Meinungsbildung der Stimmberechtigten Einfluss genommen werden darf. Maßgebende Grundlage ist der Wortlaut des Gesetzentwurfs und dessen Begründung. Um eine sachbezogene Unterrichtung sicherzustellen, müssen die Bürger hieraus die Abstimmungsfrage, deren Begründung und die Tragweite entnehmen können. Die Entscheidung der Bürger kann nur dann sachgerecht ausfallen, wenn der Gesetzentwurf und seine Begründung auf allen Stufen des Volksgesetzgebungsverfahrens so gestaltet sind, dass sie auf dieser Grundlage den Inhalt der vorgeschlagenen Änderungen verstehen, ihre Auswirkungen überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen können. So dürfen nicht in relevanter Weise unzutreffende Tatsachen behauptet oder die Rechtslage unzutreffend oder unvollständig erläutert werden. Hinnehmbar sind indes „gefärbte“ und auch plakative Wertungen (vgl. HVerfG, Urt. v. 4.12.2020, 4/20, LVerfGE 31, 215, juris Rn. 104 f.; VGH München, Beschl. v. 14.10.2014, 4 ZB 14.707, juris Rn. 9).

Die politische Willensbildung im Volk muss aber nicht nur bei Akten der Volksgesetzgebung, sondern auch bei der Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung im Hinblick auf das Ziel der Initiative, deren Umsetzung auf Senat oder Bürgerschaft übertragen wird, abschließend und ohne unzulässige Beeinflussung möglich sein. Dies setzt voraus, dass der Abstimmungstext hinreichend klar formuliert wird und sich die Zielrichtung der Befassung für die Stimmberechtigten eindeutig aus der Vorlage und deren Begründung ergibt. Je komplexer, weiträumiger und abstrakter die Materie ist, umso wichtiger werden Klarheit und Eindeutigkeit des Abstimmungstextes, um die unverfälschte Abbildung des demokratischen Willens zu gewährleisten (HVerfG, Urt. v. 30.11.2005, 16/04, LVerfGE 16, 232, juris Rn. 82). Dabei müssen zentrale Begründungselemente vollständig offengelegt werden. Die Grenze einer sachlich vertretbaren Darstellung des Anliegens des Volksbegehrens ist jedenfalls dann überschritten, wenn die Folgen einer angestrebten Änderung so lückenhaft oder missverständlich dargestellt werden, dass die Bürger, soweit sie nicht über spezielle Vorkenntnisse verfügen, den eigentlichen Inhalt des Vorschlags nicht erfassen können und so geradezu in die Irre

geführt werden (vgl. VerfGH Bayern, Entsch. v. 13.4.2000, Vf. 4-IX-00, VerfGHE BY 53, 81, juris Rn. 152; VerfGH Berlin, Beschl. v. 27.10.2008; 86/08, LVerfGE 19, 39, juris Rn. 64).

Das beantragte Volksbegehren weist nach diesen Maßstäben so erhebliche Mängel auf, dass es den Voraussetzungen des § 2 Abs. 2 Satz 1 VAbstG und den aus dem Demokratieprinzip abgeleiteten Abstimmungsgrundsätzen, insbesondere der Abstimmungsfreiheit, im Ganzen nicht genügt.

b) Die Vorlage und ihre Begründung verstoßen insoweit gegen die Abstimmungsgrundsätze, als die zur Umsetzung erforderlichen weitreichenden Änderungen der Hamburgischen Verfassung und der nachgelagerten Verwaltungsorganisation nicht offenlegt und dadurch sachgerechte Entscheidungen der Stimmberechtigten in unzulässiger Weise erheblich erschwert werden.

Die Vorlage setzt sich aus drei eigenständigen Regelungen zusammen:

1. Einführung einer Bindungswirkung für Bürgerbegehren und -entscheide in Bezirksangelegenheiten („Senat und Bürgerschaft unternehmen unverzüglich alle notwendigen Schritte, damit in Bezirksangelegenheiten rechtlich für Bezirk und Senat Bürgerentscheide bindend sind“),
2. Einführung einer Sperrwirkung bei Anmeldung eines Bürgerbegehrens für alle Exekutivorgane des Bezirks und des Senats („Bürgerentscheide dürfen ab dem Tag ihrer Anmeldung nicht mehr be- bzw. verhindert werden“) sowie
3. Einführung eines Abänderungsverbots von Bürgerentscheiden durch alle Exekutivorgane („Erfolgreiche Bürgerentscheide oder der Beschluss des Bezirks über die Annahme von Bürgerbegehren dürfen nur im Wege eines neuen Bürgerentscheids abgeändert werden“).

Die vorgeschlagenen Änderungen verstoßen jeweils für sich gegen den Grundsatz der Abstimmungsfreiheit, sodass dahinstehen kann, ob eine Teilbarkeit des beantragten Volksbegehrens unter Berücksichtigung des inhaltlichen und systematischen Zusammenhangs sowie des mutmaßlichen Abstimmungswillens der Stimmberechtigten in Betracht kommt (vgl. hierzu HVerfG, Ur. v. 7.5.2019, 4/18, LVerfGE 30, 141, juris Rn. 124).

