

Katja Pink

Rechtsanwältin

Pink • Rechtsanwältin • Hohenzollerndamm 7 • 10717 Berlin

Hamburgisches Verfassungsgericht
Sievekingplatz 2
20355 Hamburg



Anwaltsbüro
Hohenzollerndamm 7
10717 Berlin

Telefon 030 – 88 62 48 59
Telefax 030 – 88 62 48 67

E-Mail kanzlei@rechtsanwaeltin-pink.de

www.rechtsanwaeltin-pink.de

Berlin, 5. Oktober 2020

Mein Az: P32K190 pi d1/d12934

In der Verfassungsstreitsache

- HVerfG 6/2020 -

wird unter Verweis auf die im Original als Anlage 1 beigefügte Vollmacht angezeigt, dass die Initiatoren der Volksinitiative „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide jetzt verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“ als Beteiligte zu 3) handelnd durch die Vertrauenspersonen Frau Therese Fiedler, Herrn Gregor Hackmack und Herrn Bernd Kroll mit der Vertretung und Wahrnehmung ihrer Interessen Herrn Professor Dr. Arne Pautsch neben Rechtsanwältin Katja Pink beauftragt haben. Eine entsprechende zusätzliche Vollmacht liegt dem Original bei.

Namens und in Vollmacht der Beteiligten zu 3) wird **beantragt**,

**festzustellen, dass das am 7. Juni 2020 beantragte Volksbegehren
“Bürgerbegehren und Bürgerentscheide jetzt verbindlich machen - Mehr
Demokratie vor Ort“ durchzuführen ist und den Antrag des
Beteiligten zu 1) zurückzuweisen.**

Begründung

Der zulässige Antrag ist unbegründet.

Das Volksbegehren ist nach Art. 50 Abs. 6 S. 1 HV i.V.m. § 26 Abs. 1 Nr. 1 HmbVAbstG durchzuführen, da die von der Volksinitiative beabsichtigte „andere Vorlage“ im Sinne von Art. 50 Abs.1 S. 1 Alt. 2 HV mit höherem Recht vereinbar ist.

Mit der Vorlage wird in verfassungsrechtlich zulässiger Weise eine Aufforderung an Senat und Bürgerschaft zur rechtlichen Verbindlichkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden zum Gegenstand der politischen Willensbildung im Wege einer Befassungsinitiative gemacht. Da Gegenstand der Volksinitiative nicht eine Volksgesetzgebung nach Art. 50 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 HV ist, bedurfte es nicht der Vorlage eines Gesetzesentwurfes [hierzu unter 1.]. Ein Verstoß gegen das Abstimmungsquorum für eine Verfassungsänderung gemäß Art. 50 Abs. 3 S. 11 HV liegt nicht vor [hierzu unter 2.]. Die zur Umsetzung der Vorlage der Volksinitiative erforderlichen Rechtsänderungen sind mit dem Demokratieprinzip in Art. 3 HV [hierzu unter 3.] und dem Grundsatz der Gleichwertigkeit von unmittelbarer und mittelbarer Volksherrschaft nach Maßgabe der demokratischen Grundentscheidung der Hamburger Verfassung vereinbar [hierzu unter 4.]. Auch die Strukturmerkmale der Stadtstaatlichkeit in der Hamburger Verfassung in Art. 4 HV stehen der Durchführung des beantragten Volksbegehrens nicht entgegen [hierzu unter 5.]. Darüber hinaus wird das Rechtsstaatsprinzip in Art. 3 HV gewahrt [hierzu unter 6.]. Ebenso wird nicht gegen das aus dem Demokratieprinzip folgende Koppelungsverbot verstoßen [hierzu unter 7.]. Letztlich verletzt die Vorlage der Volksinitiative auch nicht das verfassungsrechtliche Gebot der Abstimmungs Klarheit und -wahrheit im Volksabstimmungsrecht [hierzu unter 8.]. Nach Sinn und Zweck der „anderen Vorlage“ nach Art. 50 Abs.1 S. 1 Variante 2 HV sind an die sprachliche Abfassung der Volksinitiative keine überhöhten Anforderungen zu stellen, da der Bürger diese ohne besondere Rechtskenntnisse formulieren dürfen muss [hierzu unter 9.].

1. Forderung nach einer Gesetzesänderung als zulässiger Gegenstand der „anderen Vorlage“ Art. 50 Abs. 1 S. 1 Variante 2 HV

Der Beteiligte zu 1) vertritt die Auffassung, dass mit Einführung der Bindungswirkung nach Abs. 4a HV in Art. 50 HV das Abstimmungsrecht des Volkes über Sachentscheidungen, deren Umsetzung einer Gesetzesänderung bedarf, abgeschafft wurde (S. 9 f., 1 a) des Schriftsatzes).

Nach dem verfahrenseinleitenden Schriftsatz des Beteiligten zu 1) soll mit Inkrafttreten des Art. 50 Abs. 4a HV das Volk durch Volksentscheid entweder nach Art. 50 Abs.1 S. 1 Variante 1 HV Gesetze erlassen oder eine Sachentscheidung im Sinne einer politischen Forderung treffen dürfen, die a) keiner Umsetzung im Wege der Beschlussfassung durch die Bürgerschaft bedarf oder b) deren Umsetzung in die alleinige Kompetenz des Senats fällt (S.15 f. des Schriftsatzes). Denn die von dem Beteiligten zu 1) zu Recht angeführten verfassungsrechtlichen Einwände gegen eine Bindungswirkung eines Volksentscheides über eine „andere Vorlage“ gegenüber den Mitgliedern der Bürgerschaft bei Ausübung ihres Mandats im Gesetzgebungsverfahren (S. 17, ltz. Abs. des Schriftsatzes) treffen in gleicher Weise für Abstimmungen in sonstigen Verfahren zur Beschlussfassung der Bürgerschaft zu. Wie der Beteiligte zu 1) zutreffend hinweist, hat das Hamburgische Verfassungsgericht bereits entschieden, dass die Aufforderung an Senat und Bürgerschaft zu einer Gesetzesänderung als Gegenstand einer Volksinitiative über eine „andere Vorlage“ zulässig ist (vgl. HVerfG, Urteil 22.04.2005, - 5/04 -, - juris Rn. 75). Der Einwand des Beteiligten zu 1), dass diese Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgericht durch die Einführung des Art. 50 Abs. 4a HV keinen Bestand mehr haben soll, überzeugt hier nicht.

Nach dem Beteiligten zu 1) folgt aus Art. 50 Abs. 4a HV nunmehr eine unmittelbare und uneingeschränkte Pflicht zur Umsetzung der im Wege eines Volksentscheids getroffenen Sachentscheidung (S. 17, Abs. 3 des Schriftsatzes; hierzu unter 1 a – e). Demnach könne sich, wie im vorliegenden Fall, aus Art. 50 Abs. 4a HV eine Pflicht zum Erlass der erforderlichen Gesetze ergeben. Eine solche Verpflichtung unterstellt, weist der Beteiligte zu 1) zu Recht darauf hin, dass dies mit der für die parlamentarische Demokratie konstitutiven Freiheit der Mandatsausübung und dem Recht der Abgeordneten der Bürgerschaft aus Art. 7 Abs. 1 S. 2 HV unvereinbar sei (S. 17, 3. Abs. f. des Schriftsatzes; hierzu unter 1 f). Darüber hinaus führe eine verfassungsrechtliche Zulässigkeit von anderen Vorlagen, die die Bürgerschaft zum Erlass von Gesetzen zwingen, bei sich inhaltlich widersprechenden Volksentscheiden zu einer unauflösbaren verfassungsrechtlichen Pflichtenkollision (S. 18, Abs. 2 ; hierzu unter 1 g)). Aus diesem Grund stehe seit der Einführung der Bindungswirkung eines Volksentscheids über eine

„andere Vorlage“ durch Art. 50 Abs. 4a HV, Gesetzesinitiativen nach Art. 50 Abs. 1 S. 1 Variante 1 HV und „andere Vorlagen“ nach Art. 50 Abs. 1 S. 1 Variante 2 HV einander als „Aliud“ gegenüber: „Strebt eine Volksinitiative ein Ziel an, dass tatsächlich nur mittels gesetzlicher Regelungen umgesetzt werden kann, muss sie den in der Verfassung in Art. 50 Abs. 1 Abs. 1 S. 1 Variante 1 HV hierfür vorgesehenen Weg einer Volksinitiative über eine Gesetzesvorlage wählen (S. 18, Abs. 3 des Schriftsatzes; hierzu unter 1a).

Hiergegen sprechen verfassungsrechtlich durchgreifende Einwände:

Wie der Beteiligte zu 1) zutreffend hinweist, hat das Hamburgische Verfassungsgericht bereits entschieden, dass die Aufforderung an Senat und Bürgerschaft zu einer Gesetzesänderung als Gegenstand einer Volksinitiative über eine „andere Vorlage“ zulässig ist (vgl. HVerfG, Urteil 22.04.2005, - 5/04 -, - juris Rn. 75). Der Einwand des Beteiligten zu 1), dass diese Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts durch die Einführung des Art. 50 Abs. 4a HV keinen Bestand mehr haben soll, ist nicht nachvollziehbar.

1 a) Art. 50 Abs. 4a HV und der Wille des Gesetzgebers

Eine Einschränkung des Abstimmungsrechts des Volkes widerspricht dem durch Art. 50 Abs. 1 i.V.m. Art. 50 Abs. 4a zum Ausdruck kommenden objektivierten Willen des Gesetzgebers. Die Einführung der Bindungswirkung von Volksentscheiden nach Art. 50 Abs. 1 S. 1 Variante 2 ist einer solchen Auslegung nicht zugänglich. Die Anforderungen an die Gesetzesauslegung hat das Bundesverfassungsgericht dargelegt (BVerfGE 133, 168 <205 f., Rn. 66>):

„Maßgebend für die Auslegung von Gesetzen ist der in der Norm zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Gesetzgebers, wie er sich aus dem Wortlaut der Vorschrift und dem Sinnzusammenhang ergibt, in den sie hineingestellt ist (vgl. BVerfGE 1, 299 <312>; 11, 126 <130 f.>; 105, 135 <157>; stRspr). Der Erfassung des objektiven Willens des Gesetzgebers dienen die anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung aus dem Wortlaut der Norm, der Systematik, ihrem Sinn und Zweck sowie aus den Gesetzesmaterialien und der Entstehungsgeschichte, die einander nicht ausschließen, sondern sich gegenseitig ergänzen. Unter ihnen hat keine einen unbedingten Vorrang vor einer anderen (vgl. BVerfGE 11, 126 <130>; 105, 135 <157>). Ausgangspunkt der Auslegung ist der Wortlaut der Vorschrift. Er gibt allerdings nicht immer hinreichende Hinweise auf den Willen des Gesetzgebers. Unter Umständen wird erst im Zusammenhang mit Sinn und Zweck des Gesetzes oder anderen Auslegungsgesichtspunkten die im Wortlaut ausgedrückte, vom Gesetzgeber verfolgte Regelungskonzeption deutlich, der sich der Richter nicht entgegenstellen darf (vgl. BVerfGE 122, 248 <283> - abw. M.). Dessen Aufgabe beschränkt sich darauf, die intendierte

Regelungskonzeption bezogen auf den konkreten Fall - auch unter gewandelten Bedingungen - möglichst zuverlässig zur Geltung zu bringen (vgl. BVerfGE 96, 375 <394 f.>). In keinem Fall darf richterliche Rechtsfindung das gesetzgeberische Ziel der Norm in einem wesentlichen Punkt verfehlen oder verfälschen oder an die Stelle der Regelungskonzeption des Gesetzgebers gar eine eigene treten lassen (vgl. BVerfGE 78, 20 <24> m.w.N.). Für die Beantwortung der Frage, welche Regelungskonzeption dem Gesetz zugrunde liegt, kommt daneben den Gesetzesmaterialien und der Systematik des Gesetzes eine nicht unerhebliche Indizwirkung zu.“

Nach diesen Maßstäben widerspricht eine Auslegung des Art. 50 Abs.1 S. 1 HV, nach der mit Einfügung des Abs. 4a das bis dahin geltende Abstimmungsrecht eingeschränkt wurde, dem eindeutigen Willen des Gesetzgebers und ist zur Vermeidung einer Verfassungswidrigkeit auch nicht notwendig.

1 b) Auslegung des Art. 50 Abs. 1 i.V.m. Abs. 4a HV – Keine Einschränkung des Abstimmungsrechts

Art. 50 Abs. 4a HV regelt nach Wortlaut, Sinn und Zweck der Vorschrift ausschließlich die Bindungswirkung eines Volksentscheids für Bürgerschaft und Senat. Eine damit einhergehende Einschränkung des Abstimmungsrechts ist nicht erkennbar. Dies würde dem Willen des Gesetzgebers widersprechen und ist auch aus verfassungsrechtlichen Gründen zum Schutz der freien Mandatsausübung [hierzu unter 1 f)] oder zur Vermeidung einer Pflichtenkollision [hierzu unter 1 g)] nicht geboten. Vielmehr würde eine solche Annahme ihrerseits die zulässigen Grenzen einer verfassungskonformen Auslegung überschreiten (vgl. Art. 20 Abs. 2 und Abs. 3 GG [Hierzu unter 1 e]) Inwieweit eine Bindungswirkung mit der Verfassung vereinbar ist, ist nicht eine Frage des Abstimmungsrechts, sondern der Wirksamkeit und Reichweite der Bindungswirkung selbst. Im Einzelnen:

Wortlaut des Art. 50 Abs. 4a HV

Ausgehend von Wortlaut des Art. 50 Abs. 4a HV knüpft dieser an die durch Art. 50 HV Abs. 1 HV begründete Kompetenz des Volkes zur Gesetzgebung und Sachentscheidung über Gegenstände der politischen Meinungsbildung nur insoweit an, als es um die Rechtsfolgen der in Ausübung dieser Kompetenzen getroffenen Volksentscheidungen für Senat und Bürgerschaft geht. Dies lässt den Wortsinn des Art. 50 Abs. 1 HV als Kompetenznorm und den Umfang der hierdurch dem Volk eingeräumten Befugnisse auch im Kontext des Art. 50 Abs. 4a HV unberührt. Die Ergänzung des Art. 50 durch Abs.4 und Abs.4a HV verleiht dem Regelungsgehalt des Art. 50 Abs. 1 keine im Wege der Auslegung zu ermittelnde Änderung

des gesetzgeberischen Willens über das bisherige Abstimmungsrecht des Volkes. Inhalt und Reichweite der Bindungswirkung nach 50 Abs. 4a HV wird im Gesetz nicht näher bestimmt. Es wird nur aufgeführt, nach welchen Verfahren die Bindung für Bürgerschaft und Senat beseitigt werden kann. Hier soll das Verfahren für die Änderung von Volksgesetzen durch die Bürgerschaft sinngemäßer zur Anwendung kommen. Darüber hinaus wird eine Umsetzungspflicht, wie dies bspw. für Beschlüsse der Bezirksversammlungen nach § 22 BezVerwG vom Gesetzgeber formuliert wurde, ausdrücklich nicht genannt. Zum Umfang der Bindungswirkung nach Art. 50 Abs. 4a HV unter 1 f-h).

