



## MEISTERERNST DÜSING MANSTETTEN

Partnerschaft von  
Rechtsanwältinnen und  
Rechtsanwälten mbB  
Notarin

Oststraße 2  
48145 Münster

Tel. 0251/5 20 91-0  
Fax 0251/5 20 91-52

E-Mail: [info@meisterernst.de](mailto:info@meisterernst.de)  
[www.meisterernst.de](http://www.meisterernst.de)

**Bernd Meisterernst**  
(bis 2018)

**Mechtild Düsing**  
Fachanwältin für Agrar-,  
Erb- und Verwaltungsrecht

**Dietrich Manstetten**  
Fachanwalt für Arbeitsrecht

**Dr. Frank Schulze**  
Fachanwalt für Verwaltungs-  
recht, Dipl.-Verwaltungswirt

**Klaus Kettner**  
Fachanwalt für Arbeits- und  
Sozialrecht

**Wilhelm Achelpöehler**  
Fachanwalt für Verwaltungs- und  
für Urheber- und Medienrecht

**Dr. Dirk Schuhmacher**  
Fachanwalt für Agrarrecht

**Veronica Bundschuh**  
Fachanwältin für Arbeitsrecht

**Dr. Rita Coenen**  
Fachanwältin für Familien-  
und Sozialrecht, Lehrbeauf-  
tragte Universität Münster

**Jutta Sieverdingbeck-  
Lewers**  
Notarin, Fachanwältin für  
Agrar- und Erbrecht

**Marius Schaefer, MLE**  
Fachanwalt für Arbeitsrecht

**Anna-Kristina Pusch**  
Fachanwältin für Familien-  
und Sozialrecht

**Henning  
Schulte im Busch**  
Rechtsanwalt

Meisterernst Düsing Manstetten Postfach 10 05 61 48054 Münster

Hamburgisches Verfassungsgericht  
Sievekingplatz 2  
20355 Hamburg

### per beA

Az.: 1464/20 Gläsner u.a./ Sekretariat: Thomas Gottwald 03.06.2020 ach/re/cs  
Gutachten Durchwahl: 52091 - 15  
achelpoehler@meisterernst.de

In der Verfassungsrechtssache  
HVerfG 4/2020

zeigen wir unter Verweis auf die als

Anlage AG 1

**beigefügte** Vollmacht an, dass die Beteiligten zu 3 in dieser  
Verfassungsrechtssache durch den Unterzeichner vertreten werden, und  
**beantragen,**

**den Antrag als unbegründet zurückzuweisen.**

### **Begründung:**

Nach der Rechtsprechung des *Hamburgischen Verfassungsgerichts* ergibt sich der  
Maßstab für die inhaltliche Prüfung eines auf eine Änderung der Verfassung der  
Freien und Hansestadt Hamburg abzielenden Gesetzentwurfs  
„aus der Verfassung selbst“,  
*Hamburgisches Verfassungsgericht*, Urteil vom 13. Oktober 2016 – 2/16 –,  
juris Rn. 210.



Mitglied der  
bundesweiten Kooperation  
ArbeitnehmerAnwälte  
[www.arbeitnehmer-anwaelte.de](http://www.arbeitnehmer-anwaelte.de)



Es führt – zutreffenderweise – weiter aus:

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

*Hamburgisches Verfassungsgericht*, Urteil vom 13. Oktober 2016 – 2/16 –, juris Rn. 211.

Es sei bei der Festlegung dieser Grenzen „ein hoher Maßstab anzulegen“. Daher gelte:

„Eine Verfassungsänderung ist daher nur dann nicht zulässig, wenn sie den Kernbereich der geltenden Verfassung verletzt.“

*Hamburgisches Verfassungsgericht*, Urteil vom 13. Oktober 2016 – 2/16 –, juris Rn. 212.