Eine Umsetzung der Ziele verlangt nicht nur eine Anpassung der Vorschriften über Bürgerentscheide und Bürgerbegehren, insbesondere des § 32 Bezirksverwaltungsgesetz vom 6. Juli 2006 (HmbGVBl. S. 404, zuletzt geändert am 25. Mai 2021, HmbGVBl. S. 347; BezVG). In

diesem ist derzeit u.a. geregelt, dass nach Vorliegen von einem Drittel der geforderten Unterschriften mindestens bis zur Feststellung des Zustandekommens eine dem Bürgerbegehren entgegenstehende Entscheidung durch die Bezirksorgane nicht mehr getroffen und mit dem Vollzug einer solchen Entscheidung nicht begonnen werden darf, wenn das Bürgerbegehren zulässig ist (Sperrwirkung), § 32 Abs. 5 Satz 1 BezVG. § 32 Abs. 11 BezVG regelt, dass der Bürgerentscheid die Wirkung eines Beschlusses der Bezirksversammlung hat (Satz 1) und eine durch Bürgerentscheid zustande gekommene Entscheidung innerhalb von zwei Jahren nach dem Tag des Bürgerentscheids nicht im Wege von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid geändert werden darf (Satz 2).

Eine Bindungswirkung für Bürgerbegehren in Bezirksangelegenheiten, ein Verbot für den Senat, in Angelegenheiten von Bürgerbegehren nach deren Anmeldung Entscheidungen zu treffen, sowie ein Verbot, Bürgerentscheide durch Handlungen des Senats abzuändern, lassen sich vielmehr nur durch Verfassungsänderungen, nämlich eine Einschränkung der Einheitsgemeinde nach Art. 4 Abs. 1 HV und eine Einschränkung des auf dieser beruhenden Weisungs- und Evokationsrechts des Senats nach Art. 33 Abs. 2 Satz 2 HV, erreichen. Hieran anschließend sind umfangreiche Änderungen auf einfachgesetzlicher Ebene erforderlich. Hierzu im Einzelnen:

Eine Auslegung der Volksinitiative ergibt zunächst, dass mit der Einführung des Begriffs der „Bezirksangelegenheiten“ die Vorlage auf eine Erweiterung des zulässigen Gegenstandes von Bürgerbegehren und -entscheid gerichtet ist. Mit einer Befugnis, in Bezirksangelegenheiten durch Bürgerbegehren und -entscheid bindende Entscheidungen treffen zu wollen, wird eine originäre Aufgabenzuteilung an die Bezirke, und zwar in Bezirksangelegenheiten, erforderlich. Die in der Begründung verwandte Definition der Bezirksangelegenheiten adaptiert dabei den im Kommunalrecht gebräuchlichen Begriff der „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ (st. Rspr. vgl. z.B. BVerfG, Beschl. v. 18.5.2004, 2 BvR 2374/99, BVerfGE 110, 370, juris Rn. 134), die eine gemeindliche Selbstverwaltung voraussetzen.

Dass mit der Einführung des Begriffes der Bezirksangelegenheiten eine Änderung des zulässigen Gegenstandes nicht beabsichtigt ist, kann nicht angenommen werden. Maßgeblich ist im Rahmen der bindenden vom Verfassungsgericht vorzunehmenden Auslegung auf den Wortlaut der Initiative abzustellen (vgl. HVerfG, Urt. v. 30.11.2005, 16/04, LVerfGE 16, 232, juris Rn. 68). Denn das plebiszitäre Entscheidungsverfahren ist dadurch gekennzeichnet, dass dem Volk lediglich Zustimmung oder Ablehnung zu dem konkreten Vorschlag, den die Volksinitiative formuliert hat, als Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Nachfragen und Formulierungsänderungen sind den Stimmberechtigten nicht möglich, sodass der Vorschlag

eindeutig das Gewollte enthalten muss. Für die erforderliche Auslegung ist auf den Blickwinkel eines objektiven Betrachters abzustellen. Auf die Vorstellung der Initiatoren oder deren im Gerichtsverfahren abgegebene Erklärungen kommt es hingegen nicht an, denn der Volksscheid erhält seine Legitimation nicht aus der Gruppe der ihn Vorschlagenden, sondern aus der Mehrheit der abgegebenen Stimmen der Bürgerinnen und Bürger (HVerfG, Urt. v. 15.12.2004, 6/04, LVerfGE15, 221, juris Rn. 61). Erklärungen oder Vorstellungen der Initiatoren können allenfalls dann in die Auslegung einfließen, wenn sie sich als Fortsetzung des ursprünglichen Textes darstellen (so auch StGH Bremen, Entsch. v. 9.6.1986, St 2/85, StGHE Br 4, 96, NVwZ 1987 S. 576, 577; zu Bürgerbegehren: VGH München, Beschl. v. 22.1.2003, 4 CE 02.2966, juris Rn. 23). Denn den Stimmberechtigten sind diese Äußerungen im Zweifel ebenso wenig bekannt wie die Entstehungsgeschichte des Volksbegehrens, sodass sie entsprechend außer Betracht bleiben müssen (vgl. StGH Bremen, Urt. v. 14.2.2000, St 1/99, StGHE BR 6, 228, juris Rn. 65). Zu beurteilen ist daher derjenige Inhalt, den ihm die stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger im Zeitpunkt ihrer Unterschriftsleistung bei verständiger Betrachtungsweise begeben konnten und mussten (HVerfG, Urt. v. 30.11.2005, 16/04, LVerfGE 16, 232, juris Rn. 78; VerfGH Berlin, Beschl. v. 27.10.2008, 86/08, LVerfGE 19, 39, juris Rn. 70). Dabei ist der Verständnishorizont eines oder einer rechtsunkundigen Stimmberechtigten zugrunde zu legen (VerfGH Berlin, aaO., juris Rn. 71).