Systematische Stellung des Art. 50 Abs. 4a HV

Art. 50 Abs. 4.a HV als eine Einschränkung der Entscheidungsbefugnisse des Volkes zu deuten, widerspricht auch der systematischen Stellung innerhalb der hierarchisch gegliederten Struktur der Norm des Art. 50 HV. Durch Art. 50 Abs. 1 HV wird durch S. 1 die grundsätzliche Entscheidungskompetenz des Volkes zunächst begründet und dann durch S. 2 die hiervon ausgenommenen Gegenstände katalogartig aufgeführt. Anschließend wird durch Art. 50 Abs. 2 und 3 HV Form und Verfahren der Entscheidungsfindung geregelt. Hiervon durch eigenständige Absätze gesondert treffen Art. 50 Abs. 4 und 4a Regelungen über die Bindung der hierauf ergangenen Volksentscheide für Senat und Bürgerschaft. Diese Bindungswirkung betrifft insoweit eine Kompetenzabgrenzung zwischen dem Volk und den Repräsentativorganen. Diese Regelung kann aber nicht als eine Rückausnahme für die zulässigen Gegenstände der Entscheidungsbefugnis des Volkes ausgelegt werden, wie dies durch die Kompetenznorm des Art. 50 Abs. 1 HV bereits abschließend geregelt wird. Die systematische Verklammerung zwischen Abs. 4a und mit Abs. 1 des Art. 50 HV besteht nur insoweit, als es um die Folgen der durch Art. 50 Abs. 1 HV in Anspruch genommene Kompetenz durch das Volk geht, sodass diese nur für die Befassungspflicht von Bürgerschaft und Senat Bedeutung erlangt.

Dem steht nicht entgegen, dass die Kompetenznorm des Art. 50 Abs. 1 HV a priori im Spannungsverhältnis zu anderen Verfassungsnormen steht und insoweit auch durch die Kompetenzen anderer Verfassungsorgane und Rechte Dritter begrenzt wird. Die Vereinbarkeit des Art. 50 Abs. 4a HV mit anderen Normen der Verfassung und den hieraus folgenden Organisations-, Funktions- und Strukturprinzipien betrifft jedoch die Frage des Umfangs der Bindungswirkung.

Sinn und Zweck des Art. 50 Abs. 4a HV

Eine Einschränkung der verfassungsrechtlich durch Art. 50 Abs. 1 S. 1 HV begründeten Kompetenzen des Volkes im Wege der Abstimmung Sachentscheidungen durch Volksentscheid zu treffen, kann aus dem durch den Wortlaut erkennbaren Sinn der Einführung der Bindungswirkung des Art. 50 Abs. 4 HV nicht hergeleitet werden. Wäre eine solche Einschränkung des Abstimmungsrechts gewollt gewesen, hätte dieser Wille durch Änderung des Art. 50 Abs. 1 HV zum Ausdruck kommen müssen. Es muss Art. 50 Abs. 1 vorbehalten bleiben die Kompetenz zu normieren und die zulässigen Gegenstände einer Volksinitiative zu bestimmen. Art. 50 Abs. 1 S. 2 HV regelt für die Volksgesetzgebung wie auch die Befassungsinitiative einheitlich, welche Gegenstände einer Abstimmung durch das Volk im Wege einer Volksinitiative entzogen sind. Nach Art. 50 Abs. 1 HV wird dem Volk die Befugnis zur Gesetzgebung eingeräumt, alternativ hierzu kann es aber auch über die zulässigen Gegenstände Sachentscheidungen treffen, die der politischen Willensbildung im Wege der Abstimmung zugänglich sind, ohne dieser Entscheidung in Form eines Gesetzes Geltung verschaffen zu wollen. Nimmt das Volk wie hier seine Gesetzgebungsbefugnis nicht wahr, so kann es auch eine Entscheidung treffen, um seinen politischen Willen über eine von Senat und Bürgerschaft geforderte Gesetzesänderung zum Ausdruck zu bringen. Nach Sinn und Zweck der Regelung über die Bindungswirkung von Volksentscheiden ist nicht ersichtlich, dass damit Angelegenheiten, die Gegenstand von gesetzlichen Regelungen sind, der politischen Willensbildung des Volkes im Wege einer Abstimmung durch Volksentscheid entzogen sein sollen. Demnach würde im Wege eines Volksentscheids der Wille des Volkes zu einer legislativen Tätigkeit von Bürgerschaft und Senats als den von ihnen gewählten Repräsentativorganen ausgeschlossen sein. Das Volk wäre auf die Wahrnehmung seiner originären Gesetzgebungskompetenz verwiesen. Bei dem Volk handelt es sich aber nicht nur um ein Verfassungsorgan, sondern um die Gesamtheit aller wahl- und abstimmungsberechtigten Bürger. Die Folge einer derartigen Beschränkung des Abstimmungsrechts des Volkes ist von der Teleologie einer erhöhten Bindungswirkung von Volksentscheiden für Senat und Bürgerschaft nach Art. 50 Abs. 4a HV jedenfalls nicht mehr gedeckt.

Historische Auslegung des Art. 50 Abs. 4a HV

Gestützt wird dieses Auslegungsergebnis auch durch die Entstehungsgeschichte der 50 Abs. 4 und Abs. 4a HV unter Heranziehung der Gesetzesmaterialien. Die Einführung der Bindungswirkung durch Abs. 4 und Abs. 4a des Art. 50 HV beruht auf der Volksinitiative „Für faire und verbindliche Volksentscheide – Mehr Demokratie“.... (Bürgerschaft-Drucks 19/1476 vom 14.11.2008, Begründung: II, zu Abs. 4a, S. 5). Die demokratischen Rechte des Volkes sollten in der Verfassung auf Dauer gesichert werden (Allgemeine Begründung, Anl. zur

Bürgerschaft-Drucks. 18/8068 vom 4.3.2008, Unterrichtung durch den Präsidenten der Bürgerschaft). Ausweislich der Gesetzesbegründung verfolgte die Änderung des Art. 50 HV und Einführung des Art. 50 Abs. 4a HV das Ziel einer Stärkung der Volksentscheide durch ihre wesentlich höhere Verbindlichkeit. Die Formulierungen der Volksinitiative zur Bindungswirkung von Volksentscheiden wurden von der Bürgerschaft übernommen. Die Gesetzesbegründung zu Abs. 4 des Art. 50 HV lautet hierzu (Bürgerschaft-Drucks 19/1476 vom 14.11.2008, Begründung: II, zu Abs. 4a, S. 5).

„Mit Einführung dieser Vorschrift wird die Verbindlichkeit von Volksentscheiden wesentlich erhöht. Das Parlament kann Gesetze, die auf einem Volksentscheid beruhen, zwar ändern, aber die Änderungen treten nicht in Kraft, wenn 2,5 Prozent der Wahlberechtigten einen Volksentscheid über das Änderungsgesetz verlangen. Gegenstand dieses Volksentscheides wären also die Änderungen, die das Parlament anstrebt. Jene muss es sich durch einen neuen Volksentscheid legitimieren lassen, für den dieselben Quorenregelungen gelten, wie für den Ausgangsvolksentscheid.“

Nach dem Willen des historischen Gesetzgebers sollte durch Abs. 4 des Art. 50 HV damit nur eine Änderungssperre für den Volksentscheid eingeführt werden. Weiterhin wird in der Gesetzesbegründung ergänzend ausgeführt, dass die Einfügung des Abs. 4a in Art. 50 HV das Verfahren zur Änderung von volksbeschlossenen Gesetzen aus dem vorangegangenen Absatz auf eine „andere Vorlage“ überträgt und regelt, dass die Bindungswirkung von anderen Vorlagen insoweit der von Gesetzen entspricht (Bürgerschaft-Drucks 19/1476 vom 14.11.2008, Begründung: II, zu Abs. 4a, S. 5:

„Zu Absatz 4 a

Auch der neu eingefügte Absatz 4 a wird unverändert von der Volksinitiative übernommen. Er überträgt das Verfahren zur Änderung von volksbeschlossenen Gesetzen aus dem vorangegangenen Absatz auf andere Vorlagen und regelt, dass die Bindungswirkung von anderen Vorlagen insoweit der von Gesetzen entspricht.“:

Dies würde gerade nicht bedeuten, dass die Bindungswirkung einer anderen Vorlage der eines Gesetzes entsprechen soll, das zu vollziehen Senat und Bürgerschaft als Adressaten der Sachentscheidung verpflichtet sind. Die Bindungswirkung des Art. 50 Abs.4a HV ist danach auf einen Schutz vor einer Abänderung durch einen dem Volksentscheid widersprechenden Beschluss durch die Bürgerschaft gerichtet. Eine Einschränkung des Abstimmungsrechts des Volkes nach Art. 50 Abs. 1 S. 1 Variante 2 HV wird vom Gesetzgeber als gleichsam verfolgtes Ziel der Regelung weder genannt, noch werden etwaige Folgen einer Bindungswirkung in Bezug auf eine Änderung der zulässigen Gegenstände einer Befassungsinitiative erwogen, noch im Sinne der Auslegung des Beteiligten zu 1) aufgeführt bzw. als notwendig erachtet. Eine Bindungswirkung, die sich auf eine aus dem Inhalt des Volksentscheids ergebenden

Umsetzungspflicht für die freie Mandatsausübung ergeben könnte, hat der historische Gesetzgeber, soweit aus der Gesetzesbegründung erkennbar, jedenfalls nicht in der vom Beteiligten zu 1) angenommenen Reichweite gewollt. Die bei unterstellter absoluter Umsetzungspflicht des Volksentscheids sich ergebenden Verfassungskonflikte mit der Freiheit der Mandatsausübung, auf die der Beteiligte zu 1) zu Recht hinweist, waren daher auch nicht zu berücksichtigen.

Die Gesetzesbegründung ist aber insoweit eindeutig, dass für die „andere Vorlage“ eine Änderungssperre wie für ein Volksgesetz mit der Regelung erreicht werden soll. Eine Änderungssperre für ein Gesetz hat aber eine andere Bedeutung als eine durch den Volksentscheid begründete Umsetzungspflicht. Durch die Änderungssperre bei einem Volksgesetz wird die Bürgerschaft in Ausübung ihrer Gesetzgebungskompetenz gebunden, sofern die Bindung nicht in dem dafür nach Art. 50 Abs. 4 HV vorgesehenen Verfahren beseitigt wird. Sollte dies Abänderungsverfahren auf die „andere Vorlage“ übertragen werden, so kann eine solche Änderungssperre für den Volksentscheid über eine „andere Vorlage“ dem Regelungsgehalt nach nur bedeuten, dass die Bürgerschaft in Ausübung ihrer Beschlussfassung über diesen Gegenstand gebunden ist. Ob diese Beschlussfassung nur schlichte Parlamentsbeschlüsse, nicht aber die parlamentarische Gesetzgebung betreffen sollte, kann hier offenbleiben. Insoweit ist aber zunächst von einem Gleichlauf der Ausübung der Kompetenzen auszugehen, wobei eine Umsetzungspflicht vom historischen Gesetzgeber nicht in Bezug genommen wird. Soll die Bindungswirkung von anderen Vorlagen insoweit der von Gesetzen entsprechen, wie dies in der Gesetzesbegründung vorgegeben wird, so kann ein Volksentscheid über eine „andere Vorlage“ nur wie bei einem Gesetz die Ausübung der Gesetzgebungs- bzw. Beschlusskompetenz durch die Bürgerschaft binden, mit der Folge, dass eine Änderung des Volksentscheids nur nach dem von Art. 50 Abs. 4 HV vorgesehenen Verfahren möglich ist. Entsprechendes gilt für die einfache parlamentarische Beschlussfassung. Dies kommt auch im Wortlaut des Art. 50 Abs. 4a HV zum Ausdruck, indem die sinngemäße Anwendung des Abänderungsverfahrens nach Art. 50 Abs. 4 S. 2-5 HV angeordnet wird.

Ein Volksentscheid über eine „andere Vorlage“ nach Art. 50 Abs. 1 S. 1 Variante 2 HV begründet für Senat und Bürgerschaft eine Befassungspflicht, die durch die freie Ausübung des Mandats, den Kernbereich exekutiver und legislativer Eigenverantwortung, die Parlamentsautonomie sowie sonstige durch die Verfassung dem Senat oder der Bürgerschaft ausschließlich zugewiesenen Rechte beschränkt wird. Innerhalb dieser verfassungsimmanenten Schranken hat die rechtliche Bindungskraft von Volksentscheiden aufgrund ihrer Teleologie nach Art. 50 Abs. 4 a HV für die Ausübung der parlamentarischen

und senatorischen Befugnisse eine die Befassungspflicht qualifizierende und verstärkende Wirkung. Denn die aus Art. 50 Abs. 1 S. 1 Variante 2 HV folgende Befassungspflicht hat die Bindungswirkung des Volksentscheids über eine „andere Vorlage“ zu beachten. Anknüpfungspunkt für die Bindungswirkung ist damit nicht das Abstimmungsrecht der Mandatsträger, sondern die Pflicht des Senats und der Bürgerschaft zur Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung nach Art. 50 Abs. 1 S. 1 Variante 2 HV.

Art. 50 Abs. 1 S. 1 kann durch die Einführung der Bindungswirkung dem dort aufgeführten „oder“ nicht eine andere Bedeutung der Systematik des Abstimmungsrechts in der Weise unterlegt werden, dass damit Befassungsinitiativen, die auf eine erst durch Bürgerschaft und Senat vorzunehmende Gesetzesänderung gerichtet sind, ausgenommen wurden.

1 c) Sinn und Zweck der Befassungsinitiative nach Art. 50 Abs. 1 HV

Dieses Auslegungsergebnis entspricht auch Sinn und Zweck der Befassungsinitiative nach Art. 50 Abs. 1 S. 1 Variante 2 HV. Das Volk kann und muss nicht für jede Sachmaterie über die Kompetenz verfügen seinen politischen Willen in Form eines hinreichend bestimmten Gesetzes zum Ausdruck zu bringen, um von seinem Abstimmungsrecht Gebrauch zu machen.