Nach der Rechtsprechung des *Hamburgischen Verfassungsgerichts* ist also eine Verletzung des „Kernbereichs der geltenden Verfassung“ erforderlich. Dieser umfasst die „identitätsstiftenden und -sichernden Grundentscheidungen der Hamburgischen Verfassung“. An anderer Stelle spricht das Hamburgische Verfassungsgericht auch von den „unverrückbaren Grundentscheidungen“ (Rn. 214).

Zum Bestand dieser Grundentscheidungen gehört für das *Hamburgische Verfassungsgericht* jedenfalls „der Regelungsgehalt von Art. 3 HV, der die Freie und Hansestadt Hamburg zu einem demokratischen und sozialen Rechtsstaat erklärt, in dem alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht und nach Maßgabe der Verfassung und der Gesetze ausgeübt wird“,

*Hamburgisches Verfassungsgericht*, Urteil vom 13. Oktober 2016 – 2/16 –, juris Rn. 212.

Dabei umfasse der Schutz dieser Norm

„alle wesentlichen Merkmale freiheitlicher, rechts- und sozialstaatlicher Demokratie“,

*Hamburgisches Verfassungsgericht*, Urteil vom 13. Oktober 2016 – 2/16 –, juris Rn. 212.

Dabei ist die Judikative, hier das *Hamburgische Verfassungsgericht*, bei der Feststellung eines Widerspruchs zwischen einer Verfassungsänderung und den Grundentscheidungen zur „Zurückhaltung“ gezwungen:

„Einzuschreiten hat das Hamburgische Verfassungsgericht daher nur, wenn sich der Inhalt der Verfassungsänderung und ein als Grundentscheidung der Verfassung identifizierter Rechtssatz der Verfassung in einem Widerspruch befinden, der mit anerkannten Methoden der Verfassungsauslegung nicht aufzulösen ist.“,

*Hamburgisches Verfassungsgericht*, Urteil vom 13. Oktober 2016 – 2/16 –, juris Rn. 213.

Eine Prüfung der Vorgaben des Grundgesetzes lehnt das Verfassungsgericht – in Bezug auf Art. 28 Abs. 1 und 3 GG – explizit ab:

„Zwar setzt auch Art. 28 Abs. 1 und 3 GG den Änderungen von Landesverfassungen Grenzen, jedoch wachen über deren Einhaltung allein das Bundesverfassungsgericht und nicht auch die Verfassungsgerichte der Länder (Schöbener in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Stand Juni 2016, Art. 79 Rn. 42 und 44 m.w.N.)“,

*Hamburgisches Verfassungsgericht*, Urteil vom 13. Oktober 2016 – 2/16 –, juris Rn. 210.

Wie auch aus der Rechtsprechung anderer Landesverfassungsgerichte hervorgeht, ist „[f]ür eine **Überprüfung hinsichtlich eines Verstoßes gegen Bundesrecht, insbesondere dem Grundgesetz**, [...] eine **rechtliche Grundlage nötig**“ (vgl. *Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin*, Urteil vom 06. Oktober 2009 – 63/08 –, juris Rn. 67).

Demnach ist die Situation in Hamburg nicht mit der Situation in Bremen und Berlin vergleichbar, die eine Prüfung anhand der Vorgaben des Grundgesetzes explizit im jeweiligen Landesrecht vorsehen:

In Berlin regelt § 12 Absatz 2 AbstG:

„Volksbegehren, die dem Grundgesetz, sonstigem Bundesrecht oder der Verfassung von Berlin widersprechen, sind unzulässig.“

Auch in Bremen ist in § 9 Satz 1 Nr. 2 lit. b BremVEG geregelt, dass ein Volksbegehren unzulässig ist, wenn der Gesetzentwurf „mit geltendem Bundesrecht unvereinbar“ ist.

