Die Präsidentin
des Hamburgischen Verfassungsgerichts

Hamburgisches Verfassungsgericht, Sievekingplatz 2, D - 20355 Hamburg

Frau
Therese Fiedler
Hospitalstraße 128
22767 Hamburg

Sievekingplatz 2
D - 20355 Hamburg

Telefon: 040 – 4 28 43 –2017
Zentrale: 040 – 4 28 28 0
Fax: 040 – 4279-88200

Ansprechpartner: Herr Frohböse

Az: HVerfG 6/2020

Hamburg, 21.07.2020

Sehr geehrte Frau Fiedler, sehr geehrter Herr Hackmack, sehr geehrter Herr Kroll,

der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg hat am 17. Juli 2020 per Telefax und am 20. Juli 2020 im Original einen Antrag nach § Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV, § 14 Nr. 5 HVerfGG, § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG betreffend das am 7. Juni 2020 beantragte Volksbegehren *„Bürgerbegehren und Bürgerentscheide jetzt verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“* eingereicht. Das Verfahren wird hier unter dem Aktenzeichen HVerfG 6/20 geführt.

Zu Berichterstattern sind die Mitglieder des Hamburgischen Verfassungsgerichts Herr Kuhbier und Herr Dr. Jäger bestellt.

Eine Abschrift der Antragsschrift nebst Anlagen wird Ihnen als Beteiligte hiermit zugestellt (§ 26 Abs. 2 HVerfGG). Es wird gebeten, dem Gericht eine zustellfähige Anschrift für die Beteiligten zu 3. für zukünftigen Schriftverkehr zuzusenden. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass sich die Beteiligten nach § 25 Abs. 1 HVerfGG in der mündlichen Verhandlung durch eine Rechtsanwältin bzw. einen Rechtsanwalt oder eine Rechtslehrerin bzw. einen Rechtslehrer, die bzw. der die in § 25 Abs. 1 HVerfGG genannten Anforderungen erfüllt, vertreten lassen müssen. In jedem anderen Stadium des Verfahrens ist eine solche Vertretung möglich, aber nicht verpflichtend.

Ihnen wird als Beteiligten unter Ziff. 3. des Verfahrens Gelegenheit gegeben, zu dem Antrag **bis zum 11. September 2020 Stellung** zu nehmen. Es wird gebeten, Schriftsätze jeweils nebst 13 Abschriften einzureichen (§ 11 GOHVerfG).

Mit freundlichen Grüßen

Birgit Voßkühler

Informationen zum Schutz personenbezogener Daten bei deren Verarbeitung durch das Verfassungsgericht nach Artikel 13 und Artikel 14 der Europäischen Datenschutz-Grundverordnung finden sich auf der Internetseite des Gerichts unter dem Menüpunkt „Datenschutz". Auf Wunsch übersenden wir diese Informationen auch an Verfahrensbeteiligte in Papierform.

Senat der Freien und Hansestadt Hamburg

Senatskanzlei, PL 30, Postfach 10 55 20, D - 20038 Hamburg

Hamburgisches Verfassungsgericht
Sievekingplatz 2
20355 Hamburg

Hamburg, den 17. Juli 2020

Antrag

In der Verfassungsrechtssache nach Artikel 65 Absatz 3 Nummer 5 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, § 14 Nummer 5 des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht sowie § 26 Absatz 1 Nummer 1 des Volksabstimmungsgesetzes

mit den Beteiligten

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

– Antragsteller und Beteiligter zu 1 –

Verfahrensbevollmächtigter:
Herr Staatsrat Jan Pörksen

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

– Beteiligte zu 2 –

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

   a) Frau Thérèse Fiedler, Hospitalstraße 128, 22767 Hamburg,
   b) Herr Gregor Hackmack, Lange Straße 23, 20359 Hamburg,
   c) Herr Bernd Kroll, Mühlenkamp 63A, 22303 Hamburg,

– Beteiligte zu 3 –

zeigt der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg unter Verweis auf die als

Anlage ASt 1

beigefügte Vollmacht an, dass er in dieser Verfassungsrechtssache durch den Unterzeichner vertreten wird und **beantragt,**

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

Begründung

A. Sachverhalt

Der Antragsteller begehrt die Feststellung, dass das am 7. Juni 2020 beantragte Volksbegehren „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide jetzt verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“ nicht durchzuführen ist, da es nicht mit höherrangigem Recht vereinbar ist.

1. Vorbereitung der Initiative und Beratung durch die Landesabstimmungsleitung

Zwischen Mai 2019 und Juli 2019 stellte der Beteiligte zu 3 b) bei dem Landeswahlleiter in dessen Eigenschaft als Landesabstimmungsleiter per E-Mail gemäß § 1a des Hamburgisches Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vom 20. Juni 1996 (HmbGVBl. I S. 136, zuletzt geändert am 8.10.2015, HmbGVBl. I S. 282, hiernach: VAbstG) kurzfristige Beratungsanfragen zu unterschiedlichen Entwürfen von Volksinitiativen („Verbindlichkeit von Bürgerbegehren“, „Verfassung schützen – obligatorisches Referendum“ und „Staatsziel – Direkte Demokratie“), die der Landeswahlleiter wegen der Kurzfristigkeit jeweils nach kursorischer Prüfung beantwortete:

Anlagen ASt 2 bis ASt 4.

Mit der als

Anlage ASt 5

beigefügten E-Mail vom 15. Juli 2019 ersuchte der Beteiligte zu 3 b) den Landeswahlleiter in dessen Eigenschaft als Landesabstimmungsleiter per E-Mail unter Fristsetzung bis zum 17. Juli 2019 um kursorische Beratung zu dem Entwurf einer Volksinitiative mit der Bezeichnung „Bürgerbegehren verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“, die die Form einer Befassung mit einem Gegenstand der politischen Willensbildung („andere Vorlage“ im Sinne von Artikel 50 Absatz 1 Satz 1 Variante 2 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952, HmbGVBl. S. 117, zuletzt geändert am 20. Februar 2020, HmbGVBl. S. 145, hiernach: HV) aufwies. Der Entwurf dieser Vorlage hatte den folgenden Inhalt:

> „Senat und Bürgerschaft unternehmen alle notwendigen Schritte, damit Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in örtlichen Bezirksangelegenheiten gegenüber dem Bezirk ebenso wie dem Senat bindend sind. Nach dieser Maßgabe können entsprechende Bürgerentscheide oder die Annahme eines Bürgerbegehrens durch den Bezirk nur im Wege eines fakultativen Referendums abgeändert werden.“

Mit der in der Anlage ASt 5 enthaltenen E-Mail vom 17. Juli 2019 teilte der Landeswahlleiter zu dem Entwurf dieser Vorlage mit,

- dass zu deren Umsetzung der staatliche Aufbau Hamburgs verändert und hierfür die Verfassung geändert werden müsse, wobei fraglich sei, ob dies im Wege einer Volksinitiative in der Gestalt einer anderen Vorlage im Sinne von Artikel 50 Absatz 1 Satz 1 Variante 2 HV durchgesetzt werden könne,
- dass die Vorlage nicht hinreichend bestimmt sei, da die zuvor genannten, erforderlichen Änderungen des Staatsaufbaus und der Verfassung aus ihr nicht hervorgingen,
- dass die Einführung der Verbindlichkeit von Bürgerentscheiden für den Senat ohne gleichzeitige, zumindest partielle Trennung von staatlichen und gemeindlichen Tätigkeiten verfassungsrechtlich nicht möglich erscheine und
- dass eine besondere Bindungswirkung von Bürgerbegehren nicht als demokratisch legitimiert erscheine.

Mit der aus der

Anlage ASt 6

beigefügten E-Mail vom 2. August 2019 bat der Beteiligte zu 3 b) um kurzfristige formale Prüfung der entworfenen Unterschriftenliste, die der Landeswahlleiter mit der in der Anlage ASt 6 enthaltenen E-Mail vom selben Tag beantwortete. In seiner Antwort wies der Landeswahlleiter erneut auf die rechtlichen Bedenken gegen die Zulässigkeit hin und regte eine umfassende Beratung durch ihn unter Beteiligung der Fachbehörden in angemessener Frist an.

Mit einer E-Mail vom selben Tag, die ebenfalls in der Anlage ASt 6 enthalten ist, teilte der Beteiligte zu 3 b) mit, dass die rechtlichen Bedenken zur Kenntnis genommen und juristisch geprüft worden seien.

3. Anzeige und Inhalt der Volksinitiative

Mit dem als

Anlage ASt 7, Blatt 1,

beigefügten Schreiben vom 5. August 2019, das am selben Tage bei dem Antragsteller einging, zeigten die Initiatoren den Beginn der Sammlung von Unterschriften für die Volksinitiative „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide jetzt verbindlich machen – Mehr Demokratie

vor Ort“ an. Darin wurden die unter 3 a) bis c) genannten Personen als Vertrauenspersonen benannt.

Gegenstand der Volksinitiative ist die als

Anlage ASt 7, Blatt 2,

beigefügte Befassung mit einem Gegenstand der politischen Willensbildung (andere Vorlage im Sinne von Artikel 50 Absatz 1 Satz 1 Variante 2 HV), die zusammen mit dem vorgenannten Schreiben vom 5. August 2019 eingereicht wurde. Diese Vorlage hat den folgenden Inhalt:

> „Senat und Bürgerschaft unternehmen unverzüglich alle notwendigen Schritte, damit in Bezirksangelegenheiten rechtlich für Bezirk und Senat Bürgerentscheide bindend sind. Bürgerbegehren dürfen ab dem Tag ihrer Anmeldung nicht mehr be- bzw. verhindert werden.
>
> Erfolgreiche Bürgerentscheide oder der Beschluss des Bezirks über die Annahme von Bürgerbegehren dürfen nur im Wege eines neuen Bürgerentscheids abgeändert werden.“

Zusammen mit dieser Vorlage wurde die als

Anlage ASt 7, Blatt 3,

beigefügte Begründung mit folgendem Inhalt eingereicht:

> „Begründung
>
> Bürgerbegehren und Bürgerentscheide werden in Hamburg immer wieder – in erster Linie vom Senat – im Vorfeld ausgebremst, ausgehebelt oder durch widersprechende Maßnahmen unterlaufen. Dies wollen wir ändern.
>
> In Bezirksangelegenheiten sollen für Bezirk und Senat daher Bürgerbegehren rechtlich verbindlich und Bürgerentscheide für das Verwaltungshandeln von Bezirk und Senat rechtlich bindend sein. Bezirksangelegenheiten sind diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die durch ihren spezifischen Bezug zum Bezirk allen Einwohnern des Bezirks gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben oder -wohnen betreffen.
>
> Ein Bürgerentscheid oder der Beschluss über die Annahme eines Bürgerbegehrens müssen unverzüglich umgesetzt werden.
>
> Erfolgreiche Bürgerentscheide oder der Beschluss des Bezirks über die Annahme von Bürgerbegehren dürfen nur im Wege eines neuen Bürgerentscheids abgeändert werden. Das heißt, dass die Verwaltung Hamburgs einen entsprechenden Bürgerentscheid oder ihren Beschluss über die Annahme eines solchen Bürgerbegehrens nicht mehr abändern darf.

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

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

4. Sammlung der Unterschriften und Zustandekommen der Volksinitiative

Nach Einreichung der Anzeige bei dem Antragsteller sammelten die Beteiligten zu 3 unter Verwendung des zusammen mit dem Schreiben vom 5. August 2019 eingereichten und als

Anlage ASt 7, Blatt 2,

beigefügten Unterschriftslistenmusters Unterschriften zur Unterstützung der Volksinitiative.

Am 5. August 2019 teilte der Präsident des Antragstellers mit dem als

Anlage ASt 8

beigefügten Schreiben der Präsidentin der Beteiligten zu 2 mit, dass dem Antragsteller der Beginn der Unterschriftensammlung angezeigt worden sei.

Am 1. Februar 2020 reichten die Beteiligten zu 3 bei dem Antragsteller Unterschriftenlisten ein, die nach ihren Angaben 14.042 Unterschriften enthalten, was die Beteiligten in dem als

Anlage ASt 9

beigefügten Schreiben vom selben Tag erklärten.

Die Prüfung der Unterschriftenlisten durch das zuständige Bezirksamt ergab, dass die für das Zustandekommen der Volksinitiative erforderlichen 10.000 Unterschriften von zur Bürgerschaft Wahlberechtigten vorlagen. Die Unterschriftenprüfung wurde nach Erreichen der erforderlichen Anzahl von 10.000 Unterschriften abgebrochen.

Daraufhin stellte der Antragsteller in seiner Sitzung am 25. Februar 2020, deren Niederschrift als

Anlage ASt 10

beigefügt ist, das Zustandekommen der Volksinitiative fest.

Die Mitglieder der Beteiligten zu 2 wurden hierüber durch die als

Anlage ASt 11

beigefügte Drucksache 21/20264 vom 25. Februar 2020 unterrichtet.

5. Keine Beschlussfassung im Sinne der Vorlage der Volkinitiative

Die Beteiligte zu 2 befasste sich in der Folgezeit gemäß § 5a VAbstG mit dem Anliegen der Volksinitiative und überwies diese in ihrer Sitzung vom 1. April 2020 in ihren Ausschuss für Verfassung, Geschäftsordnung und Wahlprüfung. In dessen öffentlicher Sitzung vom 12. Mai 2020 wurden den Beteiligten zu 3 gemäß § 5a Absatz 1 Satz 3 VAbstG Gelegenheit gegeben, ihr Anliegen zu erläutern. Die Beteiligte zu 2 fasste in der Folgezeit keinen der Vorlage der Volksinitiative entsprechenden Beschluss.

6. Beantragung des Volksbegehrens

Daraufhin beantragten die Beteiligten zu 3 mit dem als

Anlage ASt 12

beigefügten Schreiben, das bei dem Antragsteller am 7. Juni 2020 einging, ein Volksbegehren durchzuführen.

B. Rechtliche Würdigung

I. Zulässigkeit

Der Antrag ist zulässig.

Der Antrag ist nach Artikel 65 Absatz 3 Nummer 5 HV, § 14 Nummer 5 des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht vom 23. März 1982 (HmbGVBl. S. 59, zuletzt geändert am 5. Oktober 2017, HmbGVBl. S. 319, hiernach: HmbVerfGG) sowie § 26 Absatz 1 Nummer 1 VAbstG statthaft.

Der Antragsteller ist nach § 26 Absatz 1 Nummer 1 VAbstG zur Antragstellung berechtigt und nach § 5 Absatz 4 VAbstG auch verpflichtet.

Der Antrag wahrt die Antragsfrist des § 26 Absatz 2 Satz 1 in Verbindung mit Absatz 1 Nummer 1 VAbstG. Die Unterschriftenlisten wurden am 1. Februar 2020 eingereicht. Die Frist für die Beschlussfassung der Beteiligten zu 2 gemäß § 6 Absatz 1 Satz 1 VAbstG begann folglich am 2. Februar 2020. Die viermonatige Frist lief auf Grund der Berechnung nach Tagen (vgl. § 31a Absatz 1 Satz 2 VAbstG i.V.m. § 191 BGB) am 31. Mai 2020 ab. Die Monatsfrist für die Beantragung des Volksbegehrens begann daher gemäß § 6 Absatz 1 Satz 2 VAbstG am 1. Juni 2020 und endete gemäß § 31a Absatz 1 Satz 2 VAbstG i.V.m. § 191 BGB am 30. Juni 2020. Die Antragsfrist gemäß § 26 Absatz 2 Satz 1 VAbstG wird somit mit Ablauf des 30. Juli 2020 enden.

II. Begründetheit

Der Antrag ist begründet.

Das Volksbegehren ist nach Artikel 50 Absatz 6 Satz 1 HV in Verbindung mit § 26 Absatz 1 Nummer 1 HmbVAbstG nicht durchzuführen, da die von der Volksinitiative beabsichtigte „andere Vorlage“ im Sinne von Artikel 50 Absatz 1 Satz 1 Variante 2 HV nicht mit höherrangigem Recht vereinbar ist.