Wie die Vergangenheit gezeigt hat, mögen Initiatoren sich zur Formulierung von umfassenden Gesetzesentwürfen für komplexe Regelungsmaterien als fähig erwiesen haben. Diese Fähigkeit der Initiatoren wird von der Verfassung jedoch für die Befassungsinitiative nicht vorausgesetzt, da es Sinn und Zweck eines Volksentscheids über einen Gegenstand der politischen Willensbildung widersprechen würde. Ein Volksentscheid über eine „andere Vorlage“ hat nicht die Rechtswirkung eines Gesetzes und bedarf daher auch nicht eines entsprechend vollzugsfähigen Inhalts, dessen Regelungsgehalt die unmittelbare Anwendbarkeit durch Verwaltung und Justiz wie bei einem Gesetz ermöglichen soll. Hieran vermag auch die Bindungswirkung nach Art. 50 Abs. 4a HV nichts zu ändern, da ein Volksentscheid über einen Gegenstand der politischen Willensbildung als Sachentscheidung nur eine Bindungswirkung für die Beschlussfassung und das Handeln von Bürgerschaft und Senat nach der Maßgabe seines Inhalts und in den der Verfassung immanenten Schranken entfalten kann.

1 d) Ergebnis der Auslegung des Gesetzgeberwillens nach Art. 50 Abs. 4a HV

Nach Wortlaut, Sinn und Zweck, Gesetzssystematik, den Gesetzesmaterialien und der Entstehungsgeschichte der vorgenommenen Gesetzesänderung entspricht es nicht dem Willen des Gesetzgebers, dass mit Einfügung des Abs. 4a in Art. 50 HV das Abstimmungsrecht des Volkes abgeändert werden sollte. Einer solchen Auslegung steht die eindeutige Zielsetzung des Gesetzgebers entgegen und überschreitet die zulässigen Grenzen der Gesetzesauslegung.

1 e) Zulässige Grenzen der Verfassungsgesetzesauslegung

Eine verfassungskonforme Auslegung kann allein nur durch den Gedanken der Normerhaltung legitimiert werden. Ihre Grenzen werden dadurch gebildet, dass jedenfalls das gesetzgeberische Ziel nicht verfehlt oder verfälscht werden darf (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Juni 2018 - BVerwG 2 C 14.17, Rn. 20 m.w.Nachw.). Dies wäre hier der Fall, wenn das Abstimmungsrecht des Volkes auf Sachentscheidungen beschränkt werden würde, die einer Umsetzung durch gesetzliche Regelung nicht bedürfen. Eine solche Auslegung des Art. 50 Abs. 1 S. 1 Variante 2 i.V.m. Art. 50 Abs. 4a HV zur Vermeidung einer etwaigen Verfassungswidrigkeit wäre wegen des entgegenstehenden Willens des Gesetzgebers unzulässig.

1 f) Bindungswirkung des Art. 50 Abs. 4 a HV: Freiheit der Mandatsausübung

Der Freiheit der Mandatsausübung kann durch verfassungsimmanente Begrenzung der Bindungswirkung nach Art. 50 Abs. 4a HV hinreichend Rechnung getragen werden. Damit wird auch die prinzipielle Zielsetzung des Verfassungsgesetzgebers einer erhöhten Verbindlichkeit von Volksentscheiden gewahrt.

Ungeachtet dessen bezieht sich die Bindung des Volksentscheids nach dem eindeutigen Wortlaut des Art. 50 Abs. 4a HV nur auf Bürgerschaft und Senat und entfaltet eine Sperrwirkung nur für die Ausübung der ihnen zugewiesenen Organkompetenzen. Demgegenüber bleibt das Recht des einzelnen Abgeordneten zur freien Mandatsausübung unberührt.

Demgemäß kann nur der Senat durch Volksentscheid zur Erstellung eines entsprechenden Gesetzesentwurfs und Einleitung eines Gesetzgebungserfahrens und die Bürgerschaft zur Durchführung des Gesetzgebungsverfahrens verpflichtet werden. Der Erlass eines entsprechenden Gesetzes unterliegt hingegen der freien Abstimmung durch die Mitglieder der Bürgerschaft.

1 g) Keine Pflichtenkollision durch die Bindungswirkung des Art. 50 Abs. 4a HV

Eine Pflichtenkollision für Senat und Bürgerschaft aus der Bindungswirkung von Volksentscheiden nach Art. 50 Abs. 4a HV aufgrund nachfolgend ergangener Volksentscheide im Wege der Gesetzgebung oder der schlichten Sachentscheidung kann bei richtiger Gesetzesanwendung nicht eintreten, da nach der Verfassung nur folgendes gelten kann: Unterstellt die Volksgesetzgebung ist gegenüber Volksentscheiden über eine „andere Vorlage“ als gleichrangig anzusehen, dann würde ein solches Volksgesetzbegehren wegen des Verstoßes gegen das verfassungsrechtliche Rechtsstaatsprinzip als höheres Recht unzulässig sein. Denn aus dem Rechtsstaatsprinzip folgt das Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung und damit der Grundsatz des widerspruchsfreien Handelns der zur Ausübung staatlicher Gewalt befugten Organe. Wie bei einer Gesetzesänderung, muss daher die Geltung früherer gesetzlicher Regelungen aufgehoben werden, indem diese außer Kraft treten, sofern diese den neueren Regelungen widersprechen. Nach hiesiger Auffassung gilt gegenüber einem Volksentscheid durch schlichte Sachentscheidung, dem zwar eine Bindungswirkung gegenüber Senat und Bürgerschaft in dem oben dargelegten Umfang zukommt, aber die nicht unmittelbar in Gesetzeskraft erwächst, der Vorrang der Volksgesetzgebung. Ein Volksentscheid über eine „andere Vorlage“, der im Widerspruch zu einer späteren Volksgesetzgebung tritt, wird durch diesen nachträglich erledigt, jedenfalls aber unwirksam. Die in Erledigung des Volksentscheids bereits ergangenen Gesetze bedürfen einer Aufhebung durch das entsprechende Volksgesetz, andernfalls liegt ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip vor. Macht das Volk von seiner Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch und trifft selbst eine abschließende Regelung über einen Gegenstand, die einem Volksentscheid über eine schlichte Sachentscheidung widerspricht, so hat sich diese Vorlage nach hiesiger Auffassung erledigt, da das Volk die Bindungswirkung in Form der Erledigung des anderen Volksentscheides beseitigt hat. Jedenfalls ist dieser Volksentscheid wegen der nachträglichen Änderung der Rechtsordnung für nichtig anzusehen, ohne dass es hierfür einer Aufhebung in dem Gesetz selbst bedarf. Ungeachtet des Rangverhältnisses zwischen Volksgesetzgebung und dem Volksentscheid durch schlichte Sachentscheidung kann bei rein verfassungsrechtlicher Betrachtung eine Pflichtenkollision unter keinem rechtlich denkbaren

Aspekt eintreten. Zudem gilt der allgemeine Grundsatz, dass das spätere Gesetz das frühere aufhebt. Auch das Volk kann wie das Parlament von einer früheren Willensbildung – sei es in Form eines Gesetzes, sei es in Form eines sonstigen Parlamentsbeschlusses – jederzeit abweichen und ein neues Gesetz oder Sachentscheidung beschließen (vgl. HVerfG, Urteil vom 30.11.2004, - HVerfG 6/04-, UA, S. 24).

1 h) Art. 50 Abs. 4a HV: Befassungspflicht - Reichweite der Bindungswirkung

Aus den vorstehenden Ausführungen zur Beschränkung des Abstimmungsrechts ergibt sich, dass es im vorliegenden Verfahren auf die Einzelheiten der Wirksamkeit und Reichweite der Bestimmung zur rechtlichen Bindungswirkung in Art. 50 Abs. 4a HV für die Beurteilung der Zulässigkeit des Volksbegehrens nicht ankommt.

Mit Aufhebung der Bindung an die Zuständigkeit der Bürgerschaft durch die Gesetzesänderung vom 16.12.2008 hat sich die Befugnis des Volkes dahingehend erweitert, dass auch über Gegenstände aus der Organkompetenz der Regierung und Verwaltung final entschieden werden kann. Dem Volk steht damit eine originäre Sachentscheidungskompetenz zu, der eine Bindung gegenüber dem Senat zukommen kann, die über die politische Appellfunktion eines schlichten Parlamentsbeschlusses hinausgeht. Da die Funktionsgleichheit parlamentarischer und plebiszitärer Tätigkeit bei Entscheidungen über Gegenstände der politischen Willensbildung im exekutiven Kompetenzbereich insoweit aufgegeben wurde, ist diesen auch ein anderes Maß an Verbindlichkeit als der von schlichten Parlamentsbeschlüssen zuzuerkennen. Dies wird durch Art. 50 Abs. 4a HV ausdrücklich hervorgehoben, wonach ein Volksentscheid über eine „andere Vorlage“ Bürgerschaft und Senat bindet. Zunächst wird damit der Grundsatz der Organtreue konkretisiert, dass auch ein Volksentscheid zu beachten ist, solange er nicht durch Beschluss der Bürgerschaft oder nachfolgenden Volksentscheid aufgehoben wurde. Darüber hinaus wurde eine zeitlich unbefristete Abänderungssperre eingeführt und die Voraussetzung zu deren Aufhebung geregelt. Die Bindung der Bürgerschaft und des Senats an einen Volksentscheid nach Art. 50 Abs. 4a HV bedeutet damit nicht eine verbindliche Verpflichtung auf ihren Inhalt im Sinne einer Umsetzungspflicht. Nach Art. 50 Abs. 4a HV sind Bürgerschaft und Senat durch Volksentscheid in der Ausübung ihrer Organkompetenzen in der Weise gebunden, dass sie keine dem Inhalt der Sachentscheidung widersprechende Beschlüsse treffen können. Diese Bindungswirkung kann nach Sinn und Zweck als eine umfassende verstanden werden, sodass auch das Initiativrecht des Senats und die Befugnisse der

Bürgerschaft im Bereich der Gesetzgebung und nicht nur die schlichte Beschlussfassung erfasst sein dürften. Eine Sachentscheidung im Wege eines Volksentscheides über eine „andere Vorlage“ entfaltet insoweit eine Sperrwirkung für die Kompetenzausübung der Bürgerschaft und Senat (Art. 50 Abs. 4a HV).

Die Sperrwirkung nach Art. 50 Abs. 4a HV erzeugt für die Befassungspflicht nach Art. 50 Abs. 1 S. 1 Variante 2 HV insoweit eine sich aus der Verfassung selbst ergebende Pflicht für Bürgerschaft und Senat zur Erledigung des Volksentscheids, um ihre Gestaltungs- und Handlungsfreiheit zur Wahrnehmung ihrer Kompetenzen wiederherzustellen. Denn mit Umsetzung des Volksentscheids muss mit Eintritt der Erledigung ihres Gegenstands auch die diesbezügliche Sperrwirkung entfallen. Andernfalls wären Bürgerschaft und Senat bei Ausübung ihrer Kompetenzen auf Dauer durch Volksentscheide über eine „andere Vorlage“ gehindert, obwohl diese selbst keine abschließende Regelung zur Erledigung des Gegenstands getroffen haben, sofern die Bindung nicht nach Art. 50 Abs. 4a S. 2-5 HV beseitigt wird. Dies spricht - wie dargelegt - nicht gegen die Zulässigkeit eines solchen Volksentscheids, sondern betrifft die rechtlichen Folgen der mit Art. 50 Abs. 4a HV eingeführten Bindung von Volksentscheiden über eine „andere Vorlage“ und ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung.

Senat und Bürgerschaft sind grundsätzlich zur Wahrnehmung der ihnen durch die Verfassung zugewiesenen Aufgaben verpflichtet, sofern diese nicht vom Volk selbst abschließend wahrgenommen werden. Zur Aufgabenwahrnehmung von Bürgerschaft und Senat ist daher eine Erledigung des Volksentscheids in der Weise erforderlich, dass die Sperrwirkung aus Art. 50 Abs. 4 a HV entfällt, sofern die Bindung nicht nach Art. 50 Abs. 4a S. 2-5 HV beseitigt wird. Für die Befassungspflicht bedeutet dies, dass der Volksentscheid nicht nur auf die Tagesordnung für die parlamentarische Debatte gesetzt wird, sondern dass sie in einem Gesetzgebungsverfahren zur freien Abstimmung der Abgeordneten der Bürgerschaft zugeführt wird. Damit folgt aus der Teleologie des Art. 50 Abs. 4a HV und dem hiermit korrespondierenden verfassungsimmanenten Funktionsprinzip der Kompetenzwahrnehmung für die Befassungspflicht, dass der Senat einen dem Volksentscheid entsprechenden Gesetzesentwurf erstellt und in Ausübung seines Initiativrechts das Gesetzgebungsverfahren einleitet. Die Bindung des Volksentscheids bezieht sich nach dem eindeutigen Wortlaut des Art. 50 Abs. 4a HV nur auf Bürgerschaft und Senat und entfaltet eine Sperrwirkung nur für die diesen Verfassungsorganen zugewiesenen Kompetenzen. Demgegenüber bleibt das Recht des einzelnen Abgeordneten zur freien Mandatsausübung unberührt.

Letztlich kann für die Beurteilung der Zulässigkeit des Gegenstands einer Volksinitiative über eine „andere Vorlage“ die Reichweite der Bindungswirkung nach Art. 50 Abs. 4a HV dahinstehen. Wie bereits dargelegt gebietet der aus Wortlaut, Sinn und Zweck, Systematik und Historie des Art. 50 Abs. 4a HV eindeutig zu ermittelnde Wille des Gesetzgebers, dass das Abstimmungsrecht des Volkes jedenfalls nicht eingeschränkt werden sollte. Die Auslegung des Umfangs der Bindungswirkung nach Art. 50 Abs. 4a HV ist für die Feststellung der Pflicht zur Durchführung des Volksbegehrens im hiesigen Verfahren nicht entscheidungserheblich und muss einer gesonderten Entscheidung für den Fall eines erfolgreichen Volkentscheides vorbehalten bleiben.

Auch nach der Kommentarliteratur wird eine Befassungsinitiative, die der Bürgerschaft und Senat das Ergebnis einer politischen Willensbildung des Volkes vorlegt, mit der Aufforderung, gesetzliche Regelungen eines bestimmten Inhalts zu treffen, ohne dass das Volk selbst diese im Rahmen seiner eigenen Gesetzgebungskompetenz beschließen müsste, weiterhin für zulässig erachtet (vgl. David/Stüber, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2020, Art. 50 HV Rn.67). Danach können Materien der Gesetzgebung auch Gegenstand einer Befassungsinitiative nach Art. 50 Abs. 1 S. 1 Variante 2 HV sein, ohne dass hierfür die Beifügung eines entsprechenden Gesetzesentwurfs erforderlich wäre (vgl. David/Stüber, a.a.O.).