Sofern keine Änderung des statthaften Gegenstandes der Bürgerentscheide beabsichtigt wäre, wären eine Einführung des Begriffs der Bezirksangelegenheiten und ihre Definition in der Begründung der Vorlage entbehrlich gewesen. Eine originäre Zuständigkeit der Bezirke in eigenen Angelegenheiten sieht die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg derzeit nicht vor. Durch die Aufnahme des Begriffs der Bezirksangelegenheiten und der Definition wird im Ergebnis eine Neuregelung im Vergleich zum status quo beabsichtigt, ohne dass dies den Stimmberechtigten deutlich gemacht wird.

Die Bezirke der Freien und Hansestadt Hamburg stellen weder Selbstverwaltungskörperschaften im Sinne des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG dar noch besitzen sie Rechtsfähigkeit (vgl. zur Rechtslage im Jahr 2014 bereits HVerfG, Beschl. v. 11.12.2014, 3/14, juris Rn. 57 f.; zur Rechtslage 1989: BVerfG, Urt. v. 31.10.1990, 2 BvF 3/89, BVerfGE 83, 60, juris Rn. 46). Dies gilt auch nach der Änderung des Art. 4 Abs. 2 und 3 HV (durch das Zehnte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, v. 16.10.2006, HmbGVBl. S. 517, das Zwölfte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg v. 8.7.2009, HmbGVBl. S. 221, und das Fünfzehnte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg v. 13.12.2013, HmbGVBl. S. 499) und den Novellierungen

des Bezirksverwaltungsrechts 2006 und 2018 (Zweites Gesetz zur Reform der Bezirksverwaltung v. 6.7.2006, HmbGVBl. S. 404, 452; Gesetz v. 14.5.2018, HmbGVBl. S. 119, 131). Die Aufnahme in die Verfassung sollte dem Umstand Rechnung tragen, dass die Bezirke in der Verfassungswirklichkeit mehr als bloße Verwaltungseinheiten darstellen; hiervon sollte eine politische Signalwirkung ausgehen (HVerfG, Beschl. v. 11.12.2014, 3/14, juris Rn. 58). Als Teilgebiete übernehmen die Bezirke zuvor übertragene Aufgaben zur selbständigen Erledigung, Art. 4 Abs. 2 Satz 1 HV (sog. lokale Verwaltungsdekonzentration). Sie erfüllen aber weiterhin keine originären Aufgaben, deren Wahrnehmung sie kraft Verfassung oder Gesetz beanspruchen können, insbesondere kommt ihnen keine Organisations-, Personal-, Finanz-, Abgaben-, Planungs- und Satzungshoheit zu (David in: David/Stüber, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2020, Art. 4 Rn. 17).

Die Zuständigkeit der Bezirke und der Bezirksversammlungen ergibt sich gemäß Art. 4 Abs. 2 HV abschließend aus dem Gesetz und den Entscheidungen des Senats. Nach § 2 Satz 2 BezVG sind Aufgaben der Bezirksämter solche Aufgaben der Verwaltung, die nicht wegen ihrer übergeordneten Bedeutung oder ihrer Eigenart einer einheitlichen Durchführung bedürfen. Die Abgrenzung erfolgt abschließend durch den Senat, § 2 Satz 4 BezVG. Die Beschlussfassungszuständigkeit der Bezirksversammlung ergibt sich aus § 19 BezVG. Danach kontrolliert die Bezirksversammlung die Führung der Geschäfte des Bezirksamts. Sie kann in allen Angelegenheiten, für die das Bezirksamt zuständig ist, das Bezirksamt bindende Beschlüsse fassen. Dabei soll sie sich auf Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung beschränken (§ 19 Abs. 2 BezVG). Die Bezirksversammlung entscheidet nicht über Personal- und Organisationsangelegenheiten (§ 19 Abs. 3 BezVG). Ein Bürgerentscheid ist nach derzeit geltender Rechtslage gemäß § 32 BezVG in allen Angelegenheiten zulässig, in denen die Bezirksversammlung Beschlüsse fassen darf. Ausgenommen sind Personalentscheidungen und Beschlüsse über den Haushalt.

Eine originäre Zuständigkeit der Bezirke in allen Bezirksangelegenheiten im Sinne der von der Volksinitiative verwendeten Definition besteht damit nach der geltenden Rechtslage nicht.