Mit der Vorlage werden nämlich in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise Verfassungs- und Gesetzesänderungen angestrebt, ohne dass hierfür nach Artikel 50 Absatz 1 Satz 1 Variante 1 HV ein Gesetzesentwurf zum Gegenstand der Volksinitiative gemacht worden ist [hierzu unter 1.]. Ferner liegt ein Verstoß gegen höherrangiges Recht vor, weil die Volksinitiative durch die gewählte Befassungsform der „anderen Vorlage“ nach Artikel 50 Absatz 1

Satz 1 Variante 2 HV das Quorum für eine Verfassungsänderung gemäß Artikel 50 Absatz 3 Satz 11 HV umgehen würde, wenn die Volksinitiative das Stadium eines Volksentscheids erreichen würde [hierzu unter 2.]. Zudem wären zu der Umsetzung der Vorlage der Volksinitiative Rechtsänderungen erforderlich, die mit dem Demokratieprinzip in Artikel 3 HV [hierzu unter 3.], mit dem Rechtsstaatprinzip in Artikel 3 HV [hierzu unter 4.] sowie mit dem Strukturmerkmal der Stadtstaatlichkeit in der Hamburger Verfassung in Artikel 4 HV [hierzu unter 5.] unvereinbar sind. Darüber hinaus verletzt die Vorlage der Volksinitiative den Grundsatz der Gleichwertigkeit von unmittelbarer und mittelbarer Volksherrschaft in der Verfassung und verstößt gegen deren Grundentscheidung zugunsten der repräsentativen Demokratie [hierzu unter 6.]. Ferner liegt ein Verstoß gegen das aus dem Demokratieprinzip folgende Kopplungsverbot vor [hierzu unter 7.]. Schließlich verstößt die Vorlage der Volksinitiative gegen das verfassungsrechtliche Gebot der Abstimmungsklarheit und -wahrheit im Volksabstimmungsrecht [hierzu unter 8.].

1. Verfassungsrechtlich unzulässige Gesetzesänderungen durch die gewählte Befassungsform der „anderen Vorlage“

Es verstößt gegen höherrangiges Recht in der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, dass die Vorlage der Volksinitiative nach ihrem Abstimmungsgegenstand Ziele im Wege einer „Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung (andere Vorlage)“ im Sinne von Artikel 50 Absatz 1 Satz 1 Variante 2 HV, § 2 Absatz 1 Satz 1 Variante 2 VAbstG anstrebt, obwohl diese Ziele tatsächlich nur im Wege von Verfassungs- und Gesetzesänderungen erreicht werden können, die im Rahmen des Volksgesetzgebungsverfahrens nur in der Befassungsform einer Gesetzvorlage nach Artikel 50 Absatz 1 Satz 1 Variante 1 HV, § 2 Absatz 1 Satz 1 Variante 1 VAbstG zulässig sind. Im Einzelnen:

a) Die Volksinitiative verfolgt drei Ziele: Bürgerentscheide in Bezirksangelegenheiten für Bezirk und Senat sollen künftig „rechtlich bindend“ sein, Bürgerbegehren sollen ab dem Tag ihrer Anmeldung nicht mehr „be- bzw. verhindert werden“ dürfen und erfolgreiche Bürgerentscheide oder Beschlüsse der Bezirksversammlungen über die Annahme von Bürgerbegehren sollen nur im Wege eines neuen Bürgerentscheids abgeändert werden dürfen.

Diese Ziele werden von der Volksinitiative nach dem gewählten Gegenstand der Volksinitiative nicht durch die Vorlage eines Gesetzesentwurfs verfolgt, mit dem die hierzu erforderlichen Rechtsänderungen vorgeschlagen werden, sondern sollen durch den Abstimmungsgegenstand der „Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung (andere Vorlage)“ im Sinne von Artikel 50 Absatz 1 Satz 1 Variante 2 HV, § 2 Absatz 1 Satz

1 Variante 2 HmbVAbstG erreicht werden. Als Instrument zur Umsetzung der Ziele der Volksinitiative ist in dem Text der Vorlage der Volksinitiative nämlich allein formuliert [Hervorhebung durch den Unterzeichner]:

> „Senat und Bürgerschaft unternehmen unverzüglich alle notwendigen Schritte, damit in Bezirksangelegenheiten rechtlich für Bezirk und Senat Bürgerentscheide bindend sind. Bürgerbegehren dürfen ab dem Tag ihrer Anmeldung nicht mehr be- bzw. verhindert werden.
>
> Erfolgreiche Bürgerentscheide oder der Beschluss des Bezirks über die Annahme von Bürgerbegehren dürfen nur im Wege eines neuen Bürgerentscheids abgeändert werden."

Die Ziele der Volksinitiative können jedoch nur durch Änderungen der Hamburgischen Verfassung, des Hamburgischen Verwaltungsorganisationsrechts sowie der gesetzlichen Regelungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden erreicht werden, da nach dem Wortlaut der Vorlage nicht nur eine allgemeine politische Zielvorgabe für den Senat und die Bürgerschaft angestrebt wird, sondern eine rechtliche Verpflichtung der Staatsorgane auf die Ziele der Volksinitiative. Hierfür sprechen insbesondere die Formulierungen „rechtlich bindend" sowie „nicht mehr geändert werden dürfen" in der Vorlage. Auch der beabsichtigte Vorbehalt, dass erfolgreiche Bürgerentscheide oder Beschlüsse einer Bezirksversammlung über die Annahme von Bürgerbegehren nur durch „neue Bürgerentscheide abgeändert" werden dürfen, verdeutlicht das Ziel der Erzeugung umfassender Rechtspflichten.

Die Verbindlichkeit der gewählten anderen Vorlage folgt zudem daraus, dass die Vorlage, wenn sie das Stadium eines erfolgreichen Volksentscheids erreichen würde, gemäß Artikel 50 Absatz 4a Satz 1 HV Bürgerschaft und Senat binden würden.

b) Die Ziele der Vorlage der Volksinitiative können jedoch tatsächlich nur durch umfassende Änderungen der Hamburgischen Verfassung [hierzu unter aa)], des Verwaltungsbehördengesetzes [hierzu unter bb)], des Bezirksverwaltungsgesetzes [hierzu unter cc)] sowie des Bezirksabstimmungsdurchführungsgesetzes [hierzu unter dd)] durch Gesetz erreicht werden.

aa) In der Hamburgischen Verfassung müsste die in Artikel 33 Absatz 2 Satz 2 HV geregelte Kompetenz des Senats zur Führung und Beaufsichtigung der Verwaltung modifiziert werden.

Nach Artikel 33 Absatz 2 Satz 2 HV führt und beaufsichtigt der Senat die Verwaltung. Die von den Verfassungsgebern gewählte Formulierung hat zur Folge, dass dem Senat kein Akteur bei der Ausübung seiner Kompetenzen neben- oder übergeordnet sein kann (David,

Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004, Art. 33, Rn. 18). Die Kompetenz aus Artikel 33 Absatz 2 Satz 2 HV beschränkt sich dabei nicht auf eine Richtlinienkompetenz des Senats gegenüber der Verwaltung. Vielmehr kann der Senat die „Führung und Beaufsichtigung" der Verwaltung auch durch konkrete Weisungen sowie durch die eigenständige Ausführung der Verwaltungstätigkeit im Wege der Evokation bewirken, was einfachgesetzlich durch § 1 Absatz 4 des Gesetzes über Verwaltungsbehörden vom 30. Juli 1952 (HmbBL I 2000-a, zuletzt geändert am 30. 3. 2017, HmbGVBl. S. 86, hiernach: VerwBehG) sowie durch § 42 des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 6. Juli 2006 (HmbGVBl. S. 404, ber. S. 452, zuletzt geändert am 12.5.2020, HmbGVBl. S. 255, hiernach: BezVG) umgesetzt wird (zum Vorstehenden: David, a.a.O., Rn. 19). Das Weisungs- und Evokationsrecht steht dem Senat demnach als Instrument zur Führung und Beaufsichtigung der Verwaltung zu (David, in: ders./Stüber, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2020, Art. 56, Rn. 25). Im Gegenzug trägt der Senat gegenüber der Bürgerschaft die Verantwortung für die gesamte Verwaltung (David, a.a.O., Rn. 23). Das Evokations- und Weisungsrecht steht insofern in einem unmittelbaren Zusammenhang mit seiner parlamentarischen Verantwortung (David, a.a.O., Rn. 26). Es dient dem Senat als Instrument, mit dem er die Einlösung dieser parlamentarischen Verantwortung sicherstellen kann (David, a.a.O., 2020, Art. 56, Rn. 25).

Die von Artikel 33 Absatz 2 Satz 2 HV in Bezug genommenen Behörden sind dabei nicht nur die Fachbehörden, sondern auch die Bezirksämter, die die Verfassung in Artikel 4 Absatz 2 HV als Verwaltungseinheiten für Teilgebiete der Stadt ausgestaltet (David, a.a.O., Rn. 21). Der Senat kann auch ihnen Weisungen erteilen, ihre Angelegenheiten evozieren und sich dabei auch gegenüber den Bezirksversammlungen trotz der Unabhängigkeit ihrer Mitglieder durchsetzen (David, a.a.O., Rn. 21; ders., a.a.O., 2020, Art. 56, Rn. 26, m.w.N.). Mit den Instrumenten der Evokation und der Weisung kann der Senat insbesondere Konflikte widerstreitender Interessen sowohl zwischen den Bezirken als auch zwischen Bezirks- und Landesebene auflösen (vgl. David, a.a.O., 2020, Art. 56, Rn. 25).

Die Rechte des Senats zur Führung und Beaufsichtigung der Verwaltung nach Artikel 33 Absatz 2 Satz 2 HV werden durch die Vorgaben in Artikel 57 Satz 2 HV ergänzt: Nach dieser Vorschrift grenzt der Senat die einzelnen Verwaltungszweige gegeneinander ab, was er durch Zuständigkeitsanordnungen oder im Wege der Evokation vollziehen kann (David, a.a.O., 2020, Art. 56, Rn 25). Hinsichtlich der Aufgaben der Bezirksämter besteht ferner die einfachgesetzliche Vorgabe in § 2 BezVG, nach der der Senat die Verwaltungsaufgaben, die von den Bezirksämtern durchführen sind, von denen abgrenzt, die vom ihm selbst wahrgenommen werden oder die den Fachbehörden übertragen werden. Mit der Evokation einer

im Ausgangspunkt den Bezirksämtern zugewiesenen Aufgabe entzieht der Senat dem Bezirksamt hierfür wiederum die Zuständigkeit (David, a.a.O, 2020, Art. 56, Rn 26). Er entzieht diesen Gegenstand dadurch auch der Bezirksversammlung (vgl. § 19 Absatz 2 Satz 2 BezVG) und infolgedessen auch einer Entscheidung durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (vgl. § 32 Absatz 1 BezVG). Durch diese Regelungen, die ihre verfassungsrechtliche Grundlage in Artikel 57 Satz 2 HV finden und die ferner dem Prinzip der Stadtstaatlichkeit in Artikel 4 Absatz 1 HV zuzurechnen sind [hierzu im Folgenden unter 4.], wird gewährleistet, dass der Senat seine Kompetenz zur Führung der Verwaltung gegenüber den Bezirksämtern wahrnehmen kann (vgl. David, a.a.O., 2020, Art. 56. Rn 26).

Um das Ziel der Vorlage der Volksinitiative zu erreichen, bezirkliche Bürgerbegehren und Bürgerentscheide dem Weisungs- und Evokationsrecht des Senats – das seine Grundlage in der parlamentarischen Verantwortung des Senats für die Verwaltungsträger findet – zu entziehen und im Sinne der Vorlage „rechtlich bindend" auszugestalten, müsste der in der Verfassung in Artikel 33 Absatz 2 Satz 2 HV verankerte Steuerungs- und Weisungszusammenhang zwischen Senat und den Verwaltungsbehörden (einschließlich der Bezirksämter) dergestalt modifiziert werden, dass von der Führung und Beaufsichtigung durch den Senat diejenigen Angelegenheiten ausgenommen werden, die in den Bezirken (Artikel 4 Absatz 2 HV) durch Bürgerentscheide beschlossen worden sind. Diese Änderung kann indessen nur durch ein verfassungsänderndes Gesetz erfolgen, da Artikel 51 Absatz 1 HV vorschreibt, dass die Verfassung nur durch ein Gesetz geändert werden kann, das den Wortlaut der Verfassung ausdrücklich ändert oder ergänzt.

Die im Falle der beschriebenen Änderung von Artikel 33 Absatz 2 Satz 2 HV entstehende, partielle Unterbrechung des Steuerungs- und Weisungszusammenhangs zwischen dem Senat und den betroffenen Angelegenheiten hätte allerdings erhebliche Auswirkungen auf die demokratische Legitimation dieser Entscheidungen, da der Senat für diesen Bereich parlamentarisch nicht mehr verantwortlich gehalten werden könnte [hierzu im Folgenden ausführlich unter 3.].

bb) Die von der Volksinitiative begehrte Rechtspflicht macht zudem eine Änderung von § 1 Absatz 4 VerwBehG erforderlich, der eine einfachgesetzliche Konkretisierung des Rechts des Senats zur Verwaltungsführung aus Artikel 33 Absatz 2 Satz 2 HV darstellt. Nach dieser Regelung kann der Senat allgemein und im Einzelfall Weisungen erteilen und Angelegenheiten selbst erledigen, auch soweit eine Fachbehörde oder ein Bezirksamt zuständig ist (sogenanntes Weisungs- und Evokationsrecht). Auch in diese Vorschrift müsste eine Aus-

nahme für erfolgreiche Bürgerentscheide auf Bezirksebene und für Beschlüsse der Bezirksversammlungen über die Annahme von Bürgerbegehren eingefügt werden, die diese von Weisungen des Senats sowie von einer Erledigung der betroffenen Angelegenheit durch den Senat ausnimmt.

cc) Ferner sind Anpassungen des Bezirksverwaltungsgesetzes erforderlich, um die Ziele der Volksinitiative zur Bindungswirkung erfolgreicher Bürgerentscheide oder Beschlüsse der Bezirksversammlungen über die Annahme von Bürgerbegehren zu gewährleisten.

Zunächst müssten die Regelungen in §§ 42 bis 45 BezVG angepasst werden. Nach § 42 Satz 1 BezVG unterstehen die Bezirksämter einer Aufsicht nach Maßgabe der §§ 43 bis 46 BezVG. Gemäß § 42 Satz 2 BezVG bleibt hiervon die in § 1 Absatz 4 VerwBehG geregelte Befugnis des Senats unberührt, allgemein oder im Einzelfall Weisungen zu erteilen und Angelegenheiten selbst zu erledigen. Diese Vorschrift müsste entsprechend den zuvor unter bb) dargestellten Änderungen von § 1 Absatz 4 VerwBehG angepasst werden.

§ 45 BezVG gestaltet die Mittel der Rechts- und Fachaufsicht konkret aus. Diese werden durch Fachanweisungen und Weisungen im Einzelfall durch die zuständigen Fachbehörde (§ 44 BezVG) wahrgenommen. Dieser Regelungsrahmen zur Fach- und Rechtsaufsicht müsste durch die Einführung von Ausnahmen für erfolgreiche Bürgerentscheide und für Beschlüsse der Bezirksversammlungen über die Annahme von Bürgerbegehren umgestaltet werden.

Das von der Bürgerinitiative beabsichtigte Ziel, dass „Bürgerbegehren [...] ab dem Tag ihrer Anmeldung nicht mehr „be- bzw. verhindert" werden [dürfen]" macht zudem eine Anpassung der Regelungen in § 32 BezVG erforderlich, mit dem die verfahrensrechtlichen und materiellen Vorgaben für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf Bezirksebene aufgestellt werden. Die Regelung enthält formelle und materiell-rechtliche Voraussetzungen für beide Institute. Insbesondere entscheidet gemäß § 32 Absatz 4 BezVG das Bezirksamt über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens (§ 32 Absatz 4 BezVG) am Maßstab der gesetzlich definierten verfahrensrechtlichen und materiell-rechtlichen Vorgaben. Das anschließende Verfahren wird durch § 32 Absätze 5 bis 11 BezVG geregelt.

Das maßgebliche Instrument zur Absicherung der Rechtmäßigkeit der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide ist insofern die Anzeigepflicht sowie die Entscheidung des Bezirksamts über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens in § 32 Absatz 4 BezVG [hierzu im Folgenden ausführlich unter 6.]. Dieser Zulassungsvorbehalt müsste aufgehoben werden, um das von

der Vorlage bestimmte Ziel, dass „Bürgerbegehren [...] ab dem Tag ihrer Anmeldung nicht mehr „be- bzw. verhindert" werden [dürfen]", rechtsverbindlich umzusetzen.

Ferner wäre auch eine Änderung der Regelung in § 32 Absatz 7 BezVG erforderlich. Das Recht der Bezirksversammlung, das Bürgerbegehren in einer abgeänderten, mit der Initiative abgestimmten Form zu übernehmen (§ 32 Absatz 7 Satz 1 BezVG) oder eine eigene Vorlage beizufügen (§ 32 Absatz 7 Satz 2 BezVG) könnte als „Be- bzw. Verhinderung" eines Bürgerbegehrens verstanden werden und wäre damit nach dem Wortlaut der Vorlage nicht mehr zulässig.