Erst aufgrund der im Jahr 2010 aufgenommenen Regelung des § 12 Absatz 2 AbstG, entschied der *Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin*, dass er nunmehr befugt sei, inzident die Vereinbarkeit von Landesrecht mit dem in Bezug genommenen Bundesrecht zu prüfen (vgl. *Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin*, Urteil vom 13. Mai 2013 – 32/12 –, juris Rn. 59). Er hielt fest, dass der Gesetzgeber durch einfaches Gesetz eine Vorprüfung von Volksbegehren am Maßstab des Grundgesetzes und sonstigen Bundesrechts vorschreiben durfte (Rn. 55). Unter Verweis auf die vorgenannte Entscheidung stellte er aber nochmals klar, dass eine **solche Prüfung nicht durch Verfassungsrecht (zwingend) gefordert** sei (Rn. 55).

Der Antragssteller verkennt in seiner Antragschrift den dargelegten Prüfungsumfang und setzt sich mit der Anwendung auf das streitgegenständliche Volksbegehren nicht auseinander.

Der Antragssteller legt schon nicht dar, gegen welche Normen der **Hamburgischen Verfassung** das Volksbegehren verstoßen würde. Erst recht fehlt es an der Darlegung, dass die Verletzung eine der **„identitätsstiftenden und -sichernden Grundentscheidungen“** der Hamburgischen Verfassung betrifft.

## 1. Zur Unvereinbarkeit mit höherrangigem Recht

Die Verknennung des Prüfungsumfangs betrifft zunächst die vom Antragssteller gerügte Unvereinbarkeit mit höherrangigem Recht (vgl. II./1. der Antragschrift).

### a. Zu den Verstößen gegen das Grundgesetz

Der Antragssteller verkennt grundlegend, dass die Verfassungsräume von Bund und Ländern, hier der Freien und Hansestadt Hamburg, getrennt sind.

Der Antragssteller legt nicht dar, inwiefern ein Verstoß gegen Artikel 109 Absatz 3 GG (dazu II./1./a)/bb) der Antragschrift) oder gegen den Grundsatz der Bundestreue (dazu II./1./a)/cc) der Antragschrift) im vorliegenden Verfahren, bei dem die Durchführung eines Volksbegehren zur Änderung der Landesverfassung Streitgegenstand ist, für die Prüfung des Gesetzentwurfs relevant ist.

Artikel 109 Absatz 3 GG ist eine bundesverfassungsrechtliche Norm und keine landesverfassungsrechtliche Norm. Ein möglicher Verstoß gegen Artikel 109 Absatz 3 GG kann also deshalb schon nicht im vorliegenden Verfahren gerügt werden.

Das gleiche gilt für den Grundsatz der Bundestreue, der aus dem Bundesstaatsprinzip im Grundgesetz abgeleitet wird. Soweit die Landesverfassungsgerichte anderer Länder auch den Grundsatz

bundesfreundlichen Verhaltens heranziehen (vgl. *Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin*, Urteil vom 13. Mai 2013 – 32/12 –, juris Rn. 51, 60ff.; *Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen*, Urteil vom 14. Februar 2000 – St 1/99 –, juris Rn. 75f) ist in diesen Bundesländern das Bundesrecht gerade gesetzlich als Prüfungsmaßstab festgelegt (siehe oben).

Jedenfalls stellt weder die Verletzung des Artikel 109 Absatz 3 GG noch die Verletzung des Grundsatzes bundesfreundlichen Verhaltens eine Verletzung der identitätsstiftenden und -sichernden Grundentscheidungen der Hamburgischen Verfassung dar.

## **b. Zum Grundsatz der Abstimmungs Klarheit**

Das Volksbegehren verstößt auch nicht gegen den Grundsatz der Abstimmungs Klarheit (dazu II./1./b) der Antragschrift).