Dass der Gesetzgeber der Hamburger Verfassung das Abstimmungsrecht des Volkes mit der Gesetzesreform von 2008 einschränken wollte, lässt sich im Wege der Auslegung weder Art. 50 Abs. 1 HV noch 50 Abs. 4a HV entnehmen.

1 i) Forderung nach einer Verfassungsänderung

als zulässiger Gegenstand der „anderen Vorlage“ Art. 50 Abs. 1 HV

Nach alledem kann eine Befassungsinitiative entgegen der Auffassung des Beteiligten zu 1) auch eine Verfassungsänderung zum Gegenstand haben. Nach Art. 50 Abs. 1 HV sind für die Befassungsinitiative gegenüber der Volksgesetzgebung keine Einschränkungen vorgesehen, es ist auch kein verfassungsrechtlicher Grundsatz erkennbar, der dem entgegenstehen könnte, soweit die Verfassungsänderung ihrerseits mit der Verfassung vereinbar wäre. Für die Befassungsinitiative kann insoweit nichts anderes als für die Volksgesetzgebung gelten. Ist eine Verfassungsänderung im Wege der Volksgesetzgebung zulässig, so muss diese Verfassungsänderung auch Gegenstand einer Befassungsinitiative sein dürfen. Die Änderung der Verfassung selbst würde einem entsprechenden Gesetzgebungsverfahren und der freien

Abstimmung durch die Abgeordneten der Bürgerschaft vorbehalten sein. Etwas anderes folgt auch nicht aus der Bindungswirkung einer solchen Volksinitiative für Bürgerschaft und Senat nach Art. 50 Abs. 4 a HV.

2. Keine unzulässige Umgehung des Zustimmungsquorum

für Verfassungsänderungen, vgl. Art. 50 Abs. 3 S. 11, 51 Abs. 2 HV

Dem Einwand des Beteiligten zu 1), dass mit der vorliegende Volksinitiative durch die Wahl der Befassungsform der „anderen Vorlage“ im Sinne von Art. 50 Abs. 1 S. 1 Variante 2 HV das für die Änderung der Verfassung erforderliche Quorum in Art. 50 Abs. 3 S. 11 HV umgangen werde (S. 19 f., zu 2.) des Schriftsatzes), kann nicht gefolgt werden.

Wie bereits oben dargelegt, folgt aus einem Volksentscheid über eine „andere Vorlage“ keine Umsetzungspflicht im Sinne einer Vollzugspflicht durch Erlass der entsprechenden Gesetze. Eine Volksinitiative kann keinen Zwang auf das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten ausüben oder eine Pflicht zur Zustimmung zu einem bestimmten Gesetzesentwurf begründen.

Die streitgegenständliche Volksinitiative ist der Form und dem Inhalt nach kein Akt der Gesetzgebung. Durch die gewählte Form der Befassungsinitiative wird die Sachkompetenz des Volkes, über einen der politischen Meinungsbildung zugänglichen Gegenstand zu entscheiden, in Anspruch genommen und nicht von der Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch gemacht. Eine entsprechende Rechtsänderung kann durch das Volk nur im Wege der Volksgesetzgebung nach Art. 50 Abs. 1 S. 1 Variante 1 HV erfolgen. Auch dem Inhalt nach wird die zur Abstimmung durch das Volk gestellte Frage nicht in Form einer unmittelbar eintretenden Rechtsänderung im Sinne einer gesetzlichen Formulierung gestellt, die mit Leistung der erforderlichen Unterschriften der Unterstützer verabschiedet und in Kraft treten soll.

Die Volksinitiative ist eindeutig als Aufforderung an Bürgerschaft und Senat gerichtet, alle notwendigen Schritte zu unternehmen, damit in der Sache ein Erfolg eintritt, der nach der geltenden Rechtslage nicht erreichbar ist. Das Volk hat damit die Entscheidung getroffen, die Bürgerschaft und Senat aufzufordern, die entsprechenden Rechtsänderung vorzunehmen, damit Bürgerbegehren und Bürgerentscheide für die Hamburger Verwaltung verbindlich sind. Dies ist eine Sachentscheidung im Rahmen der geltenden Rechtslage und keine Rechtssetzung. Die zur Erreichung des Ziels erforderliche Rechtsänderung bleibt dem förmlichen Gesetzgebungsverfahren zur freien Abstimmung durch die Abgeordneten der

Bürgerschaft vorbehalten. Da mit der Befassungsinitiative selbst keine Rechtsänderung eintreten kann und aus dieser auch keine Umsetzungspflicht zum Erlass der entsprechenden Gesetze erfolgt, findet das für eine Verfassungsänderung nach Art. 50 Abs. 3 S. 11 HV erforderliche Zustimmungsquorums keine Anwendung. Unterstellt, die Umsetzung der durch den Volksentscheid getroffenen Sachentscheidung bedürfte einer Verfassungsänderung, so kommt Art. 51 Abs. 2 HV zur Anwendung. Danach müssen die entsprechenden Beschlüsse zur Änderung der Verfassung bei Anwesenheit von drei Vierteln der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten in freier Abstimmung gefasst werden. Aufgrund dieses zur Anwendung kommenden Zustimmungsquorums, ist für eine Umgehung des Zustimmungsquorums nach Art. 50 Abs. 3 S. 11 HV kein Raum. Denn die jeweils geforderten Zustimmungsquoren können nur alternativ und nicht kumulativ zur Anwendung kommen. Es bedarf daher auch keiner rechtlichen Überlegung, ob Art. 50 Abs. 3 S. 11 HV auf eine Befassungsinitiative über eine Aufforderung zur Änderung der Verfassung analog anzuwenden ist.

3. Kein Verstoß gegen das Demokratieprinzip

Im verfahrenseinleitenden Schriftsatz führt der Beteiligte zu 1) weiter aus, dass die zur Umsetzung der Vorlage der Volksinitiative erforderlichen Rechtsänderungen nicht mit dem aus dem Demokratieprinzip aus Art. 3 Abs. 1 HV, Art. 20 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 GG abgeleiteten Erfordernis der demokratischen Verwaltungslegitimation vereinbar sei (S. 20 ff. des Schriftsatzes). Dies wird wesentlich auf die Annahme gestützt, dass mit dem Ziel der Volksinitiative, Bürgerentscheide auf Bezirksebene verbindlich zu machen und damit möglicherweise dem Weisungs- und Evokationsrecht des Senats zu entziehen, der personell-organisatorische Legitimationszusammenhang unterbrochen werde, da der parlamentarisch verantwortliche Senat keinen Einfluss mehr auf diese Entscheidungen ausüben könnte und hierfür von der Bürgerschaft auch nicht mehr verantwortlich gehalten werden könnte (S. 22 des Schriftsatzes). Der Beteiligte zu 1) legt damit für den Verfassungsraum Hamburgs und die Hamburgische Verwaltung ein Legitimationsmodell der Verwaltung zugrunde, bei dem das Weisungs- und Evokationsrecht des Senats gegenüber den nachgeordneten Verwaltungsträgern „einen zentralen Wirkmechanismus“ und „eine Bedingung der personell-organisatorischen Verwaltung (Art. 33 Absatz 2 Satz 2 HV)“ darstellen soll.

Der Beteiligte zu 1) folgt damit für die Hamburgische Verwaltung in ihrer Gesamtheit – unter Einschluss dessen, dass gemäß Art. 4 Abs. 2 S. 1 HV für Teilgebiete (Bezirke) Bezirksämter

zu bilden sind, denen die *selbstständige* Erledigung übertragener Aufgaben obliegt und an deren Erledigung die nach Art. 4 Abs. 3 HV *volksgewählten* Bezirksversammlungen mitwirken (Art. 4 Abs. 2 S. 2 HV) – ausschließlich dem ministerialbürokratischen Grundmodell der Verwaltungslegitimation (dazu eingehend *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, 90. EL Februar 2020, Art. 20 Abs. 2 Rn. 140). Es ist im Wesentlichen durch zwei Legitimationsstränge gekennzeichnet, die dazu dienen, das erforderliche Mindestniveau an demokratischer Legitimation zu erreichen (*Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, 90. EL Februar 2020, Art. 20 Abs. 2 Rn. 140). Sie bestehen darin, dass zum einen die verfassungsrechtlichen Mindestvorgaben zur Gesetzesbindung sowie zu den Aufsichts- und Weisungsbefugnissen eingehalten und andererseits die Ernennungsketten bestimmt sind (*Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, 90. EL Februar 2020, Art. 20 Abs. 2 Rn. 140).

Dieses Grundmodell soll wegen der von der Verfassung ausgeschlossenen Trennung von staatlichen und gemeindlichen Aufgaben (sog. Grundsatz der Einheitsgemeinde nach Art. 4 Abs. 1 HV) daher für die Hamburgische Verwaltung in toto gelten und damit die Unverzichtbarkeit des Weisungs- und Evokationsrechts des Senats begründet werden mit der Folge, dass die zur selbständigen Erledigung übertragenen und als genuine Bezirksangelegenheiten zu wertenden Aufgaben ohne gesamtstädtischen Bezug undifferenziert einem umfänglichen und vornehmlich auch Zweckmäßigkeitserwägungen folgenden fachaufsichtlichen Rechtsregime des Senats unterstellt werden.

Dass dem in dieser Absolutheit nicht gefolgt werden kann und hierin vor allem kein Verstoß gegen das Demokratieprinzip erblickt werden kann, folgt zunächst einmal daraus, dass sich die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts keineswegs nur in den im Schriftsatz zitierten Passagen aus der Entscheidung zum Ausländerwahlrecht vom 31. Oktober 1990 (2 BvF 3/89) erschöpfen, mit denen die Geltung des beschriebenen Legitimationsmodells unterlegt werden soll. Es ist vielmehr zu berücksichtigen, dass es zum einen anerkannt ist, dass zwischen den Legitimationsformen eine Kompensation bzw. Substitution möglich ist (*Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, 90. EL Februar 2020, Art. 20 Abs. 2 Rn. 128 ff.; 146); zum anderen bestehen gerade in selbstverwaltungsgeprägten Bereichen – namentlich mit Blick auf Art. 28 Abs. 2 GG – ausdrückliche Durchbrechungen bzw. Ausnahmen von dem hier zugrunde gelegten Grundmodell der Verwaltungslegitimation.

Dies wird jedoch in dem Schriftsatz des Beteiligten zu 1) nahezu vollständig ausgeblendet und dabei vor allem außer Betracht gelassen, dass die gemäß Art. 4 Abs. 3 HV in allgemeiner, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählten Bezirksversammlungen über eine auf Volkswahl zurückgehende demokratische Eigenlegitimation verfügen. Ihre direktdemokratische

Ergänzung sind die hier im Rahmen der Volksinitiative in Rede stehenden Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, die auf Bezirksebene auf Abstimmungen durch das Bezirksvolk als Teilvolk gerichtet sind und ihrerseits bewusst ein dezisives Element (den *Bürgerentscheid*) darstellen. Beide Formen stellen auch unter Geltung des Prinzips der Einheitsgemeinde Ausdrucksformen der Volkswillensbildung (in Wahlen bzw. Abstimmungen) dar und sind damit ihrerseits Ausfluss des *auch auf Bezirksebene* verwirklichten demokratischen Prinzips.

Hierzu führt das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung zum Ausländerwahlrecht aus (zum Folgenden siehe BVerfG, Urteil vom 31.10.1990 - 2 BvF 3/89 -, NJW 1991, 159 (162)):

„(...) Da die Mitglieder der Bezirksversammlung Staatsgewalt ausüben, muß der Landesgesetzgeber einen hinreichenden Gehalt an demokratischer Legitimation sicherstellen. Das Bezirksverwaltungsgesetz und das Ausländerwahlrechtsgesetz sehen vor, daß den Mitgliedern der Bezirksversammlung diese Legitimation unmittelbar durch Volkswahl vermittelt wird. Dann aber wird dem demokratischen Prinzip im Sinne des Grundgesetzes nur genügt, wenn die Wahl allein den Willen des örtlich begrenzten Teils des Staatsvolkes zur Geltung bringt, d. h. durch die in den Bezirken wohnenden Deutschen vorgenommen wird (vgl. oben zu C I 2). Wahlen, bei denen auch Ausländer wahlberechtigt sind, können demokratische Legitimation nicht vermitteln. Die Verleihung des Wahlrechts zu den Bezirksversammlungen an Ausländer ist deshalb verfassungswidrig. (...)“

Der Umstand, dass es sich bei den Bezirken um dezentrierte Verwaltungseinheiten der unmittelbaren Staatsverwaltung Hamburgs handelt (S. 20 des Schriftsatzes), ändert aber nichts daran, dass die gebildeten Bezirke und ihre Organe demokratisch durchdrungen sind. Dies gilt namentlich für die Bezirksversammlungen aufgrund der Volkswahl nach Art. 4 Abs. 3 HV und damit – zumindest wegen der einfachgesetzlichen Anordnung der Gleichrangigkeit nach § 32 Abs. 11 S. 1 BezVG – auch für bezirkliche Bürgerentscheide und die diesen vorausgehenden Bürgerbegehren. Wie dargelegt, verfügen sie über hinreichende Eigenlegitimation und müssen daher auch über einen Bereich an genuinen Aufgaben verfügen, der frei von (Zweckmäßigkeit-)Weisungen des Senats bleibt. Dies bedingt es, dass zumindest in solchen Bereichen, in denen (Mit-)Entscheidungsrechte übertragen sind, das Evokationsrecht des Senats zurückgeführt bzw. eingeschränkt sein muss.