Zudem müsste auch § 21 BezVG angepasst werden. Nach dieser Vorschrift ist die Bezirksversammlung an Recht und Gesetz, den Haushaltsbeschluss, Globalrichtlinien nach § 46 BezVG, Zuständigkeitsanordnungen und sonstige Entscheidungen des Senats sowie Fachanweisungen und Einzelweisungen nach § 45 BezVG gebunden. Da gemäß § 32 Absatz 1 die Gegenstände von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf die Angelegenheiten, in denen die Bezirksversammlung Beschlüsse fassen darf, begrenzt werden, finden die Vorgaben des § 21 BezVG auch auf Bürgerbegehren und Bürgerentscheid Anwendung (David, a.a.O., 2020, Art. 56, Rn. 22). Um der Vorlage der Volksinitiative zu entsprechen, müsste deshalb auch in § 21 BezVG geregelt werden, dass im Falle von erfolgreichen Bürgerentscheiden eine Bindung an sonstige Entscheidungen des Senats sowie Fachanweisungen und Einzelweisungen nach § 45 BezVG nicht besteht.

dd) Darüber hinaus wären auch Anpassungen des Gesetzes zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Bezirken (Bezirksabstimmungsdurchführungsgesetz) vom 27. Januar 2012 (HmbGVBl. 2012, S. 28, zuletzt geändert am 12.5.2020, HmbGVBl. S. 255, hiernach: BezAbstDurchfG) und der Verordnung zur Durchführung des Bezirksabstimmungsdurchführungsgesetzes (Bezirksabstimmungsdurchführungsverordnung) vom 26. August 2014 (HmbGVBl. 2014, S. 393, zuletzt geändert am: 12. Mai 2020, HmbGVBl. S. 255, hiernach: BezAbstDurchfVO) erforderlich, um die Ziele der Volksinitiative zu erreichen. Diese Regelwerke wären entsprechend der zuvor dargelegten erforderlichen Änderungen des § 32 BezVG anzupassen. Dies gilt insbesondere für die Regelungen in § 4 BezAbstDurchfG über die Prüfung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens sowie für die Regelung § 11 Absatz 2 BezAbstDurchfG über die Informationspflicht bei Änderungen von durch Bürgerentscheid zustande gekommenen Entscheidungen durch den Senat.

b) Obwohl demnach die Ziele der Volksinitiative nur durch die dargestellten Änderungen der Hamburgischen Verfassung, des Verwaltungsbehördengesetzes, des Bezirksverwaltungsgesetzes, des Bezirksabstimmungsdurchführungsgesetzes und der Bezirksabstimmungsdurchführungsverordnung erreicht werden können, haben die Initiatoren keinen entsprechenden Gesetzesentwurf vorgelegt, sondern als Gegenstand der Initiative eine „Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung (andere Vorlage)" im Sinne von Artikel 50 Absatz 1 Satz 1 Variante 2 HV, § 2 Abs. 1 Satz 1 Variante 2 HmbVAbstG gewählt. Mit dieser sollen Senat und Bürgerschaft verpflichtet werden, „unverzüglich alle notwendigen Schritte" zu unternehmen, um die beschriebene Ziele zu erreichen. Anders gewendet werden Senat und Bürgerschaft aufgefordert – und wären hierzu im Falle eines erfolgreichen Volksentscheids nach Artikel 50 Absatz 4a Satz 1 HV auch verfassungsrechtlich verpflichtet – die inhaltlichen Vorgaben der Vorlage umzusetzen, was nur durch ein Gesetz der Bürgerschaft erreicht werden kann.

Dieses Vorgehen der Volksinitiative ist verfassungsrechtlich unzulässig. Zwar hat das Hamburgische Verfassungsgericht es in der Vergangenheit für zulässig gehalten, dass die Bürgerschaft durch eine Volksinitiative ohne einen eigenen Gesetzesentwurf zu Gesetzesänderungen aufgefordert wird (vgl. Hamburgisches Verfassungsgericht, Urt. v. 22.04.2005, 5/04, juris, Rn. 75):

> „Auch diese Aufforderung enthält keinen eigenen Gesetzesentwurf, sie ist vielmehr als Aufforderung an Senat und Bürgerschaft zu verstehen, ihrerseits entsprechende Gesetzesänderungen einzuleiten. Ein derartiges Vorgehen ist eine Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung und mithin zulässig."

Nach dem damaligen Verfassungsrecht wäre eine solche Volksinitiative jedoch im Fall eines erfolgreichen Volksentscheids für Senat und Bürgerschaft auch nicht rechtsverbindlich gewesen, da in Artikel 50 HV in der bis zum 23. Dezember 2008 geltenden Fassung eine solche verfassungsrechtliche Verbindlichkeit von Volksentscheiden über „andere Vorlagen", nicht geregelt war. Es handelte sich nach damaliger Rechtslage insofern um eine politische Aufforderung, die von Senat und Bürgerschaft nach eigenem Ermessen behandelt werden konnten. In der bis zum 23. Dezember 2008 geltenden Fassung des Artikels 50 HV war einem Volksentscheid über eine „andere Vorlage" insofern die Wirkung eines Bürgerschaftlichen Ersuchens an den Senat beizumessen. Eine über die politische Wirkung hinausgehende rechtliche Bindungswirkung bestand nicht (vgl. Hamburgisches Verfassungsgericht, Urt. v. 30.11.2005, 6/04, juris, Rn. 59 ff).

Seit dem 24. Dezember 2008 sind jedoch auch „andere Vorlagen" für Senat und Bürgerschaft verfassungsrechtlich verbindlich (vgl. Artikel 50 Absatz 4a in der Fassung des Gesetzes vom 16.12.2008, HmbGVBl. 2008, S. 431):

> „(4a) [1]Ein Volksentscheid über eine andere Vorlage bindet Bürgerschaft und Senat. [2]Die Bindung kann durch einen Beschluss der Bürgerschaft beseitigt werden. [3]Der Beschluss ist im Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt zu verkünden. [4]Er wird nicht vor Ablauf von drei Monaten nach seiner Verkündung wirksam. [5]Absatz 4 Sätze 2 bis 5 ist sinngemäß anzuwenden."

Damit wurde die Systematik des Volksabstimmungsrechts geändert. Mit der Einführung des Absatzes 4a in Artikel 50 HV haben andere Vorlagen eine verfassungsrechtliche Bindungswirkung erhalten. Bei einem erfolgreichen Volksentscheid müssen Bürgerschaft und Senat das in der anderen Vorlage konkret bestimmte Anliegen umsetzen. Die Bindungswirkung kann allein durch einen Beschluss der Bürgerschaft aufgehoben werden, wobei dieser Beschluss unter dem Vorbehalt eines fakultativen Referendums steht (Artikel 50 Absatz 4a Satz 5 in Verbindung mit Absatz 4 Sätze 2 bis 5 HV).

Durch die Annahme der vorliegenden Volksinitiative im Rahmen eines Volksentscheids würde deshalb eine verbindliche Rechtspflicht für Senat und Bürgerschaft zur Änderung der zuvor dargelegten Regelungen der Hamburgischen Verfassung, des Verwaltungsbehördengesetzes, des Bezirksverwaltungsgesetzes, des Bezirksabstimmungsdurchführungsgesetzes und der Bezirksabstimmungsdurchführungsverordnung entstehen, da andernfalls die Ziele der Vorlage nicht erreicht werden könnten.

Diese Rechtspflicht könnte gemäß Artikel 50 Absatz 4a Satz 2 HV wiederum nur durch einen Beschluss der Bürgerschaft beseitigt werden. Ein solcher Beschluss würde allerdings nicht vor Ablauf von drei Monaten nach seiner Verkündung wirksam werden (Artikel 50 Absatz 4a Satz 4 HV). Zudem steht ein solcher Beschluss gemäß Artikel 50 Absatz 4a Satz 5 HV in Verbindung mit Artikel 50 Absatz 4 Sätze 2 bis 5 HV unter dem Vorbehalt eines fakultativen Referendums: Innerhalb dieser Frist können zweieinhalb vom Hundert der Wahlberechtigten einen Volksentscheid über den Änderungsbeschluss der Bürgerschaft verlangen. In diesem Fall tritt der Beschluss nicht vor Durchführung des Volksentscheids in Kraft und das Volk entscheidet abschließend in dem Volksentscheid über den Beschluss zur Aufhebung der Bindungswirkung der anderen Vorlage.

Der konkrete Inhalt des zur Umsetzung der vorliegenden Vorlage erforderlichen Änderungsgesetzes, mit dem die Hamburgische Verfassung, das Verwaltungsbehördengesetz, das Bezirksverwaltungsgesetz und das Bezirksabstimmungsdurchführungsgesetzes geändert

werden, müsste durch Senat oder Bürgerschaft formuliert und zum Gegenstand eines entsprechenden Gesetzgebungsverfahrens der Bürgerschaft gemacht werden.

Dieses Änderungsgesetz hätte aber weder der Volksinitiative zugrunde gelegen, noch wäre es Gegenstand des Volksbegehrens und des Volksentscheids geworden. Es hätte demnach den Stimmberechtigten bei der Abstimmung nicht vorgelegen. Dies widerspricht insbesondere dem in der Volksgesetzgebung geltenden verfassungsrechtlichen Grundsatz der Abstimmungsklarheit und -wahrheit [hierzu auch im Folgenden unter 8.]. Die an der Abstimmung teilnehmenden Stimmberechtigten würden zwar die Bürgerschaft zu Gesetzesänderungen verpflichten, der genaue Inhalt der zu erlassenden Gesetze wäre ihnen jedoch nicht bekannt. Insbesondere bliebe den an der Abstimmung teilnehmenden Stimmberechtigten verborgen, dass das Volksbegehren bzw. der Volksentscheid umfassende gesetzliche Änderungen, insbesondere auch der Verfassung, erforderlich machen würden.

Ferner könnte die Bürgerschaft ein solches Gesetz, zu dessen Erlass sie durch einen erfolgreichen Volksentscheid über eine andere Vorlage verpflichtet wäre, nicht wieder durch Gesetz aufheben, ohne die Bindungswirkung nach Artikel 50 Absatz 4a Satz 1 HV zu verletzen. Sie müsste hierzu zuvor einen Beschluss nach Artikel 50 Absatz 4a Satz 2 HV zur Beseitigung der Bindungswirkung erlassen, was nur in den zuvor beschriebenen Grenzen des Artikels 50 Absatz 4a Sätze 2 bis 5 HV möglich ist.

Dass die Mitglieder der Bürgerschaft kraft der Bindungswirkung nach Artikel 50 Absatz 4a Satz 1 HV einer im Volksentscheid angenommenen „anderen Vorlage" im Sinne von Artikel 50 Absatz 1 Satz 1 Variante 2 HV dazu verpflichtet werden könnten, ein bestimmtes Gesetz zu erlassen, widerspricht überdies dem für die parlamentarische Demokratie konstitutiven Recht der Abgeordneten der Bürgerschaft aus Artikel 7 Absatz 1 Satz 2 HV auf eine freie Ausübung ihres Mandats. Nach Artikel 7 Absatz 1 Satz 2 HV sind die Abgeordneten der Bürgerschaft nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden. Diesem zentralen Verfassungsgrundsatz widerspräche es aber, wenn die Abgeordneten kraft Artikel 50 Absatz 4a Satz 1 HV durch einen erfolgreichen Volksentscheid über eine „andere Vorlage" im Sinne des Artikel 50 Absatz 1 Satz 1 Satz 2 HV zu dem Beschluss eines bestimmten Gesetzes verfassungsrechtlich verpflichtet werden könnten. Eine solche Verkürzung des Abgeordnetenrechts ist verfassungsrechtlich auch in keinem anderen Bereich bekannt und beträfe zudem den Wesensgehalt dieses Rechts. Aus diesem Grund sieht das Verfahren für Gesetzesvorlagen im Sinne von Artikel 50 Absatz 1 Satz 1 Variante 1 HV im Falle eines erfolgreichen Volksentscheids über eine Gesetzesvorlage gerade nicht eine Pflicht der Bür-

gerschaft und ihrer Abgeordneten vor, das verfahrensgegenständliche Gesetz zu beschließen (was den Rechten aus Artikel 7 Absatz 1 Satz 2 HV widerspräche), sondern hat nach Artikel 50 Absatz 3 HV ein unmittelbar volkbeschlossenes Gesetz zur Folge (vgl. Artikel 50 Absatz 3 Satz 10 HV).

Darüber hinaus kann eine verfassungsrechtliche Zulässigkeit von anderen Vorlagen, die die Bürgerschaft zum Erlass von Gesetzen zwingen, in bestimmten Fällen zu unauflösbaren verfassungsrechtlichen Pflichtenkollisionen führen: Wenn ein Umsetzungsgesetz der Bürgerschaft zu einer „anderen Vorlage" zu einem späteren Zeitpunkt wiederum zum Gegenstand eines volksbeschlossenen Änderungsgesetzes würde, das in Teilen nicht dem Auftrag der vorherigen „anderen Vorlage" entspricht, entsteht ein unauflösbarer Konflikt einander widersprechender Bindungswirkungen: Das volksbeschlossene Gesetz wäre unmittelbar wirksam und unterstünde unmittelbar dem Änderungsschutz nach Artikel 50 Absatz 4 HV, während Senat und Bürgerschaft aufgrund der Bindungswirkung der ursprünglichen „anderen Vorlage" gemäß Artikel 50 Absatz 4a HV unverändert verpflichtet blieben, diese wieder in ein Gesetz umzusetzen.

Aus diesen Gründen stehen seit der Verfassungsänderung durch das Gesetz vom 16. Dezember 2008 (HmbGVBl. 2008, S. 431 2008), das in Artikel 50 Absatz 4a HV für Bürgerschaft und Senat eine verfassungsrechtliche Bindungswirkung eines Volksentscheids über eine „andere Vorlage" eingeführt hat, Gesetzesinitiativen nach Artikel 50 Absatz 1 Satz 1 Variante 1 HV und „andere Vorlagen" nach Artikel 50 Absatz 1 Satz 1 Variante 2 HV einander als „Aliud" gegenüber. Strebt eine Volksinitiative ein Ziel an, das tatsächlich nur mittels gesetzlicher Regelungen umgesetzt werden kann, muss sie den in der Verfassung in Artikel 50 Absatz 1 Satz 1 Variante 1 HV hierfür vorgesehenen Weg einer Volksinitiative über eine Gesetzesvorlage wählen. Hierzu kann sie sich erforderlichenfalls gemäß § 1a VAbstG durch die Landesabstimmungsleitung umfassend, insbesondere hinsichtlich der verfassungs-, haushalts- und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen, beraten lassen. Die Landesabstimmungsleitung beteiligt hierbei die betroffenen Fachbehörden und Senatsämter (§ 1a Satz 1 VAbstG).

Auch der Wortlaut von Artikel 50 Absatz 1 Satz 1 HV stützt dieses Verständnis, da er beide Befassungsformen getrennt benennt und diese mit dem Wort „oder" voneinander abgrenzt (Artikel 50 Absatz 1 Satz 1 HV, Hervorhebung durch den Unterzeichner):

> „Das Volk kann den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes <u>oder</u> eine Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung (andere Vorlage) beantragen."

Mischformen wie die vorliegende Initiative, die mit einer „anderen Vorlage" Ziele anstrebt, die tatsächlich nur durch umfangreiche Verfassungs- und Gesetzesänderungen erreicht werden können, sind vor diesem Hintergrund verfassungsrechtlich unzulässig.

Soweit in der älteren verfassungsrechtlichen Kommentarliteratur noch ausgeführt ist, dass es dem Volk unbenommen bleibe, anstelle eines eigenen Gesetzesvorschlags die Bürgerschaft im Rahmen der politischen Willensbildung aufzufordern, ein „bestimmtes Gesetz" zu erlassen (David, a.a.O., Art. 50, Rn. 36), ist hierin noch nicht die zuvor dargelegte Verfassungsänderung vom Dezember 2008 berücksichtigt.

2. Unzulässige Umgehung des Quorums für Verfassungsänderungen

Es widerspricht höherrangigem Verfassungsrecht, dass die vorliegende Volksinitiative durch die Wahl der Befassungsform der „anderen Vorlage" im Sinne von Artikel 50 Absatz 1 Satz 1 Variante 2 HV das für die Änderung der Verfassung erforderliche Quorum in Artikel 50 Absatz 3 Satz 11 HV umgeht.