Insbesondere existieren keine der Einflussnahme des Senats entzogenen Handlungsbereiche der Bezirke. Entscheidungen, die auf Bezirksebene getroffen werden, sei es durch Entscheidungsträger der Bezirksverwaltung, die Bezirksversammlungen oder Bürgerentscheide, unterliegen stets dem Letztentscheidungsrecht des Senats. Eine bindende Wirkung von Entscheidungen der Bezirksorgane für den Senat sieht die geltende Rechtslage nicht vor. Die mit dem Volksbegehren beabsichtigte Bindungswirkung, die Sperrwirkung und das Abänderungsverbot setzen hingegen voraus, dass ein Eingriffsrecht des Senats in bezirkliche Angelegenheiten –

jedenfalls insoweit, als diese durch Bürgerentscheid beschlossen wurden – ausgeschlossen ist. Die Umsetzung eines auf Grundlage der Vorlage durchgeführten Volksentscheids würde daher die Aufhebung des umfänglichen Weisungs- und Evokationsrechts des Senats nach Art. 33 Abs. 2 Satz 2 HV erforderlich machen. Danach führt und beaufsichtigt der Senat als Landesregierung die Verwaltung. Die Bezirke dürften hingegen bei der Wahrnehmung originärer Bezirksangelegenheiten nicht der Führung und Beaufsichtigung durch den Senat unterliegen. In diesen Fällen müsste im Wege der Verfassungsänderung das Weisungs- und Evokationsrecht eingeschränkt werden. Die Schaffung originärer Bezirksangelegenheiten und der Ausschluss des umfassenden Weisungs- und Evokationsrechts in diesen Angelegenheiten macht somit die Einführung gemeindlicher Strukturen auf Bezirksebene der Freien und Hansestadt Hamburg und damit eine Abschaffung der Einheitsgemeinde in ihrer Ausprägung nach Art. 4 Abs. 1 HV erforderlich, die nur im Wege einer Verfassungsänderung möglich ist. (vgl. Schuler-Harms, in: Hoffmann-Riem/Koch, Landesrecht Hamburg, Hamburgisches Staats- und Verwaltungsrecht, 4. Auflage 2020, § 1 Rn. 9 und 32; Deutelmoser, Die Rechtsstellung der Bezirke in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg, Berlin 1999).

Schließlich bedarf es zur Umsetzung dieser weitreichenden staatsorganisationrechtlichen Änderungen der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg umfangreicher Änderungen auf einfachgesetzlicher Ebene. Übereinstimmend gehen die Beteiligten davon aus, dass u.a. § 1 Abs. 4 des Gesetzes über Verwaltungsbehörden vom 30. Juli 1952 (HmbBL I 2000-a, zuletzt geändert am 3. November 2020, HmbGVBl. S. 559; VerwBehG), §§ 21, 32 und 42 bis 45 BezVG sowie das Gesetz zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Bezirken vom 27. Januar 2012 (HmbGVBl. S. 28, zuletzt geändert am 25. Mai 2021, HmbGVBl. S. 347; BezAbstDurchfG) und die Verordnung zur Durchführung des Bezirksabstimmungsdurchführungsgesetzes vom 26. August 2014 (HmbGVBl. S. 393, zuletzt geändert am 25. Mai 2021, HmbGVBl. S. 347; BezAbstDurchfVO) geändert werden müssten.

Diese grundlegenden Folgen für die Verfasstheit der Freien und Hansestadt Hamburg bleiben den Stimmberechtigten verborgen.

Hinweise auf die weitreichenden Auswirkungen des Volksbegehrens fehlen gänzlich sowohl in der Vorlage als auch in deren Begründung. Die vorgenommene Beschränkung der Begründung auf die Bindungswirkung von Bürgerentscheiden in Bezirksangelegenheiten ist daher geeignet, bei den Stimmberechtigten den Irrtum hervorzurufen, dass lediglich durch Änderungen der Regelungen betreffend Bürgerbegehren und -entscheid die begehrten Rechtsfolgen eintreten könnten. Ohne besondere Vorkenntnisse des Hamburgischen Verfassungs- und Verwaltungsorganisationsrechts lassen sich die Komplexität und Reichweite des Vorhabens nicht

erschließen. Bei den erwähnten notwendigen Änderungen der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg handelt es sich auch nicht um untergeordnete Einzelheiten der Regelungstechnik. Dabei sind den Beteiligten zu 3. diese Konsequenzen durchaus bewusst. Dies wird insbesondere aus der Entstehungsgeschichte der anderen Vorlage (vgl. Variante 1 v. 25.6.2019 „Gemeinden für Hamburg“) deutlich. Sie sind hierauf außerdem durch die Landesabstimmungsleitung hingewiesen worden. Soweit zuletzt vorgetragen wurde, es müsse weder an der Verfassung noch am Prinzip der Einheitsgemeinde etwas geändert werden, wurde nicht dargelegt, wie eine Herausnahme bestimmter Angelegenheiten aus dem derzeit umfänglichen Weisungs- und Evokationsrecht des Senats ohne Änderung desselben erreicht werden kann. Die nach Auffassung der Beteiligten zu 3. – aus demokratiethoretischen Erwägungen – gebotene Einschränkung des Weisungs- und Evokationsrechts des Senats entspricht nicht der derzeitigen Regelung des Art. 33 Abs. 2 Satz 2 HV.