Dies folgt (auch) aus der in Bezug genommenen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum kommunalen Ausländerwahlrecht in Hamburg (siehe zum Folgenden BVerfG, Urteil vom 31.10.1990 - 2 BvF 3/89 -, NJW 1991, 159 (161 f.), Hervorhebungen durch die Verfasser):

„(...) Ein Evokationsrecht des Senats ist in § 1 IV Verwaltungsbehördengesetz (HbgVwBG) ausdrücklich nur gegenüber dem Bezirksamt, nicht aber gegenüber der Bezirksversammlung vorgesehen. Ein solches Selbsteintrittsrecht des Senats kann - mittelbar - allerdings auch die Beschlüsse der Bezirksversammlung, die gem. § 12 HbgBezVG zu den Aufgaben der Bezirksämter ergehen, in ihrer rechtlichen Wirkung beeinflussen, indem es sie durch Entzug der entsprechenden Kompetenz des Bezirksamtes entweder verhindert oder gegenstandslos macht. Ob die vom Senat aus Art. 57 i. V. mit Art.33 HbgVerf. in Anspruch genommene Kompetenz-Kompetenz die Ausübung eines Selbsteintrittsrechts auch unmittelbar gegenüber einer Bezirksversammlung eröffnet, ist hier nicht zu entscheiden. **Ein solches Recht müßte jedenfalls dort zurücktreten, wo den Bezirksversammlungen durch Gesetz konkrete Entscheidungsbefugnisse eingeräumt sind.** Dies ist bei den - originären - Beschlußkompetenzen zur Amtseinsetzung und -beendigung des Bezirksamtsleiters und zur Verwendung von Haushaltsmitteln der Fall. Ein Selbsteintrittsrecht kommt insoweit nicht in Betracht. (...).“

Evokationsrechte können sich danach gegenüber der Bezirksversammlung nur bei denjenigen Entscheidungskompetenzen auswirken, die aus den Zuständigkeiten der Bezirksämter abgeleitet sind. Bei dem Umfang und angesichts der Vielfalt dieser Kompetenzen wirken sich die wenigen Fälle, in denen das Evokationsrecht ausgeübt wird - und aus praktischen Gründen nur ausgeübt werden kann -, nicht dahin aus, daß die Entscheidungsbefugnisse der Bezirksversammlungen eine wesentliche Beeinträchtigung erleiden. Angesichts ihrer zahlreichen Aufgaben kann der Senat die Tätigkeit in diesen Verwaltungseinheiten durch Ausübung seines Selbsteintrittsrechts nicht so nachhaltig steuern, daß der Beschlußfähigkeit der Bezirksversammlungen keine **eigenständige Bedeutung** mehr zukäme. Sie behält das ihr auch nach der rechtspolitischen Zielsetzung des Gesetzes zugedachte Gewicht. (...).“

Auch wenn die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nur die Frage der demokratischen Legitimation der Bezirksversammlungen betraf und überdies auf die frühere Fassung des BezVG bezogen war, kann insoweit für die vorliegend im Rahmen der Volksinitiative in Rede stehenden Bürgerentscheide und deren Verbindlichkeit nichts anderes gelten, da diesen nach § 32 Abs. 11 BezVG die Wirkung eines Beschlusses der Bezirksversammlung zukommt (so ausdrücklich auch *Dressel*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Hamburger Bezirken – Ein Beitrag zur direkten Demokratie in Hamburg unter Berücksichtigung von Berlin und Bremen, 2003, S. 57). Denn es liegt so, dass wegen der Ranggleichheit von Beschlüssen der Bezirksversammlung und Bürgerentscheiden davon auszugehen ist, dass gleichermaßen auch durch Bürgerentscheide Staatsgewalt ausgeübt werden kann und ausgeübt wird (so auch *Dressel*, a.a.O., S. 58):

„(...) Insofern wird nach den vom BVerfG aufgestellten Grundsätzen durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid demokratisch zu legitimierende und nach demokratischen Prinzipien zu organisierende Staatsgewalt ausgeübt. (...)“

Geht man mit dem Bundesverfassungsgericht weiter davon aus, dass jedenfalls dann, wenn es um Entscheidungsbefugnisse auf Bezirksebene geht, die Ingerenzrechte des Senats zurückzutreten haben, kann hieraus nur die Schlussfolgerung gezogen werden, dass dies auch für Bürgerentscheide zu gelten hat. Denn wenn es bereits die demokratische Legitimation der Bezirksversammlungen (Art. 4 Abs. 3 HV) erfordert, dass diesen ein Bestand an eigenständiger Beschlussfähigkeit verbleiben muss, der frei von Weisungen bzw. Evokation durch den Senat zu halten ist (BVerfG, Urteil vom 31.10.1990 - 2 BvF 3/89 -, NJW 1991, 159 (161 f.)), dann muss dies erst recht für die unmittelbare Ausübung von Staatsgewalt durch die wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner durch Abstimmung im Rahmen von Bürgerentscheiden gelten.

Es würde sich somit vielmehr umgekehrt als Verstoß gegen das solcherart auf Bezirksebene verwirklichte Demokratieprinzip darstellen, wollte man – wie der Beteiligte zu 1) – gerade das Erfordernis eines Weisungs- und Evokationsrechts als Instrument ins Feld führt, um die parlamentarische Verantwortung des Senats gegenüber der Bürgerschaft sicherzustellen. Denn auf diese Weise würde in unzulässiger Weise die partielle Eigenlegitimation der Bezirke – nämlich der Bezirksversammlungen und ranggleich auch die durch Bürgerentscheid erfolgten Abstimmungen – entwertet.

Jedenfalls steht fest, dass eine Rückführung der Ingerenzrechte des Senats bei genuinen Bezirksangelegenheiten – d.h. solchen, die nach der Diktion des Bundesverfassungsgerichts nicht aus den Kompetenzen der Bezirksämter abgeleitet sind und keinen gesamtstädtischen Bezug aufweisen – auf eine Gesetzmäßigkeitskontrolle, die im Sinne einer Rechtsaufsicht frei von Zweckmäßigkeitserwägungen zu halten ist, von Verfassungs wegen angezeigt ist. Daher wäre – gleichsam umgekehrt – das Festhalten an einem unbeschränkten Evokationsrecht in solchen Bezirksangelegenheiten ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip.

Es liegt also im Ergebnis so, dass die zur Umsetzung der Vorlage der Volksinitiative erforderlichen Rechtsänderungen vom Demokratieprinzip geradezu geboten sind. Namentlich das Weisungs- und Evokationsrecht des Senats ist bei genuinen Bezirksangelegenheiten auf eine reine Rechtmäßigkeitskontrolle bezüglich der Bürgerbegehren und durchgeführten Bürgerentscheide zu begrenzen. Eine solche Regelung – einschließlich einer entsprechenden

Aufgabentrennung – findet sich daher nicht ohne Grund in Art. 67 Abs. 2 S. 3 der Verfassung von Berlin für die dortige Bezirksebene.

4. Kein Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gleichwertigkeit von unmittelbarer und mittelbarer Volksherrschaft sowie gegen die Grundentscheidung der Hamburgischen Verfassung zugunsten der repräsentativen Demokratie

Soweit der Beteiligte zu 1) vorbringt, die ausschließliche Änderungsbefugnis bezirklicher Bürgerentscheide durch einen nachfolgenden Bürgerentscheid führe zu einer Privilegierung, die im Widerspruch zu dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gleichwertigkeit von unmittelbarer und mittelbarer Volksherrschaft stehe und überdies gegen die Grundentscheidung der Hamburgischen Verfassung zugunsten der repräsentativen Demokratie verstoße (S. 25 f. des Schriftsatzes) und diese Auffassung unter Heranziehung der beiden Entscheidungen des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 15.12.2004 (HVerfG 6/04) und vom 13.10.2016 (HVerfG 02/16), ist dem entgegenzuhalten, dass sich beide Urteile jeweils ausschließlich auf die Volksgesetzgebung nach Art. 50 HV beziehen und sich schon von daher eine unreflektierte Übernahme vermeintlicher Grundentscheidungen der Verfassung aus den beiden Urteilen und ihre Übertragung auf die hier allein maßgebliche Situation der von einem Bürgerentscheid ausgehenden Bindungswirkungen und ihrer möglichen Aufhebung durch eine nachträgliche Entscheidung verbietet.

In der Entscheidung vom 15.12.2004 ging es darum, dass das Hamburgische Verfassungsgericht am Beispiel einfachen Gesetzesrechts festgestellt hat, dass die Willensbildung durch das Volk und die parlamentarische Willensbildung grundsätzlich auf einer Rangstufe stehen und daraus folge, dass der Volksgesetzgeber Entscheidungen des parlamentarischen Gesetzgebers aufheben und umgekehrt der parlamentarische Gesetzgeber den Volksgesetzgeber korrigieren kann. Damit ist aber schon angesichts der weiten Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers – des parlamentarischen wie des Volksgesetzgebers – gerade keine Aussage bezüglich der Übertragbarkeit dieses „Grundsatzes“ auf die Bezirke als Ebene der Verwaltungsdezentralisation und damit die Exekutive getroffen. Gleiches gilt für das aus dem Urteil vom 13.10.2016 abgeleitete Postulat der „Grundentscheidung der Verfassung zugunsten der repräsentativen Demokratie“. Auch diese „Grundentscheidung“ bezieht sich ausweislich des Urteils des Hamburgischen Verfassungsgerichts nur auf die (verfassungsändernde) Volksgesetzgebung und hat keinerlei Bezug zu dem exekutiven Handeln der Bezirksvertretungen bzw. das diesem entsprechende unmittelbare Exekutivhandeln in Gestalt von Bürgerentscheiden auf Bezirksebene.

Vor diesem Hintergrund kann der Erst-recht-Schluss, den der Beteiligte zu 1) auf S. 27 des Schriftsatzes anstrengt, nicht überzeugen. Denn soweit dort ausgeführt wird, dass die für das Volksgesetzgebungsverfahren nach Art. 50 HV entwickelten Grundsätze deshalb erst recht für die vorliegend verfahrensgegenständlichen Bürgerentscheide auf Bezirksebene gelten sollen, weil diese über einen „deutlich kleineren Kreis von Abstimmungsberechtigten“ verfügten, widerspricht vielmehr dem Grundsatz, wonach im System der gegliederten Demokratie die Legitimationsstrukturen strukturell gleich zu sein haben (BVerfGE 83, 37 (54); vgl. auch *Löwer*, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 28 Rn. 28). Dies folgt auch bei der Bildung von Teilvölkern – wie im Falle der zu den Bezirksversammlungen nach Art. 4 Abs. 3 HV Wahlberechtigten und damit auch bei bezirklichen Bürgerentscheiden Abstimmungsberechtigten – schon aus der Wahlrechtsgleichheit. Sie gebietet es, dass auf allen gebietskörperschaftlichen (oder diesen teilstaatlichen Gliederungen angenäherten Ebenen lokaler Verwaltungsdekonzentration wie den Bezirken in den Stadtstaaten) hinsichtlich des Legitimationssubjekts keine wertmäßigen Unterschiede bestehen, da es auch insoweit – wie im Übrigen auch das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat (BVerfG, Urteil vom 31.10.1990 - 2 BvF 3/89 -, NJW 1991, 159 (162)) – sich um Staatsverwaltung handelt (*Löwer*, a.a.O., Art. 28 Rn. 28).

5. Kein Verstoß gegen das Verfassungsprinzip der Stadtstaatlichkeit

Soweit der Beteiligte zu 1) überdies einen Verstoß gegen das in Art. 4 Abs.1 HV niedergelegte Verfassungsprinzip der Stadtstaatlichkeit annimmt (S. 27 ff. des Schriftsatzes) ist dem entgegenzuhalten, dass aus diesem Prinzip kein Verbot der lokalen Aufgabendeckung auf Bezirksebene und einer damit verbundene Aufgabenkategorisierung in solche von gesamtstädtischen Interesse und genuin bezirkliche Angelegenheiten folgt. Der Verfassungsbestimmung des Art. 4 Abs. 1 HV, wonach in der Freien und Hansestadt Hamburg staatliche und gemeindliche Aufgaben nicht getrennt werden, liegt lediglich das Grundmodell der Einheitsgemeinde zugrunde, die in Hamburg mit dem Status eines Landes als Gliedstaat der Bundesrepublik (Art. 1 HV) einhergeht (vgl. *David*, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Kommentar, 2. Aufl. 2004, Art. 4 Rn. 9 f. m.w.N. aus der Rechtsprechung in Fn. 25). Dies bedeutet aber auch, dass sich die Stadt Hamburg nicht von anderen deutschen Großstädten, die ausschließlich den rechtlichen Status einer Gemeinde haben, unterscheidet (so *David*, a.a.O., Art. 4 Rn. 10). Hieraus wiederum ist zu folgern, dass auch die Stadt Hamburg diejenigen Aufgaben in toto wahrnimmt, die als gemeindliche Angelegenheiten im Sinne von Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG zu qualifizieren sind (vgl. *David*, a.a.O., Art. 4 Rn. 10).

Hamburg bildet somit eine einzige Gebietskörperschaft; nach Art. 4 Abs. 1 HV wäre es aber nur unzulässig, ohne Verfassungsänderung *rechtlich selbständige* Gebietskörperschaften innerhalb der Einheitsgemeinde zu bilden (David, a.a.O., Art. 4 Rn. 10). Nicht ausgeschlossen ist es hingegen, unselbständige Untergliederungen zu bilden, denen Aufgaben zur eigenen Erledigung übertragen werden. Dieses Prinzip der lokalen Verwaltungsdezentralisation, mit der eine Delegation von Aufgaben auf unselbständige Untergliederungen verbunden ist, findet sich im Kommunalrecht der Flächenländer mit der Möglichkeit, in größeren Einheitsgemeinden (zumeist Großstädten) Stadtbezirke zu bilden, die zwar rechtlich unselbständig sind, bei denen aber ein aus Wahlen hervorgegangener Stadtbezirksrat gebildet ist, dem neben Mitwirkungsrechten auch eigene Entscheidungszuständigkeiten in Stadtbezirksangelegenheiten (genuine Bezirksangelegenheiten) übertragen sind. Beispielhaft sei zur Illustration auf die entsprechende Vorschrift in § 93 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG) verwiesen (Hervorhebungen durch die Verf.):

§ 93

Zuständigkeiten des Orsrates oder des Stadtbezirksrates

(1) ¹Der Ortsrat oder der Stadtbezirksrat vertritt die Interessen der Ortschaft oder des Stadtteils und fördert deren oder dessen positive Entwicklung innerhalb der Gemeinde. ²Soweit der Rat nach § 58 Abs. 1 und 2 nicht ausschließlich zuständig ist und soweit es sich nicht um Aufgaben handelt, die nach § 85 Abs. 1 Nrn. 3 bis 6 der Hauptverwaltungsbeamtin oder dem Hauptverwaltungsbeamten obliegen, **entscheidet** der Ortsrat oder der Stadtbezirksrat unter Beachtung der Belange der gesamten Gemeinde in folgenden Angelegenheiten:

1. Unterhaltung, Ausstattung und Benutzung der im Stadtbezirk oder in der Ortschaft gelegenen öffentlichen Einrichtungen, wie Schulen, Büchereien, Kindergärten, Jugendbegegnungsstätten, Sportanlagen, Altenheime, Dorfgemeinschaftshäuser, Friedhöfe und ähnliche soziale und kulturelle Einrichtungen, deren Bedeutung über den Stadtbezirk oder die Ortschaft nicht hinausgeht,
2. Festlegung der Reihenfolge von Arbeiten zum Um- und Ausbau sowie zur Unterhaltung und Instandsetzung von Straßen, Wegen und Plätzen, deren Bedeutung über die Ortschaft oder über den Stadtbezirk nicht hinausgeht, einschließlich der Straßenbeleuchtung,
3. Benennung und Umbenennung von Straßen, Wegen und Plätzen, die ausschließlich in der Ortschaft oder dem Stadtbezirk gelegen sind,
4. Märkte, deren Bedeutung nicht wesentlich über die Ortschaft oder den Stadtbezirk hinausgeht,
5. Pflege des Ortsbildes sowie Unterhaltung und Ausgestaltung der Park- und Grünanlagen, deren Bedeutung nicht wesentlich über die Ortschaft oder über den Stadtbezirk hinausgeht,
6. Förderung von Vereinen, Verbänden und sonstigen Vereinigungen in der Ortschaft oder im Stadtbezirk,
7. Einrichtung eines Schiedsamts mit der Ortschaft oder dem Stadtbezirk als Amtsbezirk und Wahl der Schiedsperson für dieses Amt, wenn die Ortschaft oder der Stadtbezirk mindestens 2 000 Einwohnerinnen und Einwohner hat,
8. Förderung und Durchführung von Veranstaltungen der Heimatpflege und des Brauchtums in der Ortschaft oder im Stadtbezirk,
9. Pflege vorhandener Paten- und Partnerschaften,
10. Pflege der Kunst in der Ortschaft oder im Stadtbezirk,
11. Repräsentation der Ortschaft oder des Stadtbezirks und
12. Information und Dokumentation in Angelegenheiten der Ortschaft oder des Stadtbezirkes.