Wie zuvor dargelegt muss die Bürgerschaft eine Änderung von Artikel 33 Absatz 2 Satz 2 HV herbeiführen, um das angestrebte Ziel der Volksinitiative im Fall eines entsprechenden erfolgreichen Volksentscheids umzusetzen. Hierfür wäre im Falle einer Volkinitiative mit Gesetzesvorlage im Sinne von Artikel 50 Absatz 1 Satz 1 Variante 1 HV im Stadium des Volksentscheids gemäß Artikel 50 Absatz 3 Satz 11 HV eine Zweidrittelmehrheit erforderlich. Da für die von der vorliegenden Volksinitiative gewählte Befassungsform der „anderen Vorlage" im Sinne von Artikel 50 Absatz 1 Satz 1 Variante 2 HV eine solches Quorum im Verfahrensstadium des Volksentscheids in Artikel 50 HV nicht vorgeschrieben ist, könnte also – die Zulässigkeit eines solchen Vorgehens unterstellt – die Bürgerschaft mit einer einfachen Mehrheit zum Erlass von verfassungsändernden Gesetzen verpflichtet (Artikel 50 Absatz 4a HV) werden, die im Fall einer ausformulierten Gesetzesvorlage einer Zweidrittelmehrheit bedurft hätten. Dies stellt eine verfassungsrechtlich unzulässige Umgehung des Abstimmungsquorums von Verfassungsänderungen dar.

Ein Analogieschluss zu Artikel 50 Absatz 3 Satz 11 HV in dem Sinne, dass das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit in derartigen Fällen auch auf „andere Vorlagen" erstreckt wird, scheidet aus, da insoweit keine planwidrige Regelungslücke in der Verfassung besteht. Denn für Verfassungsänderungen im Volksgesetzgebungsverfahren sind in Artikel 50 ausreichende und abschließende Regelungen im Rahmen der Befassungsform einer Gesetzesvorlage im Sinne von Artikel 50 Absatz 1 Satz 1 Variante 1 HV vorgesehen.

Strebt eine Volksinitiative – wie die Vorliegende – ein Ziel an, das nur durch eine Verfassungsänderung herbeigeführt werden kann, so muss sie das in der Verfassung hierfür in Artikel 50 Absatz 1 Satz 1 Variante 1 HV vorgesehene Verfahren einer Gesetzesvorlage wählen, in dem das Quorum nach Artikel 50 Absatz 3 Satz 11 HV gilt. Hierfür spricht im Übrigen auch in systematischer Hinsicht die verfassungsrechtliche Vorschrift in Artikel 51 Absatz 1 HV, die vorschreibt, dass die Verfassung nur durch ein Gesetz geändert werden kann, das den Wortlaut der Verfassung ausdrücklich ändert oder ergänzt.

3. Verstoß gegen das Demokratieprinzip

Die zur Umsetzung der Vorlage der Volksinitiative erforderlichen Rechtsänderungen sind mit dem aus dem Demokratieprinzip aus Artikel 3 Absatz 1 HV, Artikel 20 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 28 Absatz 1 GG abgeleiteten Erfordernis der demokratischen Verwaltungslegitimation nicht vereinbar.

Das von der Volksinitiative beabsichtigte Ziel macht – wie zuvor unter 1. dargelegt – eine Änderung von Artikel 33 Absatz 2 Satz 2 HV und der Regelungen in § 1 Absatz 4 VerwBehG erforderlich, um bezirkliche Bürgerbegehren und Bürgerentscheide von dem Weisungs- und Evokationsrecht des Senats auszunehmen. Dieses Ziel erzeugt jedoch einen verfassungsrechtlichen Konflikt mit dem aus dem Demokratieprinzip abgeleiteten Erfordernis der demokratischen Legitimation der öffentlichen Verwaltung.

In der Freien und Hansestadt Hamburg werden, ausgehend von der verfassungsrechtlichen Vorgabe in Artikel 4 Absatz 1 HV, staatliche und gemeindliche Aufgaben nicht getrennt. Der Stadtstaat erfüllt für seine Bürger alle Funktionen, die in Flächenländern auf Land, Kreise und Gemeinden aufgeteilt sind. Gemäß Artikel § 4 Absatz 2 HV können allerdings durch Gesetz für Teilgebiete Verwaltungseinheiten gebildet werden. Dementsprechend wurden auf dem Gebiet der Freien und Hansestadt Hamburg durch das Bezirksverwaltungsgesetz sieben Bezirke geschaffen. Diese sind dekonzentrierte Verwaltungseinheiten der unmittelbaren Staatsverwaltung Hamburgs (zum Vorstehenden: BVerfG, Urt. v. 31.10.1990, 2 BvF 3/89, juris, Rn 2).

Die Bezirksämter, die die Verfassung in Artikel 4 Absatz 2 HV als Verwaltungseinheiten für Teilgebiete der Stadt ausgestaltet (David, a.a.O., Rn. 21), unterstehen als Verwaltungsträger der verfassungsrechtlichen Anforderung einer hinreichenden demokratischen Verwaltungslegitimation. Bezirksämter sind insofern Verwaltungseinheiten und die Bezirksversammlungen sind Verwaltungsausschüsse (David, a.a.O, 2020, Art. 4 Rn. 23). Ein bezirklicher Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Beschlusses der Bezirksversammlung (§ 32

Absatz 11 Satz 1 BezVG und § 11 Absatz 1 Satz 1 BezAbstDurchfG). Mit Bürgerentscheiden wird insofern Staatsgewalt im Bereich der Exekutive ausgeübt (David, a.a.O., 2020, Art. 56 Rn. 42).

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird die erforderliche demokratische Legitimation der öffentlichen Verwaltung materiell durch ihre Bindung an das parlamentarische Gesetz (sog. sachliche Legitimation) sowie personell-organisatorisch durch die parlamentarische Wahl der Regierung und den an die Regierung anschließenden Ernennungs- und Weisungszusammenhang innerhalb der öffentlichen Verwaltung hergestellt (sog. ununterbrochene Legitimationskette). Ergänzt und abgesichert wird die personelle Legitimationskette durch die parlamentarische Verantwortung der Regierung gegenüber dem Parlament, wobei die Regierung kraft des Weisungsrechts für die ihr nachgeordneten Verwaltungsträger parlamentarisch verantwortlich ist. Diese verfassungsrechtlichen Anforderungen sind unter anderem in dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Oktober 1990 (2 BvF 3/89, juris, Rn. 36 - 38) dargelegt worden:

> „In der durch das Grundgesetz verfassten freiheitlichen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland geht alle Staatsgewalt vom Volk aus. Sie wird vom Volk in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt - Art. 20 Abs. 1 und 2 GG (BVerfGE 44, 125 <138>; 47, 253 <271 f.>). Diesen Organen wird die demokratische Legitimation, derer sie bedürfen, damit das Volk durch sie die von ihm ausgehende Staatsgewalt ausübt, durch Wahlen vermittelt. Mit der Stimmabgabe bei Wahlen betätigt sich der Bürger als Glied des Staatsorgans Volk im status activus (vgl. BVerfGE 8, 104 <115 f.>; 122 <133>). Gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG sind die Grundentscheidung des Art. 20 Abs. 2 GG für die Volkssouveränität und die daraus folgenden Grundsätze der demokratischen Organisation und Legitimation von Staatsgewalt auch für die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern verbindlich (vgl. BVerfGE 9, 268 <281>; 47, 253 <272>). In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG). [...]
>
> 2. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG gestaltet den Grundsatz der Volkssouveränität aus. Er legt fest, dass das Volk die Staatsgewalt, deren Träger es ist, außer durch Wahlen und Abstimmungen durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausübt. Das setzt voraus, dass das Volk einen effektiven Einfluss auf die Ausübung der Staatsgewalt durch diese Organe hat. Deren Akte müssen sich daher auf den Willen des Volkes zurückführen lassen und ihm gegenüber verantwortet werden. Dieser Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und staatlicher Herrschaft wird vor allem durch die Wahl des Parlaments, durch die von ihm beschlossenen Gesetze als Maßstab der vollziehenden Gewalt, durch den parlamentarischen Einfluß auf die Politik der Regierung sowie durch die grundsätzliche Weisungsgebundenheit der Verwaltung gegenüber der Regierung hergestellt. Für die Beurteilung, ob dabei ein hinreichender Gehalt an demokratischer Legitimation erreicht wird, haben die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 49, 89 <125>) und in der Literatur (vgl. E.-W. Böckenförde,

> Demokratie als Verfassungsprinzip in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, Heidelberg 1987, § 22 Rdnr. 14) unterschiedenen Formen der institutionellen, funktionellen, sachlich-inhaltlichen und der personellen Legitimation Bedeutung nicht je für sich, sondern nur in ihrem Zusammenwirken. Aus verfassungsrechtlicher Sicht entscheidend ist nicht die Form der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns, sondern deren Effektivität; notwendig ist ein bestimmtes Legitimationsniveau. Dieses kann bei den verschiedenen Erscheinungsformen von Staatsgewalt im allgemeinen und der vollziehenden Gewalt im Besonderen unterschiedlich ausgestaltet sein; innerhalb der Exekutive ist dabei auch die Funktionenteilung zwischen der für die politische Gestaltung zuständigen, parlamentarisch verantwortlichen Regierung und der zum Gesetzesvollzug verpflichteten Verwaltung zu berücksichtigen.
>
> a) Organe und Amtswalter der staatlichen und kommunalen Verwaltung bedürfen zur Ausübung von Staatsgewalt einer Legitimation, die - als eine demokratische - auf die Gesamtheit der Staatsbürger, das Volk, zurückgeht, jedoch regelmäßig nicht durch unmittelbare Volkswahl erfolgen muss. Nur für die Vertretungen der Gemeinden und Kreise schreibt das Grundgesetz im Blick auf die Bedeutung dieser Gebietskörperschaften als Träger dezentralisierter öffentlicher Verwaltung eine unmittelbare personelle Legitimation vor (vgl. BVerfGE 47, 253 <275>; 52, 95 <112, 120, 130>). In aller Regel genügt indes ein mittelbarer Legitimationszusammenhang, der durch eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk über die von diesem gewählte Vertretung zu den mit staatlichen Aufgaben betrauten Organen und Amtswaltern hergestellt wird (vgl. BVerfGE 77, 1 <40>)."

Innerhalb der Hamburgischen Verwaltung, in der kraft Verfassung staatliche und gemeindliche Aufgaben nicht getrennt werden, stellt das Weisungs- und Evokationsrecht des Senats gegenüber den nachgeordneten Verwaltungsträgern einen zentralen Wirkungsmechanismus und eine Bedingung der personell-organisatorischen Legitimation der Verwaltung dar. Wie zuvor unter 1. dargelegt dient das Weisungs- und Evokationsrecht dem Senat als Instrument zur Führung und Beaufsichtigung der Verwaltung (Artikel 33 Absatz 2 Satz 2 HV). Der Senat trägt im Gegenzug gegenüber der Bürgerschaft die Verantwortung für die gesamte Verwaltung (David, a.a.O., Rn. 23). Das Weisungs- und Evokationsrecht ist demnach ein Instrument, mit dem der Senat die Einlösung dieser parlamentarischen Verantwortung sicherstellen kann (David, a.a.O., 2020, Art. 56 Rn 25). Über die Fach- und Rechtsaufsicht werden zudem die Gesetzesbindung und somit die sachliche Legitimation der unteren Verwaltungsträger gewährleistet.

Die von der Vorlage der Volksinitiative beabsichtigte Abschirmung bezirklicher Bürgerbegehren und Bürgerentscheide gegen das Weisungs- und Evokationsrecht des Senats unterbricht jedoch diesen personell-organisatorischen Legitimationszusammenhang für die betroffenen bezirklichen Entscheidungen, 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.

Die von der verfahrensgegenständlichen Vorlage beabsichtigte Bindung des Senats an bezirkliche Bürgerentscheide hätte zur Folge, dass für den Senat als die von der Bürgerschaft gewählte bzw. bestätigte Landesregierung – was den Legitimationszusammenhang zu allen wahlberechtigten Hamburgerinnen und Hamburgern erzeugt – rechtlich verbindliche Entscheidungen durch die an der Abstimmung über den Bürgerentscheid teilnehmenden Einwohnerinnen und Einwohner eines Bezirks getroffen werden könnten. Dies steht im Widerspruch zu der nach dem Demokratieprinzip erforderlichen Legitimation durch das Wahlvolk als Subjekt der demokratischen Legitimation.

In diesem Zusammenhang ist insbesondere zur berücksichtigen, dass im Bezirksverwaltungsgesetz zwar auf der Eingangsebene des Bürgerbegehrens nach § 32 Absatz 3 Satz 1 und 2 BezVG für dessen Zustandekommen ein Quorum von drei vom Hundert der wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner des Bezirks (zwei vom Hundert, sofern der Bezirk weniger als 300.000 Einwohner hat) vorgesehen ist, auf der Ebene des sich anschließenden und maßgeblichen (vgl. § 32 Absatz 11 Satz 1 BezVG) Bürgerentscheids ein Zustimmungsquorum jedoch nicht besteht – worin sich im Übrigen die Hamburger Regelung von den Regelungen zu den Bürgerbegehren in allen übrigen Bundesländern unterscheidet (vgl. David, a.a.O., 2020, Art. 56, Rn. 42: dort Zustimmungsquoren zwischen 10 und 30 %).

Das „Legitimationsdefizit" der betroffenen Entscheidungen würde auch nicht durch eine anderweitige parlamentarische Verantwortlichkeit ausgeglichen. Insbesondere sollen nach der Konzeption der Vorlage der Volksinitiative Bürgerentscheide sowohl für den Senat als auch den „Bezirk" verbindlich sein, was auch jeglichen Einfluss der Bezirksversammlungen auf diese Entscheidungen ausschließen würde:

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

Darüber hinaus sollen die Bürgerentscheide dergestalt änderungsfest ausgestaltet werden, dass sie allein im Wege eines neuen Bürgerentscheids geändert werden können:

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

Damit wären diese Entscheidungen selbst gesetzlichen Entscheidungen der Bürgerschaft entzogen. Anders gewendet sollen nach der Konzeption der Vorlage der Volksinitiative erfolgreiche Bürgerentscheide jeglicher parlamentarischer und exekutiver Kontrolle entzogen und damit vollständig aus dem parlamentarisch-demokratischen Legitimationszusammenhang herausgelöst werden.

Dies verstößt gegen das verfassungsrechtliche Gebot einer hinreichenden demokratischen Legitimation der öffentlichen Verwaltung (vgl. zur verfassungsrechtlichen Unzulässigkeit einer gesetzlichen Bindungswirkung von Bürgerentscheiden gegenüber den Organen der kommunalen Selbstverwaltung: Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entsch. v. 29.8.1997, Vf. 8-VII-96, juris, Rn. 79 ff.). Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die von der Vorlage der Volksinitiative angestrebte Änderungsfestigkeit der Bürgerentscheide dazu führen könnte, dass den Bezirksämtern, dem Senat und sogar der Bürgerschaft durch aufeinander folgende Bürgerentscheide sukzessiv Entscheidungsbereiche dauerhaft entzogen werden könnten.

Da die angestrebte Änderungsfestigkeit der Bürgerentscheide (Änderungen nur im Wege nachfolgender Bürgerentscheide) sogar den gerichtlichen Rechtsschutz erfassen würde [hierzu im Folgenden unter 6.] würden die Gegenstände von erfolgreichen Bürgerentscheiden in einer verfassungsrechtlich nicht bekannten Weise allen drei Gewalten des Staates dauerhaft entzogen werden. Dies stellt zugleich einen Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gewaltenteilung (vgl. hierzu: David, a.a.O., Art. 3, Rn. 3, 35 ff) dar.

Im Übrigen würden die Bürgerentscheide auf Bezirksebene durch die Ziele der verfahrensgegenständlichen Vorlage eine Geltungskraft und rechtliche Bindungswirkung erlangen, über die nach Artikel 50 HV nicht einmal Volksentscheide verfügen, die in den Grenzen des Artikel 50 Absatz 4 und 4a HV durch Entscheidungen der Bürgerschaft aufgehoben werden können und die in den vorausgehenden Verfahren der Volksinitiative und des Volksbegehrens einem verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz nach Maßgabe von Artikel 50 Absatz 6 HV zugänglich sind.