Zwar obliegt es grundsätzlich den Stimmberechtigten, die Folgen ihrer Zustimmung über eine bestimmte Fragestellung abzuwägen. Sie sind jedoch darauf angewiesen, dass die Grundzüge der notwendigen Änderungen umfassend, klar und eindeutig dargestellt werden, um sich ein vollständiges Bild von den eintretenden Folgen machen zu können. Diese Anforderung erfüllt das Volksbegehren nicht.

c) Zudem verstößt die Vorlage insoweit gegen Abstimmungsgrundsätze, als die gewählte Formulierung in Zusammenschau mit der Begründung geeignet ist, bei den Stimmberechtigten einen Irrtum über die Reichweite der für die Abgeordneten der Bürgerschaft entstehenden Verpflichtungen hervorzurufen.

Aus dem Wortlaut der Vorlage – „Senat und Bürgerschaft unternehmen unverzüglich alle notwendigen Schritte, damit in Bezirksangelegenheiten rechtlich für Bezirk und Senat Bürgerentscheide bindend sind“ [Hervorhebung durch das Gericht] – lässt sich der Umfang der notwendigen Schritte nicht entnehmen. Die notwendigen Schritte werden auch nicht in dem weiteren Text der Vorlage oder in der beigefügten Begründung ausgeführt.

Die wirksame Umsetzung des Anliegens des Volksbegehrens würde – wie soeben ausgeführt – Verfassungs- und Gesetzesänderungen und damit das Durchlaufen eines mehrstufigen Verfahrens durch Bürgerschaft und Senat erforderlich machen. Hierzu im Einzelnen:

Das Verfahren zum Erlass eines Änderungsgesetzes kann dadurch angestoßen werden, dass die Bürgerschaft ein Ersuchen an den Senat richtet mit der Aufforderung, eine entsprechende

Gesetzesvorlage auszuarbeiten. Hierfür ist ein einfacher Mehrheitsbeschluss der Abgeordneten der Bürgerschaft erforderlich. Alternativ kann der Senat oder eine untergeordnete Fachbehörde eine entsprechende eigenständige Entscheidung treffen. Sodann wird unter Federführung einer Fachbehörde eine dem Ersuchen entsprechende Gesetzesvorlage ausgearbeitet. Nach Ausarbeitung der Gesetzesvorlage wird diese vom Senat in die Bürgerschaft eingebracht (vgl. Art 48 HV) und von der Präsidentin der Bürgerschaft auf die Tagesordnung der Bürgerschaft gesetzt (§ 24 Abs. 1 der Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft vom 1. April 2020, Amtl. Anz. S. 518, zuletzt geändert am 15. Dezember 2021, Amtl. Anz. S. 2221; GO HmbBü). Einer eigenständigen Beschlussfassung der Bürgerschaft bedarf es hierfür nicht. Anschließend erfolgt eine Befassung der Bürgerschaft im Sinne der Beratung und Abstimmung (Art. 49 HV). Bei Verfassungsänderungen ist für den erfolgreichen Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens ein qualifizierter Mehrheitsbeschluss der Bürgerschaft erforderlich. Hierfür müssen bei Anwesenheit von drei Vierteln der gesetzlichen Mitgliederzahl mindestens zwei Drittel der anwesenden Abgeordneten der ausgearbeiteten Gesetzesvorlage zustimmen (Art. 51 Abs. 2 HV).

Die Beteiligten legen dem gegenständlichen Volksbegehren im Hinblick auf die von Senat und Bürgerschaft zu unternehmenden notwendigen Schritte einen unterschiedlichen Inhalt zugrunde.

Der Beteiligte zu 1. legt den Text der Vorlage dahingehend aus, dass er Senat und Bürgerschaft verpflichtet, ein Gesetzgebungsverfahren einzuleiten und dieses mit der Annahme des vorgelegten Änderungsgesetzes zum Abschluss zu bringen, d.h. auch eine Verpflichtung der Abgeordneten der Bürgerschaft geschaffen werden soll, einem Gesetzentwurf des Senats zuzustimmen, der die zur Umsetzung der Vorlage gebotenen Verfassungs- und Gesetzesänderungen enthält. Unter Annahme einer solchen Auslegung wäre das Volksbegehren bereits wegen eines Verstoßes gegen die Mandatsfreiheit des Art. 7 Abs. 1 Satz 2 HV unzulässig. Nach Art. 7 Abs. 1 Satz 2 HV sind die Abgeordneten der Bürgerschaft nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden. Dies beinhaltet, dass jeder Versuch einer Fremdbestimmung der Abgeordneten keine rechtliche Wirkung entfaltet, von wem auch immer solche Versuche ausgehen mögen, von Seiten des Staates oder gesellschaftlicher Kräfte (vgl. Klein/Schwarz in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 95. EL Juli 2021, Art. 38 Rn. 219). Zwar sind die Abgeordneten Vertreterinnen und Vertreter des ganzen Volkes, Art. 7 Abs. 1 Satz 1 HV. Ein besonderes Einflussnahmerecht auf die einzelnen Entscheidungen der Abgeordneten ergibt sich hieraus jedoch nicht. Denn die Abgeordneten sind in ihrer Gesamtheit Vertreter des Volkes (Trute, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 105). Die Mandatsfreiheit bestimmt damit auch das Verhältnis der