³Durch die Hauptsatzung können dem Ortsrat oder dem Stadtbezirksrat weitere Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises zur Entscheidung übertragen werden. ⁴§ 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 gilt entsprechend mit der Maßgabe, dass auf die Bedeutung des Geschäfts für die Ortschaft oder den Stadtbezirk abzustellen ist.

(2) ¹Dem Ortsrat oder dem Stadtbezirksrat sind die Haushaltsmittel zur Verfügung zu stellen, die für die Erledigung seiner Aufgaben erforderlich sind. ²Das Recht des Rates, die Haushaltssatzung zu erlassen, wird dadurch nicht berührt. ³Die Ortsräte oder die Stadtbezirksräte sind jedoch bei den Beratungen der Haushaltssatzung rechtzeitig anzuhören. ⁴In der Hauptsatzung kann bestimmt werden, dass den Ortsräten oder Stadtbezirksräten die Haushaltsmittel auf Antrag als Budget zuzuweisen sind.

(3) ¹Der Ortsrat oder der Stadtbezirksrat kann in Angelegenheiten, deren Bedeutung über die Ortschaft oder den Stadtbezirk nicht hinausgeht, eine Befragung der Einwohnerinnen und Einwohner in der Ortschaft oder in dem Stadtbezirk beschließen, die mindestens 14 Jahre alt sind und seit mindestens drei Monaten den Wohnsitz in der Ortschaft oder dem Stadtbezirk haben. ²§ 35 Satz 2 gilt entsprechend.

Die lokale Verwaltungsdekonzentration trägt letztlich dem im Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG angelegten Subsidiaritätsgedanken Rechnung, wonach alle Angelegenheiten auf der lokalsten Ebene entschieden und ausgeführt werden sollen. Es handelt sich um einen über Art. 28 GG in das Landesverfassungsrecht hineinwirkenden Grundsatz, der die Verfassungsautonomie der Länder begrenzt und daher der Vorlagepflicht durch die Landesverfassungsgerichte nach Art. 100 GG unterliegt (vgl. *Möstl*, BayVBl. 2017, S. 659 f.).

Dieses Prinzip ist spätestens mit der verfassungskräftig erfolgten Schaffung der Bezirke (Art. 4 Abs. 2, 3 HV) auch innerhalb der Einheitsgemeinde Hamburg umgesetzt. Es ist daher nicht ausgeschlossen, den Bezirken im Rahmen dieser Verwaltungsdekonzentration auf einfachgesetzlicher Grundlage neben den existierenden Mitwirkungsrechten auch genuine Bezirksangelegenheiten zur Entscheidung zu übertragen. Die Entscheidungszuständigkeit läge bei dem direkt gewählten Kollegialorgan (in Hamburg der Bezirksversammlung); die hinsichtlich ihrer Wirkung einem Beschluss der Bezirksversammlung gleichstehenden Bürgerentscheide könnten damit ebenfalls auf einfachrechtlicher Grundlage – nämlich durch entsprechende Änderung des BezVG auf solche genuinen Bezirksangelegenheiten bezogen und in ihrer Rechtswirkung für verbindlich erklärt werden, ohne dass damit gegen das in Art. 4 Abs. 1 HV niedergelegte Prinzip der Stadtstaatlichkeit verstoßen würde. Wie bereits unter 5. dargelegt, könnten – damit einhergehend – die Ingerenzrechte des Senats auf eine Rechtmäßigkeitskontrolle als stadtstaatlicher Ausprägung einer gebietskörperschaftsinternen Rechtsaufsicht reduziert werden.

6. Kein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip

Die geforderte Gewährleistung der Durchführung eines Bürgerbegehrens und der verlangte Schutz vor einer Abänderung eines Bürgerentscheids durch die Hamburger Verwaltung gemäß S. 2 und 3 der Volksinitiative verstoßen nicht gegen das Gebot der Rechtsstaatlichkeit (S. 29 ff. des Schriftsatzes).

6 a) Gewährleistung der Durchführung eines angemeldeten Bürgerbegehrens

Zu Unrecht geht der Beteiligte zu 1) davon aus, dass das von der Volksinitiative beabsichtigte Ziel, nach dem „Bürgerbegehren ab dem Tag ihrer Anmeldung nicht mehr „be- bzw. verhindert“ werden [dürfen]“ darauf gerichtet sei, auch die Durchführung von rechtswidrigen Bürgerbegehren zu ermöglichen und eine Zulässigkeitsprüfung im Sinne des § 32 Abs. 4 BezVG folglich abgeschafft werden soll (S. 30 f. des Schriftsatzes). Eine solche Auslegung der Volksinitiative widerspricht dem Sinnzusammenhang, in den die Forderung hineingestellt ist und verkennt den im Zusammenhang mit der Begründung zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Volkes. Dass ein entsprechender Volksentscheid auch die Durchsetzung von Bürgerbegehren, die nach geltender Rechtslage von vornherein einer Entscheidung durch die Bürger unzugänglich sind, erfassen soll, darf nach dem durch die Begründung eindeutig dargelegten Anliegen der Initiative ausgeschlossen sein.

Es geht der Volksinitiative erkennbar um die Be- oder Verhinderung von zulässigen Bürgerbegehren, die ohne Eingreifen des Senats im Wege der fachlichen Weisung oder Evokation nach geltender Rechtslage durchzuführen gewesen wären. Bei Würdigung des gesamten Textes der Volksinitiative hat diese ersichtlich nicht Entscheidungen über Gegenstände gemeint, die nach bestehender Rechtslage ohnehin nicht im Wege eines Bürgerbegehrens beschlossen werden können. Dies wird auch durch die Verwendung der Worte „behindert oder verhindert“ deutlich, die sich gegen die geübte Verwaltungspraxis des Senats im Zusammenwirken mit dem Bezirksamt richtet.

Das Scheitern eines rechtswidrigen Bürgerbegehrens an der Zulässigkeitsprüfung durch das Bezirksamt ist ersichtlich nicht Gegenstand der Volksinitiative. Dies dürfte auch aus der Begründung zu der Vorlage offensichtlich sein. Die Begründung für einen Abstimmungsvorschlag kann für die Auslegung herangezogen werden, wenn und soweit sie in zeitzeitlichen Zusammenhang mit der Unterschriftensammlung veröffentlicht und dem Text beigegeben worden ist (HVerfG, Urteil vom 30.11. 2005, - 16/04 -, Rn. 78). Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt. Die Begründung lautet hierzu wie folgt (Anl. Ast 8):

„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 Forderung, nach der Bürgerbegehren ab dem Tag ihrer Anmeldung nicht mehr be- bzw.

verhindert werden sollen, richtet sich gegen das Handeln des Senats und das derzeit praktizierte Verwaltungshandeln. Dies ergibt sich aus der Begründung der Volksinitiative. Als Antrag, der mit der Anmeldung auf einen Bürgerentscheid zielt, droht ein Bürgerbegehren wirkungslos zu bleiben, wenn durch das Handeln der Verwaltung vollendete Tatsachen geschaffen werden oder die Angelegenheit der Zuständigkeit des Bezirksamtes durch das Handeln des Senats entzogen wird. Es wird daher eine gesetzliche Sperrwirkung gegenüber dem Senat gefordert. Hätten die Bürgerentscheide und angenommenen Bürgerbegehren die geforderte Bindungswirkung, müssten auch die Bezirke über die entsprechenden Entscheidungsbefugnisse verfügen, der Senat wäre bei seinem Handeln auf eine Rechtsaufsicht beschränkt. Die geforderte Sperrwirkung wäre damit erreicht. Den Bürgern könnte die Erledigung von Bezirksangelegenheiten durch einen Bürgerentscheid nicht mehr durch Maßnahmen des Senats entzogen werden, soweit ein Bürgerbegehren zulässig ist. Die Forderung der Volksinitiative bezieht sich gemäß der Begründung ausschließlich auf die Sicherung zulässiger Bürgerbegehren. Das Rechtsstaatsprinzip wird damit gewahrt.

6 b) Bindungswirkung von Bürgerentscheiden und durch Bezirksbeschluss angenommene Bürgerbegehren

Zu Unrecht unterlegt der Beteiligte zu 1) durch die isolierte und restriktive Wortlautbetrachtung des S. 3 der Volksinitiative, dass zur Erreichung der Bindungswirkung eines Bürgerentscheides für Senat und Bezirk auch eine gerichtlichen Prüfung des Bürgerentscheids und damit der durch Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG garantierte Rechtsweg gegen Akte der öffentlichen Gewalt ausgeschlossen werden sollte (S. 31, Abs. 3 des Schriftsatzes). Eine solche Auslegung widerspricht eklatant dem vorangegangenen und das Anliegen der Volkinitiative zusammenfassenden Einleitungs- und Obersatz: Senat und Bürgerschaft unternehmen unverzüglich alle notwendigen Schritte, damit in Bezirksangelegenheiten rechtlich für Senat und Bezirk Bürgerentscheide bindend sind. Worin diese geforderte Bindung besteht und wodurch sie hergestellt werden soll, erschließt sich erst durch den nachfolgenden S. 3 des Abstimmungsvorschlags und den S. 2, der nach seiner Bedeutung hier eine Komplementärfunktion zukommt. Die gewünschten Regelungen nehmen ausschließlich das Kompetenzverhältnis zwischen der Hamburger Verwaltung und direkt demokratische Entscheidungen der Bürger in Bezug. Verdeutlicht wird dies nochmals durch den Text der Begründung die den S. 3 in seiner Aussage eindeutig erläutert (Abstimmungsvorschlag mit Unterschriftenliste, Anl. Ast 8):

„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.“

Die Abänderungskompetenz bezieht sich damit ausschließlich auf die Verwaltung Hamburgs nicht auf ihre Gerichtsbarkeit oder einen Volksentscheid. Eine Abänderung im Wege eines gerichtlichen Prüfungsverfahrens auszuschließen, ist nicht nur eine sehr fernliegende Deutung, sondern eine unter keinem denkbaren rechtlichen Aspekt mehr nachvollziehbare Auslegung. Es geht der Volksinitiative erkennbar um die Bindungswirkung eines Bürgerentscheids für Senat und Bezirk. Hiervon bleibt eine gerichtliche Überprüfung und die Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes gegen den Bürgerentscheid unberührt. Das Gebot der Rechtsstaatlichkeit und die grundrechtliche Gewährleistung des Rechtsschutzes gegen Akte der öffentlichen Gewalt nach Art. 19 Abs. 4 GG wird damit beachtet.

Ergänzend wird zum Rechtsvergleich auf die Regelungen von zeitlich befristeten Abänderungssperrungen in den Rechtsvorschriften anderer Bundesländer mit insoweit vergleichbaren Wortlaut verwiesen, nach dem eine ausdrückliche Ausnahme - wie diese vom Senat für die Ermöglichung einer gerichtlichen Aufhebung bzw. Abänderung gefordert wird - auch nicht für notwendig erachtet und in ihrer Verfassungsgemäßheit nicht anzuzweifeln ist. So lautet Art. 18a Abs. 13 GO zur Regelung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern wie folgt:

„(13) ¹Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Beschlusses des Gemeinderats. ²Der Bürgerentscheid kann innerhalb eines Jahres nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden, es sei denn, dass sich die dem Bürgerentscheid zugrunde liegende Sach- oder Rechtslage wesentlich geändert hat.“

Ebenso lautet eine entsprechende Regelung nach § 15 Abs. 5 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf):

„(5) Ein Bürgerentscheid, bei dem die nach Absatz 4 Satz 2 erforderliche Mehrheit von Jastimmen zustande gekommen ist, hat die Wirkung eines endgültigen Beschlusses der Gemeindevertretung. Er kann innerhalb von zwei Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid, der auch aufgrund eines Beschlusses der Gemeindevertretung zustande kommen kann, geändert werden.“

7. Kein Verstoß gegen das Koppelungsverbot

Der Beteiligte zu 1) vertritt die Auffassung, die Vorlage der Volksinitiative verstoße gegen das aus dem Demokratieprinzip folgende Koppelungsverbot, da das Anliegen der Vorlage nicht den gebotenen sachlich-inhaltlichen Zusammenhang aufweise (S. 31 ff. des Schriftsatzes). Die Vorlage ließe sich in drei sachlich voneinander verschiedenen Wirkungsbereiche einteilen: 1. die Bindungswirkung von Bürgerentscheiden, vgl. S. 1 der Vorl. , 2. die Sperrwirkung der Anmeldung eines Bürgerbegehrens, vgl. S. 2 der Vorl. 3. die Änderungskompetenz von Bürgerentscheiden vgl. S. 3 der Vorl.. Zwar könne diesen Wirkungsbereichen eine übergreifende Intention zugeordnet werden, die Instrumente der direkt demokratischen Entscheidung auf Bezirksebene in ihrer Wirkung zu verstärken. Allein aus dieser gemeinsamen Zielsetzung folge jedoch nicht die von Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts zur Wahrung des Demokratieprinzips verlangte Einheit der Materie (vgl. HVerfG, Urteil vom 7.5.2019, - 4/18 -, - juris Rn. 65). Die Bindungswirkung beziehe sich auf Bürgerentscheide und die Sperrwirkung demgegenüber auf angemeldete Bürgerbegehren und würden damit unterschiedliche Verfahrensgegenstände betreffen. Die vorgesehene Sperrwirkung gehe zudem über die Forderung einer Bindungswirkung von Bürgerentscheiden deutlich hinaus, zudem fehlen für eine solche Rechtsfolge der Anmeldung eine hinreichend demokratische Legitimation. Dies überzeugt hier nicht:

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.). 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 (HVerfG, Urteil v. 16.04.2019 - 4/2018, vgl. auch HVerfG, Urt. v. 13.10.2016, HVerfG 2/16, JZ 2017, 360, juris Rn. 190 ff.). Da die Abstimmungsberechtigten lediglich mit „Ja“ oder „Nein“ stimmen können, sind sachlich und inhaltlich nicht unmittelbar zusammenhängende Materien getrennt zur Abstimmung zu stellen (Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil vom 13.10.2016 – 2/16). Dieser Zusammenhang lässt sich nicht bereits über eine gleichgerichtete Zielsetzung verschiedener Reformvorhaben herstellen, wenn sich diese ansonsten mit unterschiedlichen Regelungsinhalten an unterschiedliche Normadressaten richten (Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil vom 13.10.2016 – 2/16).