Der von der Vorlage der Volksinitiative beabsichtigten Sperrwirkung, die bereits mit der Anmeldung der Unterschriftensammlung für das Zustandekommen eines Bürgerbegehrens eintreten würde,

> „Bürgerbegehren dürfen ab dem Tag ihrer Anmeldung nicht mehr be- bzw. verhindert werden."

fehlte selbst auf bezirklicher Ebene jegliche demokratische Legitimation. Denn allein die Anzeige eines Anliegens auf bezirklicher Ebene durch drei zur Bezirksversammlung wahlberechtigte Personen vermag unter keinem Gesichtspunkt eine demokratische Legitimation zu vermitteln (vgl. hierzu auch: Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entsch. v. 13. 4.2000, Vf. 4-IX-00, juris, Rn. 133 ff, zu der verfassungsrechtlichen Unzulässigkeit einer vergleichbaren „Schutzwirkung" zugunsten angemeldeter Bürgerbegehren während der Unterschriftensammlung). Im Falle der gesetzlichen Verankerung des von der Vorlage der Volksinitiative

erstrebten „Behinderungs- und Verhinderungsverbots“ könnten sogar Entscheidungen des Senats oder der Bezirksämter in wesentlichen oder eilbedürftigen Verwaltungsangelegenheiten allein durch die Anmeldung von Bürgerbegehren für längere Zeiträume verhindert werden. Vor diesem Hintergrund hat der Gesetzgeber in § 32 Absatz 5 BezVG einen Ausgleich zwischen den Interessen angemeldeter Bürgerbegehren und der Funktionsfähigkeit der Verwaltung wie folgt hergestellt: Nach dieser Vorschrift darf bei dem Vorliegen von einem Drittel der für ein Bürgerbegehren erforderlichen Unterschriften (§ 32 Absatz 3 Sätze 1 und 2 BezVG) beim Bezirksamt bis zur Feststellung des Zustandekommens eine dem Bürgerbegehren entgegenstehende Entscheidung durch die Bezirksorgane nicht getroffen und mit dem Vollzug einer solchen Entscheidung nicht begonnen werden, wenn das Bürgerbegehren zulässig ist (Sperrwirkung). Eine über diese Sperrwirkung – die bereits selbst verfassungsrechtlich in Zweifel gezogen werden kann (vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entsch. v. 29.8.1997, Vf. 8-VII-96, juris, Rn. 74 ff, der die Verfassungswidrigkeit einer vergleichbaren Sperrwirkungsvorschrift bei kommunalen Bürgerbegehren festgestellt hat) – hinausgehende Sperrwirkung, die allein an eine Anmeldung des Bürgerbegehrens durch drei wahlberechtigte Personen anknüpft, ist verfassungsrechtlich unzulässig.

Abgesehen hiervon bleibt in der Vorlage unklar, wie sich das „Behinderungs- bzw. Verhinderungsverbot“ nach der Vorlage der Volksinitiative zu inhaltlich widerstreitenden Bürgerbegehren verhält, da der Wortlaut der Forderung grundsätzlich auch eine „Be- bzw. Verhinderung“ eines angemeldeten Bürgerbegehrens durch ein späteres, inhaltlich widersprechendes Bürgerbegehren erfassen würde. Ein späteres Bürgerbegehren zum selben Befassungsgegenstand mit einer abweichenden Zielrichtung wäre insofern ausgeschlossen, wofür es verfassungsrechtlich keine Rechtfertigung gibt.

Die Ziele der Vorlage lassen sich insofern nicht mit dem in Artikel 3 Absatz 1 HV, Artikel 20 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 28 Absatz 1 GG garantierten Demokratieprinzip in Einklang bringen.

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

Die von der Volksinitiative bezweckte Privilegierung bezirklicher Bürgerentscheide im Wege einer ausschließlichen Änderungsbefugnis durch nachfolgende Bürgerentscheide steht zudem im Widerspruch zu dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gleichwertigkeit von

direkter und repräsentativer Demokratie in der Hamburgischen Verfassung sowie im Widerspruch zu der „Grundentscheidung der Verfassung zugunsten der repräsentativen Demokratie". Im Einzelnen:

Nach dem Wortlaut der Volksinitiative sollen

> „[e]rfolgreiche Bürgerentscheide oder der Beschluss des Bezirks über die Annahme von Bürgerbegehren [...] nur im Wege eines neuen Bürgerentscheides abgeändert werden [dürfen]."

Erfolgreiche Bürgerentscheide sowie die Beschlüsse der Bezirksversammlungen zur Übernahme von Bürgerbegehren wären damit dauerhaft sowohl der Veränderung durch Entscheidungen des Bezirksamtes und der Bezirksversammlung, als auch abändernden Entscheidungen des Senats entzogen. Selbst entgegenstehende gesetzliche Entscheidungen der Bürgerschaft wären ausgeschlossen.

Dies widerspricht dem Grundsatz der Gleichwertigkeit von unmittelbarer und mittelbarer Volksherrschaft in der repräsentativen Demokratie in der Hamburgischen Verfassung, den das Hamburgische Verfassungsgericht in seinem Urteil vom 15. Dezember 2004 (6/04, juris, Leitsatz 2a, Rn. 51) dargelegt hat, sowie der „Grundentscheidung der Verfassung zugunsten der repräsentativen Demokratie", die das Hamburgisches Verfassungsgericht im Urteil vom 13.10.2016 (a.a.O., Rn. 253) identifiziert hat.

Die beabsichtige Abschirmung der bezirklichen Bürgerentscheide würde nämlich eine verfassungsrechtlich unzulässige Überordnung dieses direktdemokratischen Elements über die in der Hamburgischen Verfassung geregelten Staatsorgane und Verfahren der repräsentativen Demokratie erzeugen. Den bezirklichen Abstimmungsberechtigten ist aber insbesondere im Vergleich zum parlamentarischen Gesetzgeber weder der gleiche noch ein höherer Stellenwert einzuräumen, insbesondere da sie nur einen Teil der wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger darstellen:

> „Nach der Konzeption der Verfassung wird die Volkswillensbildung grundsätzlich durch das Parlament, nämlich die Bürgerschaft als gewähltes Verfassungsorgan ausgeübt. Daneben sieht die Verfassung anlassbezogen und temporär die Bildung von Volksinitiativen vor, um den Volkswillen einer der in Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV vorgesehenen Entscheidungsformen zuzuführen (HVerfG, Urt. v. 27.4.2007, 3/06, HmbJVBl 2007, 48, NordÖR 2007, 312, juris, Rn. 83). Zwar sind Volkswillensbildung und parlamentarische Willensbildung hinsichtlich der hierbei gefundenen Ergebnisse gleichrangig (HVerfG, Urt. v. 15.12.2004, 6/04, HmbJVBl 2005, 19, NordÖR 2005, 109, juris, Rn. 50 f.), jedoch ist damit dem Volksgesetzgeber im Vergleich zum parlamentarischen Gesetzgeber nicht auch quantitativ und qualitativ der gleiche oder gar einen höherer Stellenwert einzuräumen" (Hamburgisches Verfassungsgericht, Urt. v. 13.10.2016, a.a.O., Rn. 222).

In dem Urteil vom 13. Oktober 2016 hat das Hamburgische Verfassungsgericht insbesondere eine Benachteiligung des parlamentarischen Gesetzesgebers gegenüber dem „Volksgesetzgeber" durch denjenigen Teil der verfahrensgegenständlichen Volksinitiative als verfassungswidrig verworfen, mit dem die Verfassung derart geändert werden sollte, dass hiernach an verfassungsändernde Gesetze unterschiedliche Maßstäbe angelegt werden sollten, je nachdem ob diese auf dem Weg der parlamentarischen Gesetzgebung oder der Volksgesetzgebung zustande gekommen sein würden. Das Gericht hat diesbezüglich ausgeführt:

> „Das in Art. 51 des Gesetzentwurfs vorgesehene obligatorische Verfassungsreferendum verstößt gegen das Demokratieprinzip, indem es abweichend von der Grundentscheidung der Verfassung zugunsten der repräsentativen Demokratie an verfassungsändernde Gesetze unterschiedliche Maßstäbe anlegt, je nachdem ob diese auf dem Weg der parlamentarischen Gesetzgebung oder der Volksgesetzgebung zustande kommen sollen" [im Einzelnen ausgeführt ...] (Hamburgisches Verfassungsgericht, Urt. v. 13.10.2016, a.a.O., Rn. 253).

> „Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass aus Art. 51 des Gesetzentwurfs insbesondere im Kontext der übrigen avisierten Änderungen eine grundsätzliche Schwächung der repräsentativen Demokratie spricht, die mit den unverrückbaren Grundentscheidungen der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg nicht vereinbar ist." (Hamburgisches Verfassungsgericht, Urt. v. 13.10.2016, a.a.O., Rn. 258).

Diese – für das Volkgesetzgebungsverfahren nach Artikel 50 HV entwickelten Grundsätze – gelten erst recht für die hier verfahrensgegenständlichen Bürgerentscheide auf Bezirksebene, die im Vergleich zu den Verfahren nach Artikel 50 HV über ein deutlich kleineren Kreis von Abstimmungsberechtigten verfügen. Hierbei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass – wie zuvor dargelegt – für Bürgerentscheide ein Zustimmungsquorum nicht besteht.

5. Verstoß gegen das Verfassungsprinzip der Stadtstaatlichkeit

Die zur Umsetzung der Ziele der Vorlage der Volksinitiative erforderliche (gesetzliche) Ausgliederung der Sachbereiche, die durch bezirkliche Bürgerentscheide entschieden werden, aus dem Entscheidungsrecht des Senats und der Bürgerschaft verstößt auch gegen das Verfassungsprinzip der Stadtstaatlichkeit nach Artikel 4 Absatz 1 HV.

Nach dieser Verfassungsvorschrift werden in der Freien und Hansestadt Hamburg staatliche und gemeindliche Tätigkeit nicht getrennt. Deshalb erfüllt die Bürgerschaft sowohl die Funktion eines Landesparlaments als auch einer kommunalen Volksvertretung. Die auf der Grundlage von Artikel 4 Absatz 2 HV geschaffenen Bezirksämter sind deshalb auch keine Gebietskörperschaften, sondern – wie zuvor dargelegt – Verwaltungsträger. Ihnen fehlt die

für Selbstverwaltungskörperschaften typische Rechtsfähigkeit und eine die Selbstverwaltung prägende Allzuständigkeit in gemeindlichen Angelegenheiten (vgl. BVerfG, Urt. v. 31.10.1990, 2 BvF 3/89, juris, Rn. 46). Nach Artikel 4 Absatz 2 Satz 1 HV obliegt den Bezirksämtern nämlich nur die Erledigung der ihnen übertragenen Aufgaben. Nach Artikel 57 Satz 2 HV grenzt der Senat die einzelnen Verwaltungszweige gegeneinander ab. Dies findet – wir zuvor dargelegt – eine einfachgesetzliche Entsprechung in § 2 BezVG. Nach dieser Vorschrift grenzt der Senat abschließend die Verwaltungsaufgaben, die von den Bezirksämtern durchführen sind, von denen ab, die vom Senat selbst wahrgenommen werden oder die den Fachbehörden übertragen werden. Den Bezirken ist insofern eine Selbstverwaltung im Sinne von Artikel 28 Absatz 2 GG verwehrt (David, a.a.O., 2020, Art. 56, Rn 50). Sie besitzen keine Rechtsfähigkeit, sondern stellen Teilgebiete dar, die ihnen zuvor übertragenen Aufgaben erledigen, nicht dagegen originäre Aufgaben, deren Wahrnehmung sie kraft Gesetzes beanspruchen könnten. Sie haben keine Organisations-, Personal-, Finanz, Abgaben, Planungs- oder Satzungshoheit. Die Aufgabenübertragung durch den Senat entspricht der stadtstaatlichen Einheitsverwaltung und damit der Grundentscheidung von Artikel 4 Absatz 1 HV (zum Vorstehenden: David, a.a.O., 2020, Art. 4, Rn 17).

Das Prinzip der Stadtstaatlichkeit in der Hamburger Verfassung findet ferner darin Ausdruck, dass der Senat nach Artikel 33 Absatz 2 Satz 2 HV die Verwaltung führt und beaufsichtigt, was einfachgesetzlich durch das zuvor beschriebene Weisungs- und Evokationsrecht in § 1 Absatz 4 VerwBehG und § 42 Satz 2 BezVG konkretisiert worden ist. Das Prinzip der Stadtstaatlichkeit hat für die Exekutive insofern zur Folge, dass die „gemeindliche" Tätigkeit ebenso wie die staatliche Tätigkeit der Führung und Beaufsichtigung durch den Senat nach Artikel 33 Absatz 2 Satz 2 HV unterliegt (David, a.a.O., Art. 4 Rn. 8). Das Prinzip der Stadtstaatlichkeit bedeutet zugleich, dass der Senat für jegliches Handeln der Verwaltung, einschließlich der Bezirksämter und ihrer Bezirksversammlungen, gegenüber der Bürgerschaft demokratisch verantwortlich ist (David, a.a.O., 2020, Art. 4, Rn. 4; Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft vom 28.06.05, Bürgerschafts-Drucksache 18/2498, S. 3; Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft vom 20.12.05, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Reform der Bezirksverwaltung, Bürgerschafts-Drucksache, 18/3418, S. 13). Die Verantwortung des Senats besteht demnach umfassend für die staatliche und die „gemeindliche" Tätigkeit (David, a.a.O., 2020, Art. 4, Rn. 17). Anders gewendet ist es eine notwendige Bedingung des Verfassungsprinzips der Stadtstaatlichkeit, nach dem staatliche und kommunale Ebene untrennbar verbunden sind, dass es keine administrativen Teilbereiche – auch nicht auf bezirklicher Ebene – geben kann, die einer Entscheidung der Staatsorgane (und zugleich „Gemeindeorgane") Senat und Bürgerschaft entzogen sein könnten. Würden Senat und Bür-

gerschaft auf der Verwaltungsebene der Bezirke einzelne Aufgabenbereiche entzogen werden, wie es die Vorlage der Volksinitiative für den Bereich bezirklicher Bürgerentscheide anstrebt, so hätte dies eine partielle Durchbrechung der Stadtstaatlichkeit zur Folge, die dem in Artikel 4 Absatz 1 HV niedergelegten Verfassungsprinzip widerspräche.

Das in Artikel 4 Absatz 1 HV geregelte Prinzip der Stadtstaatlichkeit zählt indessen zu den wesentlichen Strukturmerkmalen der Hamburger Verfassung, denen als identitätsstiftende und -sichernde Grundentscheidungen wesentliche Bedeutung zukommt (vgl. zur Veränderungsfestigkeit des Kerns der Hamburgischen Verfassung: Hamburgisches Verfassungsgericht, Urt. v. 13.10.2016, 2/16, juris, Rn. 211).

6. Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip

Das von der Volksinitiative in der Vorlage beabsichtigte Ziel, nach dem „Bürgerbegehren [...] ab dem Tag ihrer Anmeldung nicht mehr „be- bzw. verhindert" werden [dürfen]" steht im Widerspruch zu dem in der Hamburgischen Verfassung in Artikel 3 Absatz 1 HV verankerten Rechtsstaatsprinzip, da ein solches, durch eine Gesetzesänderung zu bewirkendes „Verhinderungsverbot" die rechtsstaatlich gebotene, rechtzeitige Verhinderung rechtswidriger Bürgerbegehren auf Bezirksebene unmöglich machte. Ferner beeinträchtigt das Ziel der Vorlage, nach dem „Bürgerbegehren [...] nur im Wege eines neuen Bürgerentscheids abgeändert werden [dürfen], das Recht auf effektiven Rechtsschutz gegen Akte der öffentlichen Gewalt nach Artikel 19 Absatz 4 Satz 1 GG. Im Einzelnen:

Die Bezirksämter, auf deren Zuständigkeitsbereich sich nach § 32 BezVG bezirkliche Bürgerbegehen und Bürgerentscheide beziehen, sind als Teil der vollziehenden Gewalt dem Rechtsstaatsprinzip unterworfen. Die erforderliche Rechtmäßigkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf Bezirksebene wird durch die verfahrensrechtlichen und materiellen Vorgaben im Bezirksverwaltungsgesetz gewährleistet. § 32 BezVG enthält die formellen und materiell-rechtlichen Voraussetzungen für beide Institute.

Materiell-rechtlich bestehen die folgenden gesetzlichen Vorgaben: Von dem Begehren müssen zunächst Angelegenheiten betroffen sein, in denen die Bezirksversammlung Beschlüsse fassen darf, wobei Personalentscheidungen und Beschlüsse über den Haushalt ausgenommen sind (§ 32 Absatz 1 BezVG). Da demnach die Gegenstände von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf die Angelegenheiten, in denen die Bezirksversammlung Beschlüsse fassen darf, begrenzt werden, finden – wie zuvor dargelegt – auch die Vorgaben des § 21 BezVG auf Bürgerbegehren und Bürgerentscheid Anwendung (David, a.a.O.,

2020, Art. 56, Rn. 22). Dies wird insbesondere durch § 4 Absatz 2 BezAbstDurchfG klargestellt. Nach dieser Vorschrift erstreckt sich die Prüfung der Zulässigkeit insbesondere auch auf die Grenzen des Entscheidungsrechts nach § 21 BezVG. Nach § 21 BezVG ist die Bezirksversammlung an Recht und Gesetz, den Haushaltsbeschluss, die Globalrichtlinien nach § 46 BezVG, die Zuständigkeitsanordnungen und sonstige Entscheidungen des Senats sowie an die Fachanweisungen und Einzelweisungen nach § 45 BezVG gebunden. Die plebiszitäre Willensbildung auf der Bezirksebene findet insoweit eine Grenze in dem Rechtsstaatsprinzip und den aus ihm folgenden Anforderungen an die Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns. Die Rechtmäßigkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden ist nach § 32 Absatz 4 Satz 1 BezVG und § 4 BezAbstDurchfG insoweit bereits bei der Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens prüfen, wodurch frühzeitig Rechtssicherheit und -klarheit geschaffen werden (zum Vorstehenden: David, a.a.O., 2020, Art. 56, Rn. 30 und 51). Nach § 4 Absatz 3 BezAbstDurchfG kann der Senat die Zulässigkeitsentscheidung in Wahrnehmung seines verfassungsrechtlichen Rechts zur Führung und Beaufsichtigung der Verwaltung (Artikel 33 Absatz 2 Satz 2 HV) an sich ziehen, was indessen bereits aus § 42 Satz 2 BezVG folgt.