Abgeordneten zu ihren Wählerinnen und Wählern sowie den von diesen gebildeten Organisationen und Interessengruppen. Alle Handlungen, mit denen der Versuch einer zumindest faktischen Bindung hergestellt werden soll, stehen der Freiheit der oder des Abgeordneten entgegen (Müller, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 38 Rn. 68). Ein erfolgreicher Volksentscheid ersetzt im Rahmen seines Gestaltungsgegenstandes Entscheidungen der Bürgerschaft. Durch einen erfolgreichen Volksentscheid werden die Abgeordneten der Bürgerschaft daher grundsätzlich nicht gezwungen, eine dem Volksentscheid entsprechende Entscheidung zu treffen, sondern die Entscheidung des Volkes tritt selbst an die Stelle einer Entscheidung der Bürgerschaft. Werden die Abgeordneten durch eine nach Art. 50 Abs. 4a Satz 1 HV bindende Entscheidung des Volkes verpflichtet, in einem bestimmten Sinne abzustimmen, verletzt dies die Mandatsfreiheit.

Die Beteiligten zu 3. interpretieren die Vorlage hingegen in dem Sinne, dass hierdurch zwar eine Umsetzungspflicht für den Senat, aber lediglich eine Befassungspflicht für die Bürgerschaft begründet werden würde. Der Erlass des Gesetzes unterliege der freien Abstimmung durch die Mitglieder der Bürgerschaft.

Unter Berücksichtigung der unter II. 2. b) dargelegten Auslegungsgrundsätze spricht viel dafür, dass dem Volksbegehren ein Erklärungswert in dem Sinne beizumessen ist, dass die einzelnen Abgeordneten der Bürgerschaft zu einem umfassenden Tätigwerden, d.h. zu einem entsprechenden Abstimmungsverhalten, verpflichtet werden sollen. Denn nur wenn die Abgeordneten einer vom Senat eingebrachten Vorlage zustimmen, kann das Ziel des Volksbegehrens erreicht werden. An keiner Stelle der Vorlage wird ausgeführt, dass sich der Senat lediglich mit dem Gegenstand des Volksbegehrens befassen soll und die Frage, ob eine Gesetzesvorlage entsprechend dem Inhalt des Volksbegehrens ausgearbeitet wird, im Ermessen des Senats steht. Vielmehr liegt mit der Formulierung „unternehmen unverzüglich alle notwendigen Schritte, damit [...] bindend sind“ nahe, dass die Adressaten zu einem zielgerichteten Handeln verpflichtet werden sollen, um den gewünschten Erfolg herbeizuführen. Ebenso wenig lässt sich der Formulierung entnehmen, dass die Bürgerschaft sich lediglich mit der Gesetzesvorlage des Senats befassen soll und die Entscheidung darüber, ob sie umgesetzt wird, allein in die unabhängige Entscheidung der einzelnen Abgeordneten fällt. Eine Differenzierung in der Formulierung in Bezug auf Senat und Bürgerschaft findet sich nicht. Nach verständiger Würdigung müssen die anzunehmenden Handlungspflichten entsprechend gleichlaufen. Eine unterschiedliche Auslegung lässt sich auch dem weiteren Wortlaut der Vorlage oder der Begründung nicht entnehmen. Zwar werden die einzelnen Abgeordneten nicht als Adressaten des Volksbegehrens benannt. Verpflichtet werden sollen nach dem Wortlaut nur „Senat und Bürgerschaft“. Doch handelt die Bürgerschaft beim Erlass von Gesetzen – wie soeben ausgeführt

– durch die Gesamtheit bzw. Mehrheit ihrer Abgeordneten und nicht unabhängig von ihnen. Soweit die Beteiligten zu 3. in ihren Schriftsätzen an das Hamburgische Verfassungsgericht und der mündlichen Verhandlung eine Auslegung zu Grunde legen, die eine reine Befassungspflicht der Bürgerschaft annimmt, lassen sich hierfür weder im Wortlaut noch in der Begründung der Vorlage Anhaltspunkte finden. Die Ausführungen der Beteiligten zu 3. zu der mit der Vorlage einhergehenden Beschränkung auf eine Befassungspflicht sind allgemeiner Natur und weisen keinen Bezug zur gegenständlichen Vorlage auf. Von einer bloßen Befassungspflicht der Bürgerschaft kann auch nicht deshalb ausgegangen werden, weil in der Vorlage ein ausdrücklicher Hinweis auf eine notwendige Zustimmung der Abgeordneten der Bürgerschaft zur Gesetzesvorlage des Senats fehlt. Welche einzelnen Schritte zur Umsetzung des Gewollten im politischen bzw. gesetzgeberischen Prozess notwendig sind, dürfte den rechtsunkundigen Stimmberechtigten überwiegend nicht bekannt sein, sodass eine unvollständige Aufzählung der einzelnen Schritte keinen Rückschluss auf den Inhalt des Begehrens liefern kann. Da der Wortlaut der Vorlage auf eine Änderung der geltenden Rechtslage gerichtet und an Senat und Bürgerschaft adressiert ist, können die Abstimmenden davon ausgehen, dass die Staatsorgane zusammenwirken und die gebotenen Rechtsänderungen vollständig umsetzen und nicht auf der letzten Stufe durch die Bürgerschaft lediglich eine Befassung erfolgt mit dem Ergebnis, dass die Rechtsänderungen ggf. nicht in Kraft treten.