Der Antragssteller verkennt bei der Darstellung des Grundsatzes der Abstimmungs Klarheit schon, dass das streitgegenständliche Volksbegehren einen konkreten Gesetzesvorschlag (Artikel 50 Absatz 1 Satz 1 Variante 1 HV) und keine „andere Vorlage“ (Artikel 50 Absatz 1 Satz 1 Variante 2 HV) zum Gegenstand hat. Die in Bezug genommene Rechtsprechung des *Hamburger Verfassungsgerichts* (Urteil vom 30. November 2005 – 16/04 –, juris) befasst sich gerade nicht mit einem konkreten Gesetzesvorschlag. Der Antragssteller geht aber ersichtlich davon aus, dass dieses Gebot auch dann gilt, wenn das Volksgesetzgebungsverfahren einen Gesetzentwurf zum Gegenstand hat, da dann – neben dem Gebot der Abstimmungs Klarheit – „ergänzend“ weitere Bindungen (Grundsatz der Normenklarheit) gelten. Eine Begründung, dass das Gebot der Abstimmungs Klarheit aber überhaupt in der vorliegenden Konstellation gilt, bleibt der Antragssteller schuldig.

Im Übrigen wäre diesem Gebot aber Rechnung getragen. Das „Gewollte“ wird durch das Volksbegehren „unmissverständlich zum Ausdruck gebracht“: Die konkrete Änderung des Artikel 72 HV und die Streichung des Artikel 72a HV, wie in dem Gesetzentwurf (Anlage ASt 5) dargestellt.

Auch ist das Volksbegehren nicht irreführend, wie im Folgenden erläutert wird.

### **aa. Irreführung hinsichtlich Artikel 72 Absatz 1 HV**

#### **(1) Fehlschluss bezüglich Aufnahme von Krediten nach Inkrafttreten**

Der Antragssteller führt zunächst aus, dass der Gesetzentwurf der Volksinitiative durch das „Zurückversetzen“ von Artikel 72 HV in die Fassung, die dieser bis zum 31. Dezember 2019 hatte, suggeriere, dass diese Verfassungsänderung der Freien und Hansestadt Hamburg wieder ermöglichen würde, bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken Geld im Wege des Kredits zu beschaffen (vgl. Antragschrift, S. 24f.). Auch später meint der Antragssteller, dass es „nicht auszuschließen“ sei, dass einige Stimmberechtigte irrtümlich annähmen, dass nach dem Inkrafttreten künftig die Freie und Hansestadt Hamburg wieder bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken Geldmittel im Wege des Kredits beschaffen könnte (vgl. Antragschrift, S. 26).

Dabei verkennt der Antragssteller, dass die Volksinitiative gerade einem solchen Fehlschluss eines flüchtigen Beobachters in ihrer Begründung vorbeugt. In der Begründung führt sie nämlich, wie auch der Antragssteller noch auf der selben Seite seiner Antragschrift (S. 25) ausführt, aus: „Mit der Streichung der Schuldenbremsen-Regelung aus der Hamburger Verfassung ist leider noch nicht direkt gegeben, dass die Stadt Hamburg sofort die nötigen Investitionen auch gegebenenfalls kreditfinanziert tätigen kann, da dies weiterhin durch die Regelung zur Schuldenbremse im Grundgesetz (Artikel 109), eingeführt als höherrangiges und unmittelbar geltendes Recht auch für die Bundesländer verboten wäre“. Demnach weist die Volksinitiative explizit darauf hin, dass die Tätigkeit kreditfinanzierter

Investitionen [= „dies“] „verboten wäre“. Wie angesichts dieser eindeutigen und unmissverständlichen Klarstellung bei einem objektiven Beobachter der vom Antragssteller ausgemachte Fehlschluss entstehen soll, ist nicht verständlich.

Auch reicht es nicht aus, wenn eine solche „Irreführung“ nur „nicht auszuschließen“ sei. Die Irreführung müsste schon objektiv gegeben sein.