In verfahrensrechtlicher Hinsicht bestehen die folgenden gesetzlichen Vorgaben: Das Bürgerbegehren muss durch eine Initiative schriftlich beim Bezirksamt angezeigt werden. Das Begehren muss eine mit „Ja" oder „Nein" zu entscheidende Fragestellung enthalten sowie die Benennung von drei Vertrauenspersonen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden und die Initiative zu vertreten (§ 32 Absatz 2 BezVG). Nach dem Einreichen der in § 32 Absatz 3 BezVG geforderten Unterschriftenanzahl (Quorum) entscheidet das Bezirksamt über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens (§ 32 Absatz 4 BezVG). Das weitere Verfahren wird durch § 32 Absätze 5 bis 11 BezVG geregelt.

Das maßgebliche Instrument zur Absicherung der Rechtmäßigkeit eines Bürgerbegehrens ist damit die Anzeigepflicht sowie die Entscheidung des Bezirksamts über dessen Zulässigkeit nach § 32 Absatz 4 BezVG und § 4 BezAbstDurchfG. Anders als bei Volksbegehren nach Artikel 50 HV, deren Recht- und Verfassungsmäßigkeit durch das Antragsrecht des Senats nach Artikel 50 Absatz 6 HV und § 26 Absatz 1 Nummer 1 HmbVAbstG bei dem Hamburgischen Verfassungsrecht gewährleistet werden kann, wird auf der Bezirksebene die Rechtmäßigkeit der Bürgerbegehren durch den in § 32 Absatz 4 BezVG und § 4 BezAbstDurchfG geregelten Zulassungsvorbehalt sichergestellt. Gegen die Zurückweisung eines Bürgerbegehrens können die Vertrauenspersonen wiederum um verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz ersuchen (§ 32 Absatz 4 Satz 2 BezVG und § 4 Absatz 5 BezAbstDurchfG).

Ohne diesen präventiven Zulassungsvorbehalt müssten alle Bürgerbegehren ungeachtet ihrer Rechtmäßigkeit durchgeführt werden. Dies aber dürfte dem Ziel der Vorlage der Volksinitiative entsprechen, nach dem Bürgerbegehren „nach dem Tag ihrer Anmeldung nicht mehr „be- bzw. verhindert" werden [dürfen]".

Dies würde indessen Bürgerbegehren außerhalb der Kompetenzen der Bezirksversammlung ermöglichen oder gar Bürgerbegehren, die in die subjektiven Rechte Einzelner rechtswidrig eingreifen oder sonst im Widerspruch zu gesetzlichen Regelungen stehen. Ohne die Zulassungsentscheidung des Bezirks besteht insofern die Gefahr rechtswidriger Verwaltungsentscheidungen auf Bezirksebene.

Ein verfassungsrechtlicher Konflikt mit dem Rechtsstaatsgebot wird ferner durch das Ziel der Vorlage, nach dem „Bürgerbegehren [...] nur im Wege eines neuen Bürgerentscheids abgeändert werden [dürfen]", erzeugt, da ein solcher ausschließlicher Änderungsvorbehalt zugunsten nachfolgender Bürgerentscheide auch den verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz von Personen erfasst, die durch diese Entscheidungen in ihren subjektiven Rechten betroffen sein könnten. Denn eine entsprechende Einschränkung zugunsten des gerichtlichen Rechtsschutzes ist in dem Vorlagetenor nicht enthalten. Diese Zielsetzung verstößt insbesondere gegen das Recht auf wirksamen Rechtsschutz gegen Akte der öffentlichen Gewalt aus Artikel 19 Absatz 4 Satz 1 GG. Nach dieser Vorschrift steht jemandem, der durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird, der Rechtsweg offen. In diesem Zusammenhang ist insbesondere zu berücksichtigen, dass in den Verfahren bezirklicher Bürgerbegehren und Bürgerentscheide – anders als in den Verfahren nach Artikel 50 HV – Verwaltungsentscheidungen getroffen werden können, die subjektive Rechtspositionen einzelner Personen betreffen.

7. Verstoß gegen das Kopplungsverbot

Die Vorlage der Volksinitiative verstößt zudem gegen das aus dem Demokratieprinzip folgende Koppelungsverbot.

Aus dem Demokratieprinzip folgt, dass Materien, die nicht in einem sachlich-inhaltlichen Zusammenhang stehen, nicht in demselben Volksbegehren miteinander gekoppelt werden dürfen. Echte Mitwirkung an einem Volksbegehren setzt voraus, dass der Bürger bei den Einzelakten dieses Gesetzgebungsvorgangs seinen Willen deutlich, unverkürzt und unverfälscht zum Ausdruck bringen kann. Dies ist notwendig, weil das Volk als solches nicht organisiert ist und demgemäß seinen Willen bei der Volksgesetzgebung nur in Form von Ab-

stimmungen zu Vorlagen äußern kann, die inhaltlich notwendigerweise von wenigen Personen vorbereitet werden müssen. Da das Volk auf die Abstimmung mit „Ja" oder „Nein" beschränkt ist, ist es geboten, sachlich und inhaltlich nicht unmittelbar zusammenhängende Materien getrennt zur Abstimmung zu stellen, um eine möglichst differenzierte Willensbildung des Volkes zu ermöglichen. Im Übrigen soll das Koppelungsverbot auch der Gefahr entgegenwirken, dass Regelungen und andere Vorlagen die erforderliche Mehrheit nur im Gefolge der Verbindung mit einem populären und damit zugkräftigen Einzelbegehren erreichen (zum Vorstehenden: Hamburgisches Verfassungsgericht, Urt. v. 13.10.2016, 2/16, juris, Rn. 190 ff., m.w.N.; Urt. v 7.5.2019, 4/18, juris, Rn. 63-64).

Diese Voraussetzungen werden von der Vorlage der Volksinitiative nicht erfüllt. Die Anliegen der Vorlage weisen nicht den gebotenen sachlich-inhaltlichen Zusammenhang auf. Denn die Vorlage der verfahrensgegenständlichen Volksinitiative,

> „Senat und Bürgerschaft unternehmen unverzüglich alle notwendigen Schritte, damit in Bezirksangelegenheiten rechtlich für Bezirk und Senat Bürgerentscheide bindend sind. Bürgerbegehren dürfen ab dem Tag ihrer Anmeldung nicht mehr be- bzw. verhindert werden.
>
> Erfolgreiche Bürgerentscheide oder der Beschluss des Bezirks über die Annahme von Bürgerbegehren dürfen nur im Wege eines neuen Bürgerentscheids abgeändert werden.",

lässt sich in folgende Wirkungsbereiche einteilen, die sachlich voneinander verschieden sind:

1. Die Bindungswirkung von Bürgerentscheiden in Bezirksangelegenheiten
    a. für den Senat
    b. für das Bezirksamt.

> Im Text der Vorlage: „ [...] damit in Bezirksangelegenheiten rechtlich für Bezirk und Senat Bürgerentscheide bindend sind."

2. Die Sperrwirkung der Anmeldung eines Bürgerbegehrens

> Im Text der Vorlage: „Bürgerbegehren dürfen ab dem Tag ihrer Anmeldung nicht mehr be- bzw. verhindert werden."

3. Die Begrenzung der Änderungskompetenz von Bürgerentscheiden auf nachfolgende Bürgerentscheide

> Im Text der Vorlage: „Erfolgreiche Bürgerentscheide oder der Beschluss des Bezirks über die Annahme von Bürgerbegehren dürfen nur im Wege eines neuen Bürgerentscheids abgeändert werden."

Zwar können diese Wirkungsbereiche der übergreifenden Intention zugeordnet werden, die Instrumente der direktdemokratischen Entscheidungen auf Bezirksebene in ihrer Wirkung zu verstärken. Allein aus einer gemeinsamen Zielsetzung folgt jedoch noch nicht die erforderliche Einheit der Materie:

> „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. Indizwirkung kann hierbei haben, ob einzelne Teile der vorgeschlagenen Regelung jeweils für sich einen eigenständigen Entwurf darstellen könnten. Entscheidend sind allerdings nicht formelle Kriterien, sondern der materielle Inhalt der Regelung: Nur wenn sich die vorgesehenen Regelungen eines Gesetzentwurfs auf einen umgrenzbaren Bereich beschränken, wenn sie nach objektiver Beurteilung innerlich eng zusammenhängen, also eine „Einheit der Materie" gegeben ist, kann von einem sachlichen Zusammenhang der Regelungsmaterie gesprochen werden. Damit ist zugleich klargestellt, dass verschiedene Regelungsmaterien nicht allein deshalb zu einem sachlich zusammenhängenden Gesetzeswerk werden, weil sie einer gemeinsamen Zielsetzung dienen. Auch dann, wenn Motivation und Abänderungstendenz der unterschiedlichen Materien deckungsgleich sind, müssen sie getrennt zur Abstimmung gestellt werden, um dem Volk als Souverän eine differenzierte Willensbildung zu ermöglichen. (Hamburgisches Verfassungsgericht, Urt. v. 7.5.2019, 4/18, juris, Rn. 65)"

Nach diesen Maßstäben liegen unterschiedliche materielle Regelungsinhalte vor, für die eine differenzierte Willensbildung durch getrennte Abstimmungsgegenstände zu gewährleisten wäre.

Die Bindungswirkung von Bürgerentscheiden in Bezirksangelegenheiten (oben Ziffer 1) ist zunächst sachlich verschieden von der intendierten Sperrwirkung angemeldeter Bürgerbegehren (oben Ziffer 2), da hier unterschiedliche Verfahrensgegenstände betroffen sind. Die vorgesehene Sperrwirkung (Ziffer 2) soll bereits ab der Anmeldung eines Bürgerbegehrens eintreten. Diese Forderung geht über die Forderung nach einer Bindungswirkung von Bürgerentscheiden deutlich hinaus. Denn die Bindungswirkung für Senat und Bezirksamt bezieht sich auf einen Bürgerentscheid, also eine abgeschlossene direktdemokratische Sachentscheidung. Eine bereits mit der Anmeldung eintretende Sperrwirkung hätte hingegen keine demokratische Legitimation, da sie allein ein Anliegen von drei Initiatorinnen oder Initiatoren darstellt. Diese Sperrwirkung ist weder in ihren Grundlagen, noch in ihrer Wirkung mit dem direktdemokratischen Instrument eines Bürgerentscheids vergleichbar.

Die Ziele der Ziffern 1 und 2 entscheiden sich sachlich wiederum jeweils von dem dritten Ziel der Vorlage (oben Ziffer 3), nach der Bürgerentscheide nur durch nachfolgende Bürgerentscheide aufgehoben werden können. Dies ist zunächst sachlich verschieden von dem Ziel zu Ziffer 1, als nicht nur eine Bindung für Senat und Bezirksamt Staatsorgane erzeugt

werden sollen wie in Ziffer 1, sondern das erfolgreiche Bürgerentscheide oder der Beschluss einer Bezirksversammlung zur Übernahme eines Bürgerbegehrensbegehren insgesamt änderungsfest ausgestaltet werden sollen, mit der ausschließlichen Ausnahme nachfolgender Bürgerentscheide („Bürgerentscheide dürfen nur im Wege eines neuen Bürgerentscheids abgeändert werden."). Die vorgesehene Beschränkung der Kompetenz zur Änderung einer durch Bürgerentscheid getroffenen Entscheidung hat insofern Regelungswirkungen, die über die Ziele in Ziffer 1 erheblich hinausgehen: Neben dem Senat wäre nämlich auch die Bürgerschaft als Legislative und sogar der gerichtliche Rechtsschutz von dem Änderungsverbot betroffen. Darüber hinaus hat die angestrebte Bindungswirkung auch eine direktdemokratische Einschränkung zur Folge, da sogar eine durch Volksentscheid herbeizuführende Änderung ausgeschlossen wäre. Schließlich würde nicht nur der direktdemokratisch legitimierte Bürgerentscheid erfasst, sondern auch der – zwar direktdemokratisch initiierte, nicht jedoch gefasste – Beschluss einer Bezirksversammlung zu der Übernahme eines Bürgerbegehrens. Der Gegenstand und die umfassende Wirkung der Ziele in Ziffer 3 sind demnach nicht mit den anderen Zielen in Ziffer 1 und 2 sachlich verbunden.

Darüber hinaus weist bereits die unter Ziffer 1 vorgesehene Bindungswirkung von erfolgreichen Bürgerentscheiden in sich zwei sachlich verschiedene Elemente auf, da die angestrebte Bindungswirkung zwei unterschiedliche Ebenen im Staatsaufbau betrifft, nämlich einerseits das Staatsorgan Senat (Ziffer 1 Buchstabe a) und andererseits die ihm nachgeordneten Bezirksämter als Verwaltungsträger. Das dies einen erheblichen Unterschied ausmacht hat, wird durch den folgende Vergleich verdeutlicht: Die rechtliche Bindung des Bezirksamtes durch einen von dem Wahlvolk dieses Bezirkes getroffenen Bürgerentscheid unterscheidet sich unter demokratietheoretischen und verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten wesentlich von der rechtlichen Bindung des Senats als Landesregierung durch die Entscheidung des Wahlvolkes einer Verwaltungsuntergliederung des Staates (Bezirk). Damit stellt die Forderung nach einer Bindungswirkung (oben Ziffer 1) bereits in sich keine einer undifferenzierten Ja/Nein-Entscheidung zugängliche Fragestellung dar.

8. Verstoß gegen den Grundsatz der Abstimmungsklarheit und Bestimmtheit

Die Volksinitiative verstößt gegen den aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip (Artikel 3 Absatz 1 HV) folgenden Grundsatz der Klarheit und Wahrheit von Gegenständen des Volksabstimmungsverfahrens.

Volksinitiativen müssen das Gewollte unmissverständlich zum Ausdruck bringen und hinreichend bestimmt sein. Da den Stimmberechtigten lediglich eine Zustimmung oder Ablehnung

möglich ist und für Nachfragen oder Formulierungsänderungen kein Raum ist, müssen Volksinitiativen aus sich selbst heraus eindeutig und klar verständlich sein (vgl. Hamburgisches Verfassungsgericht, Urt. v. 30.11.2005, 16/04, juris, Leitsätze 3a und 3e, Rn. 78). Für die erforderliche Auslegung ist dabei auf den Blickwinkel eines objektiven Betrachters abzustellen. 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 (Hamburgisches Verfassungsgericht, Urt. v. 30.11.2005, a.a.O., Rn. 78). Das aus dem Demokratieprinzip folgende Gebot der Abstimmungswahrheit und -klarheit fordert insofern, dass die Stimmberechtigten auf allen Stufen eines Volksabstimmungsverfahrens aus der Vorlage (Forderung) und deren Begründung die Abstimmungsfrage sowie deren Bedeutung und Tragweite nachvollziehen können (vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entsch. v. 13. 4.2000, Vf. 4-IX-00, juris, Rn. 151; Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urt. v. 10.4.2013, 22/11, juris, Rn. 48; Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Urt. v. 13.5.2013, 32/12, juris, Rn. 53). Die Vorlage muss deshalb in sich widerspruchsfrei, in allen Teilen inhaltlich nachvollziehbar und in diesem Sinne eindeutig und klar verständlich sein (Hamburgisches Verfassungsgericht, Urt. v. 30.11.2005, a.a.O, Rn. 78).

Diese verfassungsrechtlichen Voraussetzungen werden von der vorliegenden Volksinitiative nicht erfüllt.