Die von den Beteiligten zu 3. zugrunde gelegte Auslegung der Vorlage, die von einer reinen Befassungspflicht der Bürgerschaft ausgeht, mag noch vertretbar sein. Die Vorlage ist aber zumindest so unklar formuliert, dass sie geeignet ist, bei den Stimmberechtigten einen Irrtum über ihre Reichweite in Bezug auf die Verpflichtung der Abgeordneten der Bürgerschaft hervorzurufen. Die Stimmberechtigten können nicht im erforderlichen Maße eindeutig und zweifelsfrei erkennen, ob mit der Zustimmung zur Vorlage die begehrten Änderungen in Bezug auf die Verbindlichkeit von Bürgerentscheiden tatsächlich in Kraft treten werden oder lediglich ein parlamentarisches Verfahren mit ungewissem Ergebnis in Gang gesetzt wird.

3. Offenbleiben kann die von den Beteiligten kontrovers diskutierte Frage, ob die mit der Volksinitiative angestrebten Handlungspflichten für Bürgerschaft und Senat nach der Einführung des Art. 50 Abs. 4a HV noch zulässige Gegenstände einer anderen Vorlage nach Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV darstellen können.

Nach Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV kann das Volk den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes oder eine Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung (andere Vorlage) beantragen.

Art. 50 HV unterscheidet damit grundsätzlich zwischen zwei verschiedenen Strängen der plebiszitären Beteiligung. Zum einen ist eine unmittelbare Änderung der geltenden Rechtslage z.B. durch Änderung von Gesetzen oder der Verfassung im Volksgesetzgebungsverfahren möglich. Zum anderen erlaubt der Weg der anderen Vorlage grundsätzlich auch jegliche andere politische Einflussnahme.

Es bestehen starke Bedenken, ob sich die bisherige Rechtsauffassung zum Gegenstandsbe-
reich anderer Vorlagen nach Einführung der Bindungswirkung des Art. 50 Abs. 4a HV auf die
derzeit geltende Rechtslage übertragen lässt. Zweifelhaft ist insbesondere, ob unter Annahme
einer autoritativen, mit Gesetzen vergleichbaren Bindungswirkung (so im Ansatz HVerfG, Urt.
v. 14.12.2011, 3/10, LVerfGE 22, 161, juris Rn. 132) weiterhin gelten kann, dass andere Vor-
lagen zulässigerweise immer dort in Betracht kommen, wo die Bürgerschaft aus ihrer Zustän-
digkeit heraus sonstige, einfache Beschlüsse fassen kann (HVerfG, Urt. v. 27.4.2007, 3/06,
LVerfGE 18, 211, juris Rn. 87). Denn durch die Einführung von Art. 50 Abs. 4a HV wurde die
bislang geltende Parallelität von Parlaments- und Volksentscheidungen im Bereich der ande-
ren Vorlagen (HVerfG, Urt. v. 15.12.2004, 6/04, LVerfGE 15, 221, juris Rn. 50, 58 – 61; Urt. v.
15.12.2003, 4/03, LVerfGE 14, 246, juris Rn. 36) mit dem Ergebnis durchbrochen, dass einer
im plebiszitären Verfahren zustande gekommenen Entscheidung, die einen einfachen Parla-
mentsbeschluss ersetzt, aus der Verfassung selbst heraus eine verbindliche rechtliche Wir-
kung beigemessen wird, die dem einfachen Parlamentsbeschluss, der durch das Parlament
verabschiedet wird, gerade nicht zukommt.