Gegenstand der Volksinitiative ist die Einführung einer Regelung, wonach erfolgreiche Bürgerentscheide oder der Beschluss des Bezirks über die Annahme von Bürgerbegehren nur im Wege eines neuen Bürgerentscheids abgeändert werden dürfen. Die Regelung soll bezwecken, dass Bürgerentscheide und die Annahme von Bürgerbegehren insoweit für Senat und Bezirk rechtlich bindend sind, damit die abschließende Erledigung einer Bezirksangelegenheit durch einen Bürgerentscheid den Bürgern nicht mehr durch Maßnahmen der Hamburger Verwaltung entzogen werden kann. Weiterhin sollen nach der Volksinitiative Bürgerbegehren bereits ab dem Tag ihrer Anmeldung (Anzeige nach § 32 Abs. 2 S. 1 BezVG) nicht mehr be- bzw. verhindert werden. Diese ergänzende Forderung verlangt nach einer Regelung, die über die Änderungssperre nur insoweit hinausgeht, als es um das Handeln des Bezirks im Vorfeld geht.

Es handelt sich bei der Volksinitiative um eine Fragestellung in einem unmittelbaren sachlich-inhaltlichen Zusammenhang einer einheitlichen Regelungsmaterie zur Gewährleistung der Erledigung einer Bezirksangelegenheit durch die Entscheidung der Bürger und nicht nur um eine gleichgerichtete Zielrichtung verschiedener Vorhaben. Die verlangten Regelungen sollen gleichermaßen das Handeln von Senat und Bezirk binden und damit für die Hamburger Verwaltung gelten. Die gewünschten Regelungen sind damit auch an denselben Normadressaten gerichtet. Sachlicher Gegenstand der geforderten Regelungen ist die Durchsetzung direktdemokratischer Entscheidungsbefugnisse der Bürger gegenüber den Entscheidungskompetenzen von Senat und Bezirk.

Der Beteiligte zu 1) knüpft zur Begründung einer unzulässigen Kopplung verschiedener Regelungsziele an Tatbestand und Rechtsfolge der jeweils geforderten Bestimmungen an. Danach ergeben sich aus S. 2 der Vorlage (sog. Sperrwirkung für angemeldete Bürgerbegehren) in Bezug auf die S. 1 und 3 der Vorl. (Bindungswirkung durch Abänderungsregelung) unterschiedliche Regelungsgehalte. Die Einheit der Regelungsmaterie kann jedoch nicht allein die Einheit des Regelungsgehalts einzelner Bestimmungen bedeuten. Im Ergebnis könnte dies dazu führen, dass bei einem Gesetzesentwurf jeder einzelne Rechtssatz, der durch Tatbestand und Rechtsfolge einen abschließenden Regelungsgehalt aufweist, gesondert zur Abstimmung gestellt werden müsste. Die Einheit der Materie zwischen der Sperrwirkung und der Bindungswirkung ergibt sich hier aus der Bezugnahme auf die unterschiedlichen Stadien eines einheitlich geregelten Verfahrens über direktdemokratische Entscheidungen von Bürgern.

7 a) Sachlich und inhaltlicher Zusammenhang von S. 1 und 3 der Vorlage

S. 1 und S. 3 der Vorl. bringen zusammengefasst die einheitliche Forderung nach einer Bindungswirkung durch eine Abänderungssperre für Senat und Bezirk zum Ausdruck und sind insoweit einer getrennten Abstimmung überhaupt nicht zugänglich. Denn S. 1 für sich genommen könnte auch als der geltenden Rechtslage entsprechend angesehen werden. Denn Bürgerentscheide und Beschlüsse des Bezirks über die Annahme von Bürgerbegehren sind für die Verwaltung Hamburgs bindend, sofern diese nicht aufgehoben bzw. deren Bindungswirkung beseitigt wird. Dies folgt nicht nur aus der einfachgesetzlichen Regelung des BezVG, sondern auch aus dem verfassungsrechtlich zu wahren Grundsatz der Organtreue. Ungeachtet dieser Bindung von Bürgerentscheiden und Beschlüssen des Bezirks nach geltender Rechtslage, erhält die gemäß S. 1 der Vorlage geforderte Bindung für Bezirk und Senat ihre inhaltliche Bestimmung erst durch S. 3 der Vorlage. Denn die verlangte Bindungswirkung von Bürgerentscheiden und den durch Beschluss der Bezirksversammlung angenommenen Bürgerbegehren soll durch eine ausschließlich den Bürgern vorbehaltene Abänderungskompetenz erreicht werden. Gemessen an dem von der Initiative verfolgten Ziel und dem Gebot der inhaltlich hinreichenden Bestimmtheit der Abstimmungsvorlage könnte S. 1 der Vorlage nicht zur gesonderten Abstimmung durch das Volk gestellt werden. Denn erst durch S. 2 der Vorlage wird Inhalt und Reichweite der in S. 1 verlangte Bindungswirkung bestimmt. Aufgrund dieser entgegen der Auffassung des Beteiligten zu 1) gegebenen sachlichen und inhaltlichen Untrennbarkeit von S. 1 und 2 die bereits die Einheit des Regelungsgehalts betrifft, ist das Demokratieprinzip und das aus ihr folgende Koppelungsverbot gewahrt. Dass eine solche Beschränkung der Änderungskompetenz durch Bezirk und Senat voraussetzt, dass ein Bürgerentscheid aufgrund der entsprechenden Entscheidungsbefugnisse der Bürger erst einer solchen Bindungswirkung fähig ist, liegt S. 2 voraus und kommt mit S. 1 zum Ausdruck. Die Einheit der Regelungsmaterie ist damit jedenfalls gegeben.

7 b) Sachlich und inhaltlicher Zusammenhang des S. 2 mit S. 1 und 3 der Vorlage

Auch die Forderung des S. 2 steht in einem unmittelbar sachlich-inhaltlichen Zusammenhang zum Regelungsziel gemäß S. 1 und 3 der Vorlage. Denn die zur Umsetzung des Regelungsziels der Bindungswirkung durch Abänderungssperre erforderlichen Rechtsänderungen hätten zur Folge, dass nach erfolgter Anmeldung eines zulässigen Bürgerbegehrens, die Entscheidung den Bürgern in der Angelegenheit nicht mehr durch Maßnahmen des Senats entzogen werden können. Denn der Senat wäre in den gemäß der Begründung aufgeführten Bezirksangelegenheiten auf die Ausübung einer Rechtsaufsicht

beschränkt. Das von dem Beteiligten zu 1) weiter angeführte Argument einer bereits mit der Anmeldung eintretenden Sperrwirkung hätte keine demokratische Legitimation, da sie allein ein Anliegen von drei Initiatoren darstellt, betrifft nicht die Frage der Einheit der zur Abstimmung gestellten Regelungsmaterie, sondern ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung, ungeachtet ihrer Kopplung mit anderen Regelungszielen.

Nur wenn die Forderung aus S. 1 und 3 der Vorlage entgegen hiesiger Auffassung mit der Verfassung unvereinbar wäre, könnte bei einer solchen Teilnichtigkeit, die nicht zur Gesamtnichtigkeit der Vorlage führen dürfte, die Forderung aus S. 2 des Abstimmungsvorschlages zur eigenständigen Abstimmung durch das Volk gestellt werden.

Die alleinige Umsetzung der Forderung aus S. 2 würde eine grundsätzliche Beschränkung der Kompetenz des Senats in den mit der Vorlage genannten Bezirksangelegenheiten auf eine Rechtsaufsicht nicht erforderlich sein. Ausreichend wäre hierfür eine Sperrwirkung, die mit Anmeldung eines zulässigen Bürgerbegehrens in der Weise eintritt, dass die Ausübung des Evokationsrechts und der fachlichen Weisungsbefugnisse des Senats bis zur Beendigung des Verfahrens zur Durchführung des Bürgerbegehrens ruhen. Im Ergebnis haben die betreffenden Regelungen jeweils zur Folge, dass mit Anmeldung eines zulässigen Bürgerbegehrens das damit verfolgte Ziel, eine Entscheidung in der betreffenden Angelegenheit durch den Bürger zu ermöglichen, nicht mehr durch Maßnahmen des Senats vereitelt werden können. Demzufolge könnte S. 2 der Vorlage auch allein zur Abstimmung des Volkes gestellt werden. Soll aber über dieses Regelungsziel einer Sperrwirkung hinaus die Forderung einer Bindungswirkung durch Änderungssperre gemäß S. 1 und 3 der Vorlage aufrechterhalten werden, wird die verlangte Sperrwirkung von dieser impliziert und hat keinen eigenständigen Regelungsgehalt mehr.

Der Einwand des Beteiligten zu 1), dass mit den geforderten Regelungen für Bürgerentscheide und Bürgerbegehren insoweit unterschiedliche Verfahrensgegenstände betroffen seien, kann ein Verstoß gegen das Kopplungsverbot auch nicht begründen. Denn es wird nicht eine Identität der Gegenstände der Forderungen, sondern ein sachlich-inhaltlicher Zusammenhang dieser betreffenden Gegenstände zur Wahrung der Einheit der Regelungsmaterie nach der Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts verlangt (HVerfG, Urteil vom 16.04.19, - HVerfG 4/18 – 4. Ls.):

„Aus dem Demokratieprinzip folgt für die Volksgesetzgebung ein Koppelungsverbot für Gegenstände, die materiell nicht in einem sachlich-inhaltlichen Zusammenhang zueinanderstehen.“

Dies Voraussetzungen sind wie oben dargelegt erfüllt. Die Einheit der Materie ist damit gegeben.

8. Kein Verstoß gegen den Grundsatz der Abstimmungsklarheit, - wahrheit und Bestimmtheit

Die Auffassung des Beteiligten zu 1), dass die Volksinitiative gegen den aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 HV) folgenden Grundsatz der Klarheit und Wahrheit von Gegenständen der Volksabstimmungsverfahrens verstoße (S. 34 ff. des Schriftsatzes), überzeugt hier nicht.

Nach der Vorlage sollen in dort genannten Bezirksangelegenheiten Bürgerentscheide und durch Beschluss angenommene Bürgerbegehren für Senat und Bezirk rechtlich bindend sein und nur durch erneuten Bürgerentscheid abgeändert werden können. Darüber hinaus soll die Durchführung eines angemeldeten Bürgerbegehrens in der Weise gewährleistet werden, dass dem Bürger eine Entscheidung in der Sache nicht durch das Handeln des Senats entzogen werden kann. Es geht damit um die Sicherung der direktdemokratischen Entscheidung in den Bezirksangelegenheiten, die nach der Definition der Begründung der Vorlage die dort beschriebenen ortsspezifischen Angelegenheiten des Bezirkes sind. Die Vorlage ist damit widerspruchsfrei, in allen Teilen inhaltlich nachvollziehbar und in diesem Sinne eindeutig und klar verständlich (vgl. HVerfG, Urteil vom 30.11.2005,- 16/04 -, - juris Rn. 78). Dies gilt nicht nur für das Volk, dass mit seiner Zustimmung eine Entscheidung über eine Aufforderung an Bürgerschaft und Senat trifft, dass diese die zur Erreichung des vorgenannten Regelungsziels notwendigen Schritte unternehmen möge. Die Widerspruchsfreiheit und Klarheit der Aufforderung erweist sich auch an der ausführlichen und schlüssigen Darlegung des verfahrenseinleitenden Schriftsatzes des Beteiligten zu 1) auf Seite 10 f., zu Ziff. 1 b), die keinen Zweifel daran lassen, welche gesetzlichen Änderungen zur Umsetzung der mit der Vorlage getroffenen Entscheidung vorzunehmen sind, ungeachtet der hier strittigen Frage, ob es hierzu auch einer Anpassung verfassungsrechtlicher Bestimmungen bedarf. Hiervon ausgenommen ist die vom Beteiligten zu 1) entgegen dem eindeutigen und klaren Wortlaut der Vorlage ermittelte Auslegung des Regelungsziels, wie dies zu Ziffer 6. dargelegt wird, und der Bestimmung der als Bezirksangelegenheiten bezeichnete Angelegenheiten, auf die sich die geforderte Bindungswirkung beziehen soll (hierzu unter 8 c)). Die Definition der Bezirksangelegenheiten erfasst damit ersichtlich die ortsspezifischen und damit die gemeindlichen Tätigkeiten zur Erledigung der dem Bezirk übertragenen Aufgaben.

8 a) Inhaltliche Bestimmtheit der Vorlage

Eine Volksinitiative über einen bestimmten Gegenstand der politischen Willensbildung setzt nicht voraus, dass dem Bürger oder der Bürgerschaft hier auch Mittel und Wege aufgezeigt werden, wie dieses Ziel erreicht werden kann. An der Ausübung dieser Kompetenz kann es den Bürgern bei ihrem Begehren fehlen. Die Wahl der Mittel und damit die Instrumentarien, mit denen die Forderung der Volksinitiative erfüllt werden könnte, bleibt somit offen und der Kompetenz der Bürgerschaft und der parlamentarischen Willensbildung überantwortet. Dies entspricht auch Sinn und Zweck einer Befassungsinitiative nach Art. 50 Abs. 1 S.1 Alt. 2 HV im Unterschied zu einer Gesetzesinitiative.