Die Initiative verpflichtet Senat und Bürgerschaft zu Zielen, deren Umsetzung die zuvor unter 1. dargelegten umfassenden Änderungen der Hamburgischen Verfassung und des Hamburgischen Verwaltungsrechts erforderlich macht und die die Grundsätze der Hamburgischen Verfassung berühren:

Um das Ziel der Vorlage der Volksinitiative zu erreichen, bezirkliche Bürgerbegehren und Bürgerentscheide dem Weisungs- und Evokationsrecht des Senats zu entziehen und im Sinne der Vorlage „rechtlich bindend“ auszugestalten, müsste der in der Verfassung in Artikel 33 Absatz 2 Satz 2 HV verankerte Steuerungs- und Weisungszusammenhang zwischen Senat und den Verwaltungsbehörden (einschließlich der Bezirksämter) dergestalt modifiziert werden, dass von der Führung und Beaufsichtigung durch den Senat diejenigen Angelegenheiten ausgenommen werden, die in den Bezirken (Artikel 4 Absatz 2 HV) durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheide beschlossen worden sind.

Ferner macht die von der Volksinitiative begehrte Rechtspflicht eine Änderung von § 1 Absatz 4 VerwBehG erforderlich. Auch in diese Vorschrift müsste eine Ausnahme für erfolgreiche Bürgerentscheide auf Bezirksebene und für Beschlüsse der Bezirksversammlungen

über die Annahme von Bürgerbegehren eingefügt werden, die diese von Weisungen des Senats sowie von einer Erledigung der betroffenen Angelegenheit durch ihn ausnimmt.

Zudem müssten – wie zuvor dargelegt – die Regelungen in §§ 42 bis 45 BezVG umfassend modifiziert werden. Die hier geregelte Fach- und Rechtsaufsicht müsste durch die Einführung von Ausnahmen für erfolgreiche Bürgerentscheide und für Beschlüsse der Bezirksversammlungen über die Annahme von Bürgerbegehren umgestaltet werden. Das von der Volksinitiative beabsichtigte Ziel, dass „Bürgerbegehren [...] ab dem Tag ihrer Anmeldung nicht mehr „be- bzw. verhindert" werden [dürfen]" macht wiederum eine Anpassung der Regelungen in § 32 BezVG, des Bezirksabstimmungsdurchführungsgesetzes und der Bezirksabstimmungsdurchführungsverordnung erforderlich. Insbesondere der in § 32 Absatz 4 BezVG geregelte Zulassungsvorbehalt müsste aufgehoben werden, um das von der Vorlage bestimmte Ziel rechtsverbindlich umzusetzen.

Das Erfordernis dieser umfassenden Änderungen der Hamburgischen Verfassung, des Hamburgischen Verwaltungsorganisationsrechts sowie der gesetzlichen Regelungen zu Bürgerbegehren und -entscheiden erwähnt die Vorlage der Volksinitiative jedoch weder in ihrem Beschlusstenor noch in ihrer Begründung. Der Formulierung des Vorlagetenors sowie der Begründung sind weder die umfassenden gesetzlichen Änderungserfordernisse noch deren Inhalt und Umfang zu entnehmen. Deshalb bleiben den Stimmberechtigten auch die verfassungsrechtlichen Konflikte der Vorlage mit dem Demokratieprinzip, dem Rechtsstaatsprinzip sowie den Prinzip der Stadtstaatlichkeit verborgen. Bedeutung und Tragweite der mit der Vorlage eingeforderten Ziele werden insofern nicht transparent und nachvollziehbar dargelegt. Für die Stimmberechtigten ergibt sich deshalb kein eindeutig zu bestimmender Inhalt der Vorlage.

Darüber hinaus bleibt in der Vorlage die sachliche Bestimmung der Gegenstände der Bürgerbegehren bzw. der Bürgerentscheide unklar. Im Tenor der Vorlage wird hierfür der Begriff „Bezirksangelegenheiten" verwendet. In der Begründung erfolgt hierzu eine nähere Definition, nach der „Bezirksangelegenheiten"

> „diejenigen Bedürfnisse und Interessen [sind], die durch ihren spezifischen Bezug zum Bezirk allen Einwohnern des Bezirks gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben oder -wohnen betreffen."

Diese Definition der „Bezirksangelegenheiten" als Gegenstand von Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheiden lässt sich indessen nicht mit den gesetzlichen Regelungen im Be-

zirksverwaltungsgesetz und im Bezirksabstimmungsdurchführungsgesetz zu den zulässigen Gegenständen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in Einklang bringen. § 32 Absatz 1 BezVG definiert deren zulässigen Gegenstand wie folgt:

> (1) Die wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner eines Bezirkes können in allen Angelegenheiten, in denen die Bezirksversammlung Beschlüsse fassen darf, einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). Ausgenommen vom Bürgerbegehren sind Personalentscheidungen und Beschlüsse über den Haushalt.

Diese Regelung wird in § 1 BezAbstDurchfG wortgleich wiederholt. Der Tatbestand knüpft insofern an die Beschlussfassungszuständigkeit der Bezirksversammlung an (David, a.a.O., 2020, Art. 56, Rn. 18). Die Beschlussfassungszuständigkeit der Bezirksversammlungen ist nach § 19 Absatz 2 Satz 2 BezVG wiederum an die Zuständigkeit des Bezirksamts gekoppelt: Nach dieser Vorschrift kann die Bezirksversammlung in allen Angelegenheiten, in denen das Bezirksamt zuständig ist, bindende Beschlüsse fassen. Die Zuständigkeit der Bezirksämter ist wiederum in § 2 BezVG geregelt. Nach dieser Vorschrift sind die Aufgaben der Bezirksämter diejenigen Aufgaben der Verwaltung, die nicht wegen ihrer übergeordneten Bedeutung oder ihrer Eigenart einer einheitlichen Durchführung bedürfen. Solche werden nach § 2 Satz 3 BezVG vom Senat selbst wahrgenommen oder auf die Fachbehörden übertragen, wobei die Abgrenzung nach § 2 Satz 4 BezVG abschließend durch den Senat erfolgt. Aus diesem gesetzlichen Regelungsrahmen folgt, dass die Zulässigkeit bezirklicher Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheide von der Beschlussfassungszuständigkeit der Bezirksämter abhängig ist, die ihrerseits an die durch den Senat nach § 2 BezVG definierte Verwaltungszuständigkeit der Bezirksämter anknüpft, worin zugleich der in Artikel 57 Satz 2 HV enthaltenen Regelung entsprochen wird, nach der der Senat die Verwaltungszweige voneinander abgrenzt.

Von diesem Regelungsrahmen weicht die in der Begrünung der Vorlage der Volksinitiative enthaltene Begriffsbestimmung der Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheiden in „Bezirksangelegenheiten“ aber ab, da sie eine eigene, materielle Definition der Bezirksangelegenheiten als „diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die durch ihren spezifischen Bezug zum Bezirk allen Einwohnern des Bezirks gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben oder -wohnen betreffen“ vornimmt. Diese Begriffsbestimmung legt insofern nahe, dass mit der Vorlage der Volksinitiative auch insoweit eine Rechtsänderung angestrebt wird. Eine solche Anpassung der gesetzlichen Bestimmungen über die Gegenstände von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid legt der Tenor der Vorlage der Volksinitiative allerdings nicht dar.

Damit besteht eine Unklarheit für die Stimmberechtigten ebenso wie für eine Umsetzung durch Senat und Bürgerschaft im Fall eines erfolgreichen Volksentscheids, ob mit der Vorlage zugleich eine Änderung der zuvor dargelegten gesetzlichen Gegenstandsbestimmungen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden angestrebt wird. Dies ist mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Abstimmungsklarheit im Volksabstimmungsrecht nicht vereinbar.

Sollte wiederum eine Modifikation der gesetzlichen Gegenstandsbestimmung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden durch die Volksinitiative nicht angestrebt sein, so stellt die in der Begründung der Vorlage der Volksinitiative vorgenommene Begriffsbestimmung eine unzutreffende Darstellung der nach geltendem Recht zulässigen Gegenstände von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden dar, die bei den Stimmberechtigten einen Irrtum über den Befassungsgegenstand der vorliegenden Volksinitiative herbeiführen kann. Dies ist mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Abstimmungswahrheit nicht vereinbar.

Zugleich ist unklar, ob mit der Definition in der Begründung der Vorlage sogar eine Einschränkung der bisherigen Gegenstände von Bürgerbescheiden beabsichtigt ist. Gegenstand zurückliegender Bürgerbegehren waren insbesondere lokale Sport- oder Grünanlagen sowie Bauvorhaben – ein allen Einwohnerinnen und Einwohnern eines Bezirkes gemeinsamer Bezug war diesen Gegenständen nicht stets gemein.

Auch hinsichtlich der mit der Vorlage angestrebten absoluten Beschränkung der Änderungsbefugnis von Bürgerentscheiden auf nachfolgende Bürgerentscheide besteht eine Abweichung des Tenors der Vorlage von ihrer Begründung, nach der lediglich eine Änderung durch die Verwaltung ausgeschlossen sein soll:

> Tenor der Vorlage:
>
> „ […] Erfolgreiche Bürgerentscheide oder der Beschluss des Bezirks über die Annahme von Bürgerbegehren dürfen nur im Wege eines neuen Bürgerentscheids abgeändert werden."
>
> Begründung hierzu:
>
> „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.

Dabei handelt es sich jedoch um eine für die materiell-rechtliche Bewertung wesentliche Fragestellung, die die Stimmberechtigten nicht auf der Grundlage der ihnen vorliegenden Vorlage einschließlich ihrer Begründung abschließend beantworten können.

Zudem findet der Absatz in der Begründung, dass Bürgerbegehren und Bürgerentscheide unverzüglich umgesetzt werden müssten:

> „[...] Ein Bürgerentscheid oder der Beschluss über die Annahme eines Bürgerbegehrens müssen unverzüglich umgesetzt werden.",

keine inhaltliche Entsprechung mit den Forderungen des Tenors der Vorlage. Die Begründung geht insofern über den Inhalt der Vorlage in einem wesentlichen Punkt hinaus, was Fehlvorstellungen der Stimmberechtigten hervorrufen kann.

Es verstößt zudem gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Abstimmungsklarheit und -wahrheit, dass die Volksinitiative eine Abkehr von dem grundlegenden Verfassungsprinzip der Stadtstaatlichkeit nach Artikel 4 Absatz 1 HV anstrebt, ohne dies hinreichend kenntlich zu machen. Eine Abkehr von diesem zentralen Strukturmerkmal der Hamburger Verfassung wäre aber im Hinblick auf die Tragweite und Folgewirkung auch auf Grund des Prinzips der Abstimmungsklarheit durch eine eigenständige Initiative zu verfolgen.

Darüber hinaus ist der Teil des Vorlagentenors

> „Bürgerbegehren dürfen ab dem Tag ihrer Anmeldung nicht mehr be- bzw. verhindert werden."

für die Stimmberechtigten nicht hinreichend bestimmt, da die gewählten Begriffe für einen Rechtsunkundigen zu unbestimmt sind, um aus ihnen konkrete Ge- und Verbote ableiten zu können. Wie zuvor dargelegt [hierzu unter 3.] bleibt zudem in der Vorlage unklar, welche Folgen das angestrebte „Be- bzw. Verhinderungsverbot" für einander inhaltlich widersprechende Bürgerbegehren zum selben Gegenstand haben würde.

Die Vorlagentenor und Begründung sind schließlich insgesamt geeignet, bei rechtsunkundigen Stimmberechtigten die irrtümliche Vorstellung hervorzurufen, es ginge lediglich darum, den bezirklichen Bürgerbegehren und -entscheiden einen gesteigerten politischen Nachdruck zu verleihen. Die umfassenden verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Folgewirkungen blieben ihnen vollständig verborgen.

Jan Pörksen
(Staatsrat)

Anlage ASt 1

Senat der Freien und Hansestadt Hamburg
Erster Bürgermeister

Vollmacht

Für die verfassungsgerichtlichen Verfahren nach § 26 Absatz 1 des Volksabstimmungsgesetzes im Zusammenhang mit der Durchführung eines Volksbegehrens zu der Volksinitiative „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide jetzt verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“ wird

Herrn Staatsrat Jan Pörksen
Senatskanzlei
Rathausmarkt 1
20095 Hamburg

Vertretungsvollmacht nach § 25 Absatz 4 des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht erteilt. Die Vollmacht erstreckt sich auf alle mit der Führung der Verfahren verbundenen Verfahrensgegenstände und Prozesshandlungen.

Hamburg, den 2. Juli 2020

Dr. Peter Tschentscher
Erster Bürgermeister

Von: FP BIS A23 Landeswahlamt Hamburg
An: "Gregor Hackmack"
Betreff: AW: Rechtsberatung Mehr Demokratie - Bezirke, Verfassungsreferendum - Staatsziel
Datum: Mittwoch, 8. Mai 2019 15:58:00

Sehr geehrter Herr Hackmack,
hiermit komme ich zurück auf Ihre Beratungsanfrage nach § 1a VAbstG. Wie bereits telefonisch erörtert, kann wegen der Kurzfristigkeit ausschließlich eine diesseitige kursorische Betrachtung und ohne Einbeziehung weiterer Stellen erfolgen.

Präambel

Die beabsichtigte Änderung der Präambel begegnet bei kursorischer Betrachtung keinen wesentlichen Bedenken. Solange in der FHH keine Gemeinden bestehen, ist die Präambel allerdings insoweit zumindest unverständlich. In Bezug auf die Europäische Union ist nicht ersichtlich, dass die den Verträgen der Europäischen Union verfassten Grundlagen einen zulässigen Gegenstand darstellen könnten. Dies ist Aufgabe und Angelegenheit der Mitgliedsstaaten und nicht der Länder; insoweit stellt sich die Frage, ob mit einer Präambel, die als „Staatsziel" den Einsatz für einen bestimmten Aufbau der Verfasstheit der Europäischen Union vorgeben soll, nicht mittelbar der nach Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV ausgeschlossene Tatbestand der Bundesratsinitiative betroffen ist und umgangen werden soll.
Diese Problemstellung ließe sich allerdings lösen, wenn die Gemeinden und die Europäische Union aus dem Entwurf gestrichen würden.
Unklar ist diesseits, welchen Zwecken die Änderung der Präambel dienen soll; d.h., welche Auswirkungen damit verbunden werden sollen. Mangels Begründung ließe sich diesbezüglich allenfalls spekulieren.

Art. 3

Der Entwurf „Verfassung schützen ..." begegnet auch bei kursorischer Betrachtung erheblichen Bedenken.

Systematik

Die beabsichtigte Einführung der Zustimmung des Volkes zu einer Änderung der Verfassung ist zunächst systematisch unrichtig zugeordnet. Hier wäre Art. 51 HV zu ändern, denn dort finden sich die Bestimmungen zu einer Änderung der Verfassung.

Materielle Bewertung

Unter Einbeziehung der Entscheidungsgründe des Hamburgischen Verfassungsgerichts zum Az. HVerfG 2/16 bestehen nach diesseitiger Auffassung durchgreifende Bedenken gegen die Einführung eines Zustimmungserfordernisses des Volkes zu Änderungen der Verfassung, sofern nicht zugleich die Änderung der Verfassung allein durch Volksentscheid aufgehoben wird. Denn in der Entscheidung hat das Hamburgische Verfassungsgericht ausgeführt, dass in dem dort gegenständlichen Entwurf eines obligatorischen Referendums für Änderungen der Verfassung ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip zu sehen sei, weil unterschiedliche Maßstäbe an die Änderung der Verfassung durch Volksentscheid oder durch die Bürgerschaft gelegt würden. Dies verstoße gegen die „unverrückbaren Grundentscheidungen der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg".
Bei kursorischer Betrachtung ließe sich dies nur dadurch auflösen, dass die Änderung der Verfassung in den Ausschlusskatalog in Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV aufgenommen oder zumindest die Bindungswirkung in Art. 50 Abs. 4 HV für durch Volksentscheid beschlossenen Verfassungsänderungen aufgehoben würde (ggf. in Verbindung mit einem bestätigenden Bürgerschaftsbeschluss zu durch Volksentscheid beschlossene Verfassungsänderungen).
Unter dem Blickwinkel o.g. Urteilsgründe dürfte auch die beabsichtigte Änderung von Art. 3 Abs. 2 in Anlehnung an Art. 20 Abs. 2 GG hieran nichts ändern. Abgesehen von der Wortung in den Urteilsgründen („unverrückbar") stellt das Hamburgische Verfassungsgericht in oben angeführten Urteilsgründen ausdrücklich auf Art. 28 Abs. 1 i.V.m. Art 20 Abs. 2 GG ab und führt aus: „Denn zwar erkennt auch das Grundgesetz das Volk im Rahmen landesverfassungsrechtlicher Möglichkeiten zur Herrschaftsausübung durch Abstimmungen als gleichwertig an, es garantiert jedoch zugleich dem Repräsentationsorgan eine substanzielle Aufgabenzuweisung im Sinne quantitativ und qualitativ genügender Entscheidungsbefugnisse ...".
Es ist daher nicht ersichtlich, dass durch die beabsichtigte Übernahme des Wortlauts in Art. 20 Abs. 2 GG (Länder: Art. 28 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 28 Abs. 2 GG) irgendeine Änderung im Hinblick auf das Verhältnis der direkten zur repräsentativen Demokratie ändern würde; ohnedies ist in der Hamburger Verfassung die direkte Demokratie deutlich ausgeprägter geregelt, als im GG, wo Volksabstimmungen nur für bestimmte

Entscheidungen vorgesehen sind.