Die bindende Wirkung einer anderen Vorlage, die in Form eines Ersuchens der Bürgerschaft
an den Senat ausgestaltet ist, auf unmittelbare Rechtsänderungen gerichtet ist und dabei nur
das Ziel der gesetzgeberischen Aktivitäten verbindlich vorschreibt, die weitere politische Um-
setzung und inhaltliche Ausgestaltung aber dem Senat überlässt, dürfte nicht verfassungskon-
form sein. Sie dürfte einen unzulässigen Eingriff in den Kernbereich der Exekutive darstellen
und damit den Grundsatz der Verfassungsorgantreue (hierzu: Sommermann, in: v. Man-
goldt/Klein/Starck, 7. Aufl. 2018, GG, Art. 20 Rn. 225; HVerfG, Urt. v. 14.12.2011, 3/10, LVer-
fGE 22, 161, juris Rn. 132; Urt. v. 27.4.2007, 4/06, LVerfGE 18, 232, juris Rn. 95; Urt. v.
6.7.1973, 1/73, HmbJVBl. 1973, 286 ff., UA S. 23; VerfGH Bayern, Urt. v. 6.6.2011, Vf. 49-
IVa-10, VerfGHE BY 64, 70, juris Rn. 69) verletzen. Gesetzgebungsaufträge des Parlaments
an die Regierung werden grundsätzlich als zulässig und politisch wichtig, aber rechtlich unver-
bindlich angesehen (Butzer, AöR 1994, S. 61, 90 f.; Luch, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz,
Parlamentsrecht, 2016, § 10 Rn. 14; Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 743). Deren Not-
wendigkeit ergibt sich daraus, dass das Parlament sich an die Regierung als Spitze der Ver-

waltung wegen der bei dieser vorhandenen Sachkompetenz zur Ausarbeitung von Gesetzesinitiativen wenden dürfen soll (Butzer, aaO, S. 93; Schenke, Die Verfassungsorganantreue, 1977, S. 107 ff.). Würde durch einen erfolgreichen Volksentscheid mit einer anderen Vorlage ein Ersuchen an den Senat gerichtet, ein Gesetz auszuarbeiten, verbliebe diesem bei einer nach dem Wortlaut von Art. 50 Abs. 4a HV verpflichtend gebotenen Umsetzung des Anliegens nicht die Möglichkeit, im Zuge des internen Entscheidungs- und Abstimmungsprozesses zu dem Ergebnis zu gelangen, dass die vorzunehmende Gesetzesänderung oder einzelne Teile hiervon aus übergeordneten politischen, rechtspraktischen oder sachlichen Gründen nicht zweckdienlich oder in ihrer unveränderten Umsetzung rechtlich unzulässig sind. Das Volk – handelnd in der Kompetenz der Bürgerschaft – würde damit Einfluss auf den internen Entscheidungsprozess der Exekutive nehmen und dessen Ergebnis vorgeben. Sodann müsste dieses vorgegebene Ergebnis – auch wenn es dem eigentlichen Willen nicht entspräche – vom Senat in eigener Verantwortlichkeit im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens in die Bürgerschaft eingebracht werden. Eine solche Verpflichtung dürfte mit dem Grundsatz der Verfassungsorganantreue nicht zu vereinbaren sein.

In der Folge könnte die Einführung der Bindungswirkung in verfassungskonformer Auslegung eine Begrenzung des Gegenstandsbereichs der anderen Vorlage im Sinne des Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV gebieten. Bereits der Wortlaut des Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV, der die Änderung von Gesetzen sonstiger politischer Willensbildung gegenübergestellt, legt eine stärkere Abgrenzung der Gegenstandsbereiche nahe. Sofern das Ziel einer Volksinitiative unmittelbar auf Änderung der geltenden Rechtslage gerichtet ist, sollte diese im Rahmen der Volksgesetzgebung erfolgen. Zwar war nach dem erklärten gesetzgeberischen Willen mit der Einführung der Bindungswirkung von Volksentscheiden über andere Vorlagen durch Art. 50 Abs. 4a HV eine Stärkung der plebiszitären Beteiligung beabsichtigt (Bü-Drs. 19/1476, S. 3; sowie die grundlegenden Erwägungen zur Einführung der „anderen Vorlage“ Bü-Drs. 16/1212, s. insb. S. 110 ff., S. 131). Die alternative Auslegung, die auf der Rechtsfolgenseite – je nach Inhalt der Vorlage, aber unabhängig von deren Wortlaut – von einer lediglich begrenzten Bindungswirkung ausgeht (vgl. David in: David/Stüber, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2020, Art. 50 Rn. 69), dürfte jedoch keine zulässige Auflösung darstellen. Zum einen lassen sich weder dem Wortlaut des Art. 50 Abs. 4a Satz 1 HV noch der Gesetzesbegründung Anhaltspunkte für eine einschränkende Auslegung entnehmen. Nach der Gesetzesbegründung soll die Bindungswirkung von anderen Vorlagen „insoweit der von Gesetzen“ entsprechen (vgl. Bü-Drs. 19/1476, S. 5). Zum anderen dürften die bereits dargelegten Auslegungsgrundsätze gegen eine gegenstandsbezogene Einschränkung der Bindungswirkung sprechen. Denn die Stimmberechtigten müssen aus dem Wortlaut einer anderen Vorlage eindeutig auch den Umfang der Bindungswirkung für die benannten Adressaten erkennen können.

III.

Im Verfahren vor dem Hamburgischen Verfassungsgericht werden Kosten nicht erhoben (§ 66 Abs. 1 HmbVerfGG). Anlass, eine Kostenerstattung gemäß § 67 Abs. 3 HmbVerfGG anzuordnen, besteht nicht.

IV.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Voßkühler

Dr. Berger

Gericke

Dr. Jäger

Dr. Karthaus

Kreth

Dr. Lambiris

Dr. Verheyen

Winter