## **(2) Fehlschluss bezüglich Streichung des Nettokreditaufnahmeverbot des Artikels 109 Absatz 3 Satz 1 GG**

Außerdem meint der Antragssteller, dass die Begründung des Gesetzentwurfs missverständlich sei, wenn die Volksinitiative formuliert „Hiermit wird das für die Länder geltende grundsätzliche Nettokreditaufnahmeverbot des Artikel 109 Absatz 3 Satz 1 GG in Form eines zusätzlichen Landesverfassungsgrundsatzes aufgehoben“. Es könne die „irrig Annahme bei Stimmberechtigten entstehen, dass durch den Gesetzentwurf der Volksinitiative das Nettokreditaufnahmeverbot des Artikels 109 Absatz 3 Satz 1 GG aufgehoben werden kann“ (vgl. Antragsschrift, S. 25).

Diese Formulierung ist nicht „missverständlich“, vielmehr inhaltlich vollständig korrekt. Denn es geht in dem Satz um das Nettokreditaufnahmeverbot in Form eines „**zusätzlichen** Landesverfassungsgrundsatzes“. Dadurch kann gerade nicht die irrig Annahme hervorgerufen werden, dass „das Nettokreditaufnahmeverbot des Artikels 109 Absatz 3 Satz 1 GG aufgehoben würde“. Dies macht gerade das Wort „zusätzlich“ deutlich. Laut Duden bedeutet „zusätzlich“ unter anderem: „zu etwas bereits Vorhandenem“ bzw. „zu etwas bereits Gegebenem ergänzend, erweiternd hinzukommend“. Es ist also klar, dass es um das landesverfassungsrechtliche Nettokreditaufnahmeverbot geht, nicht jedoch um das aus Artikel 109 Absatz 3 Satz 1 GG.

Mithin besteht auch kein diesbezüglicher Widerspruch zwischen dem Wortlaut des Gesetzentwurfs und der tatsächlichen Rechtslage nach dem Inkrafttreten des Gesetzentwurfs.

Wenn der Antragssteller meint, dass „ohne Kenntnisse der finanzverfassungsrechtlichen Regelungen im Grundgesetz“ nicht erkennbar sei, wie sich die Rechtslage nach Inkrafttreten des Gesetzentwurfs der Volksinitiative darstellen würde, ist dies zwar grundsätzlich richtig. Gerade deshalb stellt aber die Volksinitiative in einfachen Worten die Folge in ihrer Begründung dar. Außerdem ist bei jeder Änderung der Regelung in den Artikeln 72 und 72a Hamburger Verfassung erforderlich, „Kenntnisse der finanzverfassungsrechtlichen Regelungen im Grundgesetz“ zu haben. Der Antragssteller kann wohl aber nicht meinen, dass jegliche Verfassungsänderung deshalb ausgeschlossen sei, weil es diese Kenntnisse dem „objektiven Beobachter“ – insbesondere nach umfassender Erläuterung – nicht zutraut.

### **bb. Irreführung hinsichtlich der Ausnahmeregelungen**

Der Antragssteller meint außerdem, der Gesetzentwurf sei auch geeignet, einen Irrtum der Stimmberechtigten über den Fortbestand von landesrechtlichen Ausnahmemöglichkeiten vom Verbot der Nettokreditaufnahme nach Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 GG herbeizuführen. Der Antragssteller zieht dafür drei Textstellen aus der Begründung heran und meint, diese stellten „unwahre Behauptungen“ (vgl. Antragsschrift, S. 28) auf.

Der Antragssteller meint, es könne „der Eindruck entstehen, dass die Ausnahmeregelungen trotz ihrer Streichungen in beiden Fällen ohne weiteres möglich bleiben“ (vgl. Antragsschrift, S. 28). Dieser Eindruck kann aber bei Lektüre durch einen objektiven Beobachter gerade nicht entstehen. Der Antragssteller verkürzt in seiner Bewertung der Zitate diese in unzulässiger Weise und reißt Teile der Zitate so aus dem Kontext, dass diese einen anderen Inhalt erlauben.