Während bei einem volksbeschlossenen Gesetz feststeht, dass der parlamentarische Gesetzgeber darauf verwiesen ist, für abweichende Regelungen den Weg einer Gesetzesänderung im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren zu gehen, stellt sich der Prozess politischer Willensbildung im Fall einer „anderen Vorlage“ als noch nicht abgeschlossen dar, sondern bedarf, je nach der konkreten Ausgestaltung der „anderen Vorlage“, noch einer politischen Umsetzung bzw. Klärung (HVerfG, Urteil vom 4.4.2007, - 03/06 -, UA, S.18).

8. b) Nichtoffenlegung der notwendigen Rechtsänderungen zur Umsetzung der Forderung

Wer der Fragestellung einer Volksinitiative zustimmt, muss nicht darüber aufgeklärt werden, dass die Erfüllung der damit aufgestellten Forderung eine staatsorganisationsrechtliche Änderung notwendig macht, die eine Trennung der gemeindlichen und staatlichen Tätigkeit in der Weise zur Folge hat, dass die Bezirke in örtlichen Angelegenheiten gegenüber dem Senat vergleichbar Gemeinden gegenüber dem Land eigenständig entscheiden können. Es obliegt allein dem Bürger die Folgen und Reichweite seiner Zustimmung über eine bestimmte Fragestellung selbst rechtlich zu prüfen und zu erwägen.

Einer Volksinitiative steht nicht entgegen, dass die Umsetzung der begehrten Regelungen aufgrund der Einheit der Rechtsordnung weitergehende Änderungen von Rechtsnormen notwendig machen könnte, die ihrerseits der Fragestellung inhärent sind, aber nicht explizit offengelegt werden. Dies ist auch nicht eine Frage der Bestimmtheit oder eines etwaigen Verbots der Umgehung durch Nichtoffenlegung der damit notwendigerweise einhergehenden Änderung im Rechtssystem.

Sind zur Erreichung eines Regelungsziels weitergehende Gesetzesänderungen notwendig, so stellt sich für die Zulässigkeit der Volksinitiative nur die Frage, ob diese ihrerseits rechtmäßig wäre oder die Volksinitiative insoweit auf ein gesetzeswidriges Ziel gerichtet sein könnte. Indes trifft die Initiatoren auch keine Verpflichtung, die Bürger über die rechtlichen oder sonstigen Folgen der Umsetzung eines Volksentscheids aufzuklären, wie dies vom Beteiligten zu 1) vertreten wird (S. 36, Abs. 3 des Schriftsatzes). Die Initiatoren sind nicht zu einer Rechtsberatung oder Aufklärung über die rechtlichen Folgen einer Sachentscheidung verpflichtet. Es würde auch Sinn und Zweck einer Volksinitiative widersprechen, wenn von Initiatoren eine solche Kompetenz zur Beurteilung der damit verbundenen rechtlichen Fragestellungen und Folgenabschätzungen verlangt werden würde. Das Verfahren zur Durchführung eines Volksentscheids ist regelungstechnisch ein Instrumentarium zur Abstimmung über eine inhaltlich hinreichend bestimmte Fragestellung und dient damit dem politischen Willen der Bürger in Form einer Sachentscheidung insoweit Geltung zu verschaffen. Darüber hinaus verfolgen diese Regelungen nicht den Zweck, auch die Voraussetzungen für eine sachgerechte Meinungsbildung zu schaffen.

Das Volk kann und muss nicht für jede Sachmaterie über die Kompetenz verfügen, seinen politischen Willen in Form eines hinreichend bestimmten Gesetzes zum Ausdruck zu bringen, um von seinem Abstimmungsrecht Gebrauch zu machen. Wie die Vergangenheit gezeigt hat, mögen Initiatoren sich zur Formulierung von umfassenden Gesetzesentwürfen für komplexe Regelungsmaterien als fähig erwiesen haben. Diese Fähigkeit der Initiatoren wird von der Verfassung jedoch für die Befassungsinitiative nicht vorausgesetzt, da es Sinn und Zweck eines Volksentscheids über einen Gegenstand der politischen Willensbildung widersprechen würde. Ein Volksentscheid über eine „andere Vorlage“ hat nicht die Rechtswirkung eines Gesetzes und bedarf daher auch nicht eines entsprechend vollzugsfähigen Inhalts, dessen Regelungsgehalt die unmittelbare Anwendbarkeit durch Verwaltung und Justiz wie bei einem Gesetz ermöglichen soll. Wie oben dargelegt, vermag hieran auch die Bindungswirkung von Art. 50 Abs. 4a HV nichts zu ändern, da ein Volksentscheid über einen Gegenstand der politischen Willensbildung als Sachentscheidung nur eine Bindungswirkung für die Beschlussfassung und das Handeln von Bürgerschaft und Senat nach der Maßgabe seines Inhalts entfalten kann.

Daher muss für die Befassungsinitiative auch ein anderer Prüfungsmaßstab als für die Volksgesetzgebung zur Anwendung kommen: Die Befassungsinitiative ist bereits inhaltlich hinreichend bestimmt, wenn sie die Antwort auf eine inhaltlich hinreichend und widerspruchsfrei bestimmte Fragestellung in Form einer einfachen Zustimmung mit „Ja“ oder Ablehnung „Nein“ abbildet. Ebenso ist der Grundsatz der Kongruenz von Frage und

Begründung zu wahren. Dies ist vorliegend der Fall.

8 c) Keine Bestimmungen über die zulässigen Gegenstände von Bürgerbegehren

Der Vorlage ist in keiner Weise zu entnehmen, dass durch die Verwendung des Begriffs Bezirksangelegenheiten auch eine Änderung der zulässigen Gegenstände eines Bürgerbegehrens, der Entscheidungsbefugnisse der Bezirksversammlung oder der Zuständigkeit des Bezirks vorgenommen werden soll (S. 36 Abs. 4 und 35 ff. des Schriftsatzes).

aa) Begriff der Bezirksangelegenheiten

Der Inhalt des Volksbegehrens ist durch Auslegung zu ermitteln. Für die Auslegung eines Volksbegehrens ist maßgeblich auf dessen Wortlaut abzustellen (HVerfG, Ur. v. 15.12.2004, HVerfG 6/04, NordÖR 2005 S. 109, 111). Das Hamburgische Verfassungsgericht hat hierzu ausgeführt (HVerfG, Urteil vom 3.11.2005, - HVerfG 16/4 -):

„Da den Stimmberechtigten lediglich Zustimmung oder Ablehnung möglich ist und für Nachfragen oder Formulierungsänderungen kein Raum ist, muss der Vorschlag das Gewollte unmissverständlich zum Ausdruck bringen. Dementsprechend kann nur ein eindeutig erkennbares Anliegen Inhalt eines Volksbegehrens sein. Für die erforderliche Auslegung ist auf den Blickwinkel eines objektiven Betrachters abzustellen. Auf die unausgesprochenen Vorstellungen, die die Volksinitiatoren mit dem Volksbegehren verbinden, kommt es nicht an. Die Begründung für den Abstimmungsvorschlag kann für die Auslegung herangezogen werden, wenn und soweit sie im zeitlichen Zusammenhang mit der Unterschriftensammlung veröffentlicht und dem Text beigegeben worden ist.“

Bei Anwendung dieses Maßstabs ergibt sich für den im Tenor des Abstimmungsvorschlags verwendeten Begriff der Bezirksangelegenheiten folgendes:

Bei grammatischer Auslegung des Wortes „Bezirksangelegenheiten“ sind dies die Angelegenheiten des Bezirks. Angelegenheiten sind nach dem allgemeinen Sprachgebrauch nicht begriffsideologisch mit Aufgaben oder Zuständigkeiten. Angelegenheiten können nur sachlicher Gegenstand von Entscheidungen, der Erledigung einer Aufgabe oder Zuweisungen von Zuständigkeiten sein. Vorliegend geht es um Angelegenheiten des Bezirks und damit ausschließlich um Sachverhalte, die den Bezirk und damit die Einwohner des Bezirks als örtliche Gemeinschaft betreffen. Hierunter können keine Angelegenheiten von gesamtstädtischer bzw. dem Bezirk übergeordneter Bedeutung fallen. Folglich können

Angelegenheiten des Bezirks nur diejenigen Bedürfnisse und Interessen sein, die durch ihren ortsspezifischen Bezug allen Einwohnern des Bezirks gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben oder -wohnen betreffen (vgl. insoweit auch zum Begriff der Angelegenheiten einer örtlichen Gemeinschaft: BVerfG 79, 127 (151 f.) – Rastede; BVerfGE 8, 122 [134]; 50, 195 [201]; 52, 95 [120]). Ausgehend vom allgemeinen Sprachverständnis ist der Begriff „Bezirksangelegenheiten“ im Wege der Auslegung damit aus sich heraus verständlich und in diesem Sinne im Kontext des Abstimmungsvorschlages widerspruchsfrei und inhaltlich nachvollziehbar. Zur Wahrung der Bestimmtheit des Abstimmungsvorschlages bedurfte es keiner weitergehenden Begriffsbestimmung. Gleichwohl wurde zur Erläuterung die im Wege der vorstehenden Auslegung zu gewinnende Definition des Begriffs der Bezirksangelegenheiten nochmals in der Begründung aufgeführt und dem Text mit der Unterschriftensammlung beigegeben (vgl. Anl. Ast 8).

bb) Bindungswirkung für Bürgerentscheide in Bezirksangelegenheiten

Es geht eindeutig nur um eine Bindungswirkung durch eine Veränderungssperre in Bezirksangelegenheiten, die im Wege der einfachen Auslegung sowie ausweislich der Erläuterung in der Begründung diejenigen Bedürfnisse und Interessen erfassen, die durch einen spezifischen Bezug zum Bezirk allen Einwohnern des Bezirks gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben oder -wohnen betreffen. Diese Begriffsbildung, welche Angelegenheiten von der Bindungswirkung erfasst werden sollen, lässt die Zuständigkeiten des Bezirks und damit die den Bezirken nach den gesetzlichen Regelungen zugewiesenen Aufgaben und zu erledigenden gemeindlichen und staatlichen Angelegenheiten unberührt. Die dem Bezirk zur Erledigung zugewiesenen Aufgaben werden von der Vorlage nicht in Bezug genommen. Die Verwendung des Begriffs „Bezirksangelegenheiten“ dient ausschließlich zur Bestimmung der Gegenstände im Rahmen der zulässigen Bürgerbegehren, auf die sich die Bindungswirkung gemäß S. 1 und 3 der Vorlage beziehen soll. Dies geht aus dem eindeutigen Wortlaut der Vorlage hervor. Dass nach den gesetzlichen Regelungen aufgrund der Aufgabenzuweisung durch den Senat die Angelegenheiten des Bezirks ihrem Gegenstand nach weiter gefasst sind als die Angelegenheiten, auf die sich die Bindungswirkung im Falle eines Bürgerentscheids beziehen soll und nur eine Teilmenge der von der Zuständigkeiten des Bezirks erfassten Gegenstände einbeziehen soll, führt nicht zu einer Änderung der Zuständigkeitsregelung der Bezirke und der zulässigen Gegenstände eines Bürgerbegehrens. Einem solchen Umkehrschluss ist der Wortlaut der Vorlage nicht zugänglich.

8 d) Kongruenz von Vorlage und Begründung

Auch der weitergehende Einwand der fehlenden Kongruenz von Vorlage und Begründung durch den Satzes 6 der Begründung (S. 38 Abs. 4 des Schriftsatzes) ist nicht nachvollziehbar. Dieser lautet wie folgt:

„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.“

Der sich an die Wiederholung des Tenors anschließende Satz wendet lediglich den vorgenannten Satz durch Verneinung ins Negative mit dem identischen Aussagegehalt.

Ebenso führt Abs. 3 der Begründung, dass Bürgerbegehren und Bürgerentscheide unverzüglich umgesetzt werden müssten, nicht zu einer Divergenz mit dem Vorlagentenor (S. 39, Abs. 1 des Schriftsatzes). Denn hiermit soll auf die praktische Konsequenz hingewiesen werden, die sich als Folge aus der Bindungswirkung für Senat und Bezirk durch die Abänderungssperre und der Gewährleistung der Durchführung eines Bürgerbegehrens ergibt.

9. Anforderungen an die sprachliche Abfassung einer Befassunginitiative

Für die Abfassung einer Volksinitiative dürfen dem Grunde nach nicht höhere Anforderungen gestellt werden, als dies nach dem Maßstab des Bundesverfassungsgericht für den Gesetzgeber gilt (vgl. BVerfGE 133, 168 <205 f., Rn. 66>). Danach wird die Eindeutigkeit der im Wege der Auslegung gewonnenen gesetzgeberischen Grundentscheidung nicht notwendig dadurch relativiert, dass der Wortlaut der einschlägigen Norm auch andere Deutungsmöglichkeiten eröffnet, soweit diese Deutungen offensichtlich eher fern liegen. Anderenfalls wäre es für den Gesetzgeber angesichts der Schwierigkeiten, textlich Eindeutigkeit herzustellen, nahezu unmöglich, sein Regelungsanliegen gegenüber der Rechtsprechung durchzusetzen (vgl. BVerfGE 133, 168 <205 f., Rn. 66>; BVerfG, Urteil vom 26.08.2014, - 2 BvR 2400/13 -). Der Einwand des Beteiligten zu 1), dass die abstimmenden Rechtsunkundige seien, mag ein rechtspolitisches Argument gegen direktdemokratische Entscheidungen sein, kann aber eine rechtliche Aufklärungspflicht der Initiatoren nicht rechtfertigen, die ihrerseits keine Rechtskundigen sein müssen.

Nach Sinn und Zweck der „anderen Vorlage“ nach Art. 50 Abs.1 S. 1 Variante 2 HV sind an die sprachliche Abfassung der Volksinitiative keine zu hohen Anforderungen zu stellen, da der Bürger diese ohne besondere Rechtskenntnisse formulieren können muss. Im Einzelfall ist der Inhalt einer Fragestellung durch Auslegung zu ermitteln. Hierbei ist eine wohlwollende Tendenz gerechtfertigt.

Nach all dem ist das beantragte Volksbegehren durchzuführen.
Einfache Abschriften in dreizehnfacher Ausfertigung anbei.

Pink
Rechtsanwältin

Prof. Dr. iur. Pautsch
(als Hochschullehrer iSv § 25 Abs. 1 des
Gesetzes über das Hamburgische
Verfassungsgericht)