Die erste angeführte Textstelle spricht davon, dass die Ausnahmeregelungen [hier ist gemeint: des Grundgesetzes] durch die Streichung aus der Hamburger Verfassung nicht berührt würden, da sie „[...] grundgesetzlich den Ländern ermöglicht bleibt **und bei Bedarf auch in nachrangigem Landesrecht geregelt werden [können]**. [Hervorhebung nur hier]“. Dies stellt die Rechtslage korrekt dar. Auch der Antragssteller hat ausführlich dargelegt, dass hinsichtlich der grundgesetzlich zugelassenen Ausnahmemöglichkeiten zu differenzieren ist.

Wie der Antragssteller zu der Bewertung kommt, dass der Hinweis im nächsten Halbsatz, der im Übrigen durch das Wort „und“ eingeleitet ist, „versteckt“ sei, erschließt sich hier nicht. Eine solche Einstufung des Halbsatzes als „versteckt“ kann nur durch ein böswilliges Falschverstehen entstehen.

In der zweiten Textstelle heißt es: „[Ausnahmeregelungen zur Schuldenbremse] [...] entweder durch diesen [gemeint ist Artikel 109 GG] unmittelbar garantiert **oder durch die Möglichkeit der Regelung in nachrangigem Landesrecht unberührt gelassen**“ werden.

In der dritten Textstelle heißt es „[d]ie Ausnahmemöglichkeiten [...] **oder können bei Bedarf in nachrangigem Hamburger Landesrecht geregelt werden.**“

In **allen zitierten Textstellen** stellt die Volksinitiative also darauf ab, dass die **Möglichkeit zur Regelung im nachrangigen Landesrecht** besteht. Die Volksinitiative **bestreitet** also **nicht den Bedarf einer Anpassung des einfachen Landesrechts**, sondern stellt nur dar, dass die Ausnahmemöglichkeit auch durch die Anpassung des einfachen Landesrechts in Anspruch genommen werden kann.

### **cc. Irreführung durch Titel, Logo und den ersten Begründungsabsatz**

Auch eine Irreführung durch Titel, Logo und den ersten Begründungsabsatz liegt nicht vor. Die Umschreibung der Regelungen als „Schuldenbremse“ ist im allgemeinen Sprachgebrauch anerkannt. Wenn im Titel und Logo nun „Schuldenbremse streichen“ steht, bezieht sich das ausschließlich auf die – zusätzliche – Schuldenbremse in der Hamburgischen Verfassung. Ein Volksbegehren auf Änderung der grundgesetzlichen Schuldenbremse kann die Hamburgische Verfassung nämlich schon gar nicht vorsehen. Deshalb versteht auch ein objektiver Beobachter – insbesondere im Zusammenspiel mit der gesamten Begründung – den Bezug auf die Schuldenbremse der Hamburger Verfassung.

Außerdem ist festzuhalten, dass die Volksinitiative schon in der Überschrift „Auszug aus der Begründung“ deutlich macht, dass es sich hierbei nicht um die vollständige Begründung handelt. Dies wird verstärkt durch den Hinweis: „Zur vollständigen Begründung: siehe Folgeseiten“. Wenn also der Antragssteller davon ausgeht, dass ein objektiver Beobachter auch die Begründung des Gesetzentwurfs zur Kenntnis nimmt, dann muss er auf die gesamte Begründung abstellen, wenn hinreichend deutlich ist, dass die dargestellte Begründung – aufgrund des nur endlichen Platzes – nur ein „Auszug“ ist.

### **2. Zu der Verletzung der Grenzen des Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 HV**

Auch hinsichtlich der vom Antragssteller ausgemachten Verletzung der Grenzen des Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 HV fehlt eine Auseinandersetzung mit dem oben dargestellten Prüfungsumfang. Angesichts des bereits oben dargelegten Prüfungsumfanges ist nämlich schon fraglich, ob eine Prüfung der Vorschriften des Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 HV bei einem Volksbegehren, das auf eine Verfassungsänderung gerichtet ist, stattfinden kann. Dazu müssten diese Vorschriften zu den „identitätsstiftenden und -sichernden Grundentscheidungen“ der Hamburgischen Verfassung gehören. Schon dies hat der Antragssteller nicht dargelegt, geschweige denn begründet.

Aber auch in der Sache selbst greifen die vorgebrachten Bedenken des Antragsstellers nicht durch.

#### **a. Zu Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 Variante 1 HV**

Der Antragssteller meint, das Volksbegehren wahre die Grenze des Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 Variante 1 HV nicht, da der Gesetzentwurf „in unzulässiger Weise mittelbar auf eine Änderung von Artikel 109 Absatz 3 Satz 1 und Satz 5 GG gerichtet sei“.

Zunächst ist dazu festzuhalten, dass – wie im Übrigen auch der Antragssteller zutreffend erkennt – der Gesetzentwurf der Volksinitiative

„**ausschließlich** [Hervorhebung nur hier] die Änderung der Hamburgischen Verfassung zum Gegenstand“

hat (vgl. Antragsschrift, S. 32).

Daher versucht der Antragssteller auch darzulegen, dass mittelbares Ziel die Änderung von Artikel 109 Absatz 3 Satz 1 und Satz 5 GG sei.

Die Grenze der „Bundesratsinitiative“ wurde erst mit dem Elften Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 16. Dezember 2008 (HmbGVBl. 2008, 431ff.) in der Verfassung verankert. Der Begriff der „Bundesratsinitiative“ ist dabei in der Hamburger Verfassung nicht näher konkretisiert. Unter „Bundesratsinitiative“ könnte man einerseits (in einem engen Sinne) nur die Einbringung eines Gesetzentwurfs in den Bundesrat verstehen, sodass dieser als „Gesetzvorlage“ in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht wird. Denn der Bundesrat ist ein nach Art. 76 Absatz 1 GG initiativberechtigtes Organ. Andererseits könnte man (in einem weiten Sinne) jede inhaltliche Positionierung zu einem Thema verstehen, dass der Kompetenz des Bundes unterliegt. Denn der Bundesrat kann auch im Rahmen von „Entschließungsanträgen“ allgemeine Positionierungen und nicht nur konkrete Gesetzesvorlagen beschließen.

Für die zweite Ansicht spricht wohl insbesondere, dass durch das Mittel der Volksgesetzgebung innerhalb eines Bundeslandes nicht Gegenstände des Bundesrechts zum Inhalt plebiszitärer Elemente gemacht werden können soll (vgl. schon für das Element der Volksbefragung: BVerfG, Urteil vom 30. Juli 1958 – 2 BvF 3/58 –, BVerfGE 8, 104-122). Auch die Gesetzesmaterialien sprechen insoweit dafür, da es zur Begründung des Begriffs heißt, mit diesem soll „Rechtsklarheit hinsichtlich der Beschränkung auf Gegenstände des Landesrechts geschaffen“ werden (vgl. Bü-Drs. 19/1476, S. 3).

Doch führt auch nicht diese weite Auslegung zur Unzulässigkeit des Volksbegehrens. Hier geht es gerade nicht um eine inhaltliche Positionierung zum Artikel 109 Absatz 3 GG, sondern lediglich um die konkrete Änderung der Hamburger Verfassung.

Die Volksinitiative fordert nicht – was erforderlich wäre – direkt zur Änderung des Artikel 109 Absatz 3 GG auf.

Auch eine „Umgehung“ des Verbots der Bundesratsinitiativen durch eine verfassungsrechtliche Überprüfung des Artikel 109 Absatz 3 GG liegt nicht vor. Die Volksinitiative weist in ihrer Begründung des Gesetzentwurfs lediglich auf mögliche Folgen hin, ohne wissen zu können, ob es überhaupt zu einer verfassungsgerichtlichen Klärung kommt. Deshalb überzeugt auch nicht der vom Antragssteller gemachte Verweis auf die Begründung des Gesetzentwurfs. Der Antragssteller zitiert daraus drei Sätze. Dazu ist im Einzelnen folgendes auszuführen:

Der Satz „Ihre Verfassungsmäßigkeit wurde bereits zu Zeiten ihrer Einführung [...] bezweifelt“ ist nichts anderes als ein – korrekter – Hinweis auf die politische und rechtliche Diskussion bei Einführung der „Schuldenbremse“ ins Grundgesetz. Auch die zwei weiteren Sätze stellen bloß mögliche Folgen der

Änderung in der Hamburger Verfassung dar („kann erheblich zu einer solchen Überprüfung [...] beitragen“).

Es kann jedenfalls nicht überzeugen, dass eine Änderung der Hamburgischen Verfassung im Wege der Volksgesetzgebung deshalb unzulässig sein soll, weil die Verfassungsänderung als mögliche Folge eine politische Auseinandersetzung im Bund zur Folge hat.

#### **b. Zu Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 Variante 2 HV**

Zunächst ist festzuhalten, dass ein Verstoß gegen den Ausnahmetatbestand „Haushaltspläne“ gerade nicht vorliegt. Richtigerweise führt schon der Antragssteller aus, dass Gegenstand des Gesetzentwurfs „weder die Aufstellung noch die Änderung eines Haushaltsplans“ sei (vgl. Antragsschrift, S. 34).

Anknüpfungspunkt könnte allenfalls ein Verstoß gegen die aus dem Demokratieprinzip abgeleitete Gesamtverantwortung des Parlaments für den Haushalt (dazu ausführlich *Hamburgisches Verfassungsgericht*, Urteil vom 13. Oktober 2016 – 2/16 –, juris Rn. 219ff.) sein.

Nach der Auffassung des Antragsstellers sind die verfassungsrechtlichen Bestimmungen zum Haushalts- und Finanzwesen vor einer Änderung durch Volksabstimmungen gesperrt (vgl. Antragsschrift S. 35). Diesen angeblichen Rechtssatz belegt aber der Antragssteller nicht.

Dabei verkennt der Antragssteller vielmehr, dass hier die zu schützende haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Parlaments gar nicht beeinträchtigt ist. Es bleibt dabei, dass einzig und allein das Parlament über Einnahmen und Ausgaben – dem Volk gegenüber verantwortlich – entscheidet. Eine problematische „Vorwegbindung des Haushaltsgesetzgebers“ (*Hamburgisches Verfassungsgericht*, Urteil vom 13. Oktober 2016 – 2/16 –, juris Rn. 225) findet nicht statt.

Es besteht auch gar kein Wertungswiderspruch zur Unzulässigkeit der Öffnung des Abgabenrechts für die Volksgesetzgebung (vgl. dazu *Hamburgisches Verfassungsgericht*, Urteil vom 13. Oktober 2016 – 2/16 –, juris Rn. 226). Denn die Öffnung des Abgabenrechts für die Volksgesetzgebung hätte zur Folge gehabt, dass nicht mehr das Parlament allein über Abgaben zu entscheiden hat, es vielmehr zukünftig die Möglichkeit einzelner Volksgesetzgebungsverfahren dazu gibt, weshalb es zu „Einschränkungen im Vollzug“ des Haushaltsplans kommen kann (dazu *Hamburgisches Verfassungsgericht*, Urteil vom 13. Oktober 2016 – 2/16 –, juris Rn. 226). Durch das hier streitgegenständliche Volksbegehren wird aber gerade nicht die Möglichkeit für zukünftige Volksgesetzgebungsverfahren eröffnet.

Achelpöhler  
Rechtsanwalt