Koppelungsverbot

In der Entscheidung vom 7. Mai 2019 hat das Hamburgische Verfassungsgericht die mit Urteil vom 13. Oktober 2016 ausdifferenzierte Linie zum Koppelungsverbot bestätigt, wonach das Demokratieprinzip zwingend erfordert, dass der Abstimmungsgegenstand insgesamt eine Einheit darstellen muss (Einheit der Materie). Bei kursorischer Betrachtung bestehen daher Bedenken gegen die vorgesehene Änderung von Art. 3 Abs. 2 und Art. 50 HV, weil nach den vorstehenden Ausführungen ein inhaltlicher Zusammenhang der beabsichtigten Änderungen jedenfalls bei kursorischer Betrachtung nicht ersichtlich ist.

Auch aus der spärlichen Begründung („Das Demokratieprinzip wird eindeutig und auslegungssicher an Artikel 20 Absätze 2 und 3 GG angepasst.") ergibt sich ein solcher Zusammenhang nicht, zumal die bestehenden verfassungsrechtlichen Regelungen den Anforderungen des Art. 28 Abs. 1 GG entsprechen.

Variante 2

Zu dem beabsichtigten Absatz 3 verweise ich auf obige Ausführungen.

Zu dem beabsichtigten Absatz 2 ist anzumerken, dass die Ausübung der Staatsgewalt durch „Beschlüsse geloster Bürgerräte" nicht mit dem Homogenitätsprinzip in Art. 28 Abs. 1 GG in Einklang zu bringen sein dürften, denn grundgesetzlich sind Wahlen und Abstimmungen bestimmt. Abgesehen davon dürfte ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip vorliegen, denn es erschließt sich diesseits bei kursorischer Prüfung nicht, inwieweit ein Losverfahren auf demokratische Grundsätze zurückzuführen sein sollte.

Ungeachtet der vorstehenden durchgreifenden Bedenken ergibt sich aus dem Entwurf nicht, wie die Bürgerräte in dem verfassungsrechtlichen Gefüge eingebunden sein sollten. Eine Bewertung ohne nähere Konkretisierung des Verhältnisses der Bürgerräte zu anderen Verfassungsorganen, die Anwendungsbereiche und die Grundsätze des Losverfahrens ist nach diesseitiger Auffassung nicht möglich.

Art. 4

Nach diesseitiger kursorischer Betrachtung bestehen durchgreifende rechtliche Bedenken.

Allein die beabsichtigte Übernahme des Wortlauts aus Art. 28 GG ist nach diesseitiger Auffassung unzureichend und lässt völlig offen, wie der Aufbau des Stadtstaates ausgestaltet werden soll. Auch lässt sich aus der Begründung nichts entnehmen. Sollte eine Änderung der verfassungsrechtlichen Bestimmungen, also ein Gesetzentwurf verfolgt werden, müssten nach diesseitiger Auffassung insgesamt die Bestimmungen zum neuen Staatsaufbau geregelt werden.

Die Übergangsbestimmung ist nach diesseitiger Auffassung bereits mit dem Demokratieprinzip nicht vereinbar. Denn für den Fall, dass keine rechtzeitige Umsetzung erfolgte, würde dem Gesetzgeber Schleswig-Holsteins die Bestimmung des Stadtstaates Hamburg überlassen werden. Die Bestimmung wäre aber auch nicht umsetzbar, denn die kommunalrechtlichen Regelungen Schleswig-Holsteins sind weder mit den verfassungsrechtlichen Bestimmungen Hamburgs, noch mit den übrigen gesetzlichen Regelungen sowie der Organisation vereinbar.

Es könnte sich ggf. anbieten, den Weg einer anderen Vorlage einzuschlagen.

Insgesamt bestehen darüber hinaus nicht nur unerhebliche Bedenken hinsichtlich eines Verstoßes gegen den Haushaltsvorbehalt in Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV. Denn der Umbau des Stadtstaates Hamburg dürfte über einen längeren Zeitraum erhebliche Finanzmittel binden und damit in das Budgetrecht des Parlaments eingreifen.

Mit freundlichen Grüßen

Oliver Rudolf
Freie und Hansestadt Hamburg
- Landeswahlleiter -
Johanniswall 4, 20095 Hamburg
Tel.: 040/427 312 422

Von: Gregor Hackmack [mailto:ghackmack@change.org]
Gesendet: Donnerstag, 2. Mai 2019 10:03
An: FP BIS A23 Landeswahlamt Hamburg ; clemens.oswald@outlook.de
Betreff: Re: Rechtsberatung Mehr Demokratie - Bezirke, Verfassungsreferendum - Staatsziel

Sehr geehrter Herr Rudolf,
ich habe in den Entwurf

- Verfassung schützen - obligatorisches Referendum (Art. 3)

jetzt noch eine Variante 2 eingefügt mit der Bitte diese ebenfalls rechtlich zu prüfen.
Vielen Dank und beste Grüße

Gregor Hackmack
0162 8444495
On Wed, 1 May 2019 at 21:23, Gregor Hackmack <ghackmack@change.org> wrote:

> Sehr geehrter Herr Rudolf,
> der Landesverband von Mehr Demokratie diskutiert den Start von drei Volksinitiativen.
> - Verbindlichkeit von Bürgerbegehren (Art. 4)
> - Verfassung schützen - obligatorisches Referendum (Art. 3)
> - Staatsziel - Direkte Demokratie
>
> Ich möchte Sie nach § 1a des Volksabstimmungsgesetzes bitten, uns eine Einschätzung zu geben, ob die Formulierungen soweit rechtskonform sind oder ggf. gegen das Koppelungsverbot verstoßen oder an andere rechtliche Hürden stoßen.
> Da die Landesmitgliederversammlung von Mehr Demokratie bereits am kommenden Mittwoch, den 8. Mai 2019, stattfindet, wäre es klasse, Ihre Einschätzung bis dahin zu haben.
> Für Rückfragen können Sie mich jederzeit auch telefonisch erreichen: 0162- 8444495
> Vielen Dank und beste Grüße
> Gregor Hackmack
> --
>
> Gregor Hackmack
> Vorstand
>
>
>
> Haus der Bundespressekonferenz
> Schiffbauerdamm 40
> DE-10117 Berlin
>
> E-Mail: ghackmack@change.org
> Telefon: +49 (0) 30 - 275 79 380
> Mobil: +49 (0)162 - 8 4444 95
> Twitter: @g_hackmack
>
> Erfolge und Transparenz: Jahresbericht 2018
> Veränderung ist möglich: Förder*in werden

--

Gregor Hackmack
Vorstand

Haus der Bundespressekonferenz
Schiffbauerdamm 40
DE-10117 Berlin

E-Mail: ghackmack@change.org
Telefon: +49 (0) 30 - 275 79 380
Mobil: +49 (0)162 - 8 4444 95
Twitter: @g_hackmack

Erfolge und Transparenz: Jahresbericht 2018
Veränderung ist möglich: Förder*in werden

Von: Gregor Hackmack
An: FP BIS A23 Landeswahlamt Hamburg
Betreff: Re: Rechtsberatung Mehr Demokratie - Bezirke, Verfassungsreferendum - Staatsziel
Datum: Mittwoch, 8. Mai 2019 12:37:03

Sehr geehrter Herr Rudolf,

ich habe unsere Gesetzentwürfe aufgrund des gestrigen Urteils leicht angepasst:

- Volksinitiative zur Verbindlichkeit von Bürgerbegehren auf Bezirksebene (Art. 4 HV)
- Volksinitiative zur Klarstellung des Demokratieprinzips und für obligatorische Verfassungsreferenden (Art. 3 HV)

Mögen Sie noch einmal drüber schauen?

Vielen Dank und beste Grüße

Gregor Hackmack
0162 - 8444495

On Wed, 1 May 2019 at 21:23, Gregor Hackmack <ghackmack@change.org> wrote:

> Sehr geehrter Herr Rudolf,
>
> der Landesverband von Mehr Demokratie diskutiert den Start von drei Volksinitiativen.
>
> - Verbindlichkeit von Bürgerbegehren (Art. 4)
> - Verfassung schützen - obligatorisches Referendum (Art. 3)
> - Staatsziel - Direkte Demokratie
>
> Ich möchte Sie nach § 1a des Volksabstimmungsgesetzes bitten, uns eine Einschätzung zu geben, ob die Formulierungen soweit rechtskonform sind oder ggf. gegen das Koppelungsverbot verstoßen oder an andere rechtliche Hürden stoßen.
>
> Da die Landesmitgliederversammlung von Mehr Demokratie bereits am kommenden Mittwoch, den 8. Mai 2019, stattfindet, wäre es klasse, Ihre Einschätzung bis dahin zu haben.
>
> Für Rückfragen können Sie mich jederzeit auch telefonisch erreichen: 0162- 8444495
>
> Vielen Dank und beste Grüße
> Gregor Hackmack
>
> --
>
> Gregor Hackmack
> Vorstand
>
>
>
> Haus der Bundespressekonferenz

Schiffbauerdamm 40
DE-10117 Berlin

E-Mail: ghackmack@change.org
Telefon: +49 (0) 30 - 275 79 380
Mobil: +49 (0)162 - 8 4444 95
Twitter: @g_hackmack

Erfolge und Transparenz: Jahresbericht 2018
Veränderung ist möglich: Förder*in werden

--

Gregor Hackmack
Vorstand

Haus der Bundespressekonferenz
Schiffbauerdamm 40
DE-10117 Berlin

E-Mail: ghackmack@change.org
Telefon: +49 (0) 30 - 275 79 380
Mobil: +49 (0)162 - 8 4444 95
Twitter: @g_hackmack

Erfolge und Transparenz: Jahresbericht 2018
Veränderung ist möglich: Förder*in werden

Von: FP BIS A23 Landeswahlamt Hamburg
An: "Gregor Hackmack"
Betreff: AW: [EXTERN]-Rechtsberatung - Verbindliche Bürgerbegehren
Datum: Dienstag, 2. Juli 2019 16:30:00

Sehr geehrter Herr Hackmack,
vielen Dank für die übermittelten Überlegungen.
Soweit die Kurzfristigkeit der Anfrage es erlaubt, nehme ich wie folgt Stellung:
Nach diesseitigem Verständnis zielt das inhaltliche Interesse darauf ab, in irgendeiner Weise die Verbindlichkeit bezirklicher Bürgerentscheide zu stärken.
Die Variante 1 sieht offenbar den Weg über die Rekommunalisierung vor. Die Schaffung von Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts und damit der vollständige Umbau des Stadtstaates Hamburg dient dabei offenbar als Mittel zum Zweck, denn solange staatliche und gemeindliche Aufgaben nicht getrennt werden und keine kleinräumigeren Gebietskörperschaften (Gemeinden) als eigenständige Rechtsträger eingerichtet werden, bleibt die Gesamtverantwortlichkeit des Senats bestehen. Insoweit sind die inhaltlichen Vorgaben der Varianten 2 und 3 nicht hinreichend deutlich konturiert. Hier bleibt die Forderung jeweils inhaltlich zu unbestimmt; diesseits ist nicht klar erkennbar, welche konkreten Maßnahmen dann für den Fall eines erfolgreichen Volksentscheids zu ergreifen wären und wann die Forderung als erfüllt zu bewerten wäre. Insgesamt wäre für eine inhaltliche Befassung auch jeweils eine Begründung hilfreich.
Die Variante 1 sieht vor, insgesamt das Gefüge des geltenden verfassungsrechtlichen Staatsaufbaus der Freien und Hansestadt Hamburg neu zu gestalten. Dabei wird die Zielsetzung, die Verbindlichkeit von Bürgerentscheiden zu stärken, nicht gleichzusetzen sein mit der Zielrichtung, den Staatsaufbau in der Weise zu verändern, dass das Land Hamburg eine kommunale Untergliederung erhält. Hierbei handelt es sich um unterschiedliche Regelungsbereiche, nämlich um den Staatsaufbau insgesamt auf der einen Seite und auf der anderen Seite um ein Instrument der demokratischen Mitwirkung an Einzelentscheidungen auf regionaler Ebene. Mithin dürfte eine Koppelung dieser beiden Zielrichtungen in einer Volksinitiative unzulässig sein.
Haushaltspläne als Ausschlussgegenstand nach Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV: Die Schaffung der verfassungsrechtlichen und sonstigen einfachgesetzlichen Grundlagen für eine Rekommunalisierung Hamburgs sowie die folgende Umsetzung dürfte nach diesseitiger Einschätzung erhebliche Kosten verursachen sowie eine Bindung für zukünftige Haushalte bedeuten, so dass vorbehaltlich einer Beteiligung anderer Behörden erhebliche Zulässigkeitsbedenken bestehen. Ungeachtet der Kosten indes auch dahingehend, dass die Schaffung von Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts nach Art. 28 GG auch eine strukturelle Änderung im Haushaltswesen bedeutet, denn die grundgesetzliche Gemeindehoheit umfasst auch den Anspruch auf eine aufgabenadäquate Finanzausstattung. Dies bedeutet aber auch eine Bindung des Haushaltsgesetzgebers. Darüber hinaus könnte mit Blick auf Art. 28 Abs. 2 Satz 3 2. Halbsatz aber auch der Ausschlusstatbestand der Abgaben betroffen sein.
Nicht überzeugend ist die bei allen drei Varianten vorgesehene Vorgabe, dass eine Kommission unter Beteiligung der Initiative die konkrete Ausgestaltung erarbeiten soll und die Bürgerschaft zur Beschlussfassung des Ergebnisses verpflichtet sein soll. Wird eine andere Vorlage zur Abstimmung gestellt, so verzichtet der Volksgesetzgeber gerade darauf, die konkrete gesetzliche Formulierung zu bestimmen. Der Bürgerschaft vorzugeben, in welcher Weise sie ihre Aufgabe als Gesetzgeber wahrnimmt, stünde im Widerspruch zu ihrer verfassungsrechtlichen Stellung. Darüber hinaus würde eine solche Vorgabe bedeuten, dass die Initiatoren ein Mandat für die weitere Ausgestaltung erhielten - dies stellte eine Vermischung von direkter und repräsentativer

Demokratie dar. Volksgesetzgebung hat eine Sachentscheidung zum Gegenstand und ist kein Akt der Gestaltung einer Repräsentation („Bei einem Volksentscheid geht es hingegen nicht um die zu legitimierende Übertragung von Entscheidungsmacht, sondern um die Entscheidung einer Sachfrage." HVerfG 3/10). Insoweit bestehen deutliche demokratietheoretische Bedenken.
Zu dem Instrument der anderen Vorlage: Nach der Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts ist es grundsätzlich zulässig, im Wege einer anderen Vorlage Senat und Bürgerschaft zur Einleitung einer Gesetzesänderung aufzufordern, die einer konkrete Zielvorgabe entspricht (HVerfG 5/04 unter II.1.). Diese Rechtsprechung hat indes Art. 50 HV in einer Fassung zugrunde gelegen, in der verfassungsrechtlich noch nicht die Verbindlichkeit von Volksentscheiden über andere Vorlagen (Art. 50 Abs. 4a VH) bestimmt war. Die Fragestellung möglicher Auswirkungen auf die Zulässigkeit ist ebenso wie die Frage, ob eine Verfassungsänderung überhaupt Gegenstand einer anderen Vorlage sein kann - insbesondere unter Einbeziehung der verfassungsrechtlichen Fachlichkeit - noch nicht diskutiert. Sowohl die Schaffung einer kommunalen Untergliederung, wie auch eine Begrenzung oder Abschaffung des Evokationsrechts bedürften nach diesseitiger Auffassung jeweils einer Verfassungsänderung.
Soweit eine klare Vorstellung über die Ausgestaltung besteht, erscheint es empfehlenswert, die Vorlage (Gesetzentwurf oder andere Vorlage) einschließlich Begründung mit einer angemessenen Frist, die auch eine Beteiligung anderer Behörden ermöglicht, zur Beratung einzureichen.
Mit freundlichen Grüßen
Oliver Rudolf
Freie und Hansestadt Hamburg
- Landeswahlleiter -
Johanniswall 4, 20095 Hamburg
Tel.: 040/42839-1732
Von: Gregor Hackmack [mailto:gregor.hackmack@mehr-demokratie.de]
Gesendet: Dienstag, 25. Juni 2019 10:32
An: FP BIS A23 Landeswahlamt Hamburg
Betreff: [EXTERN]-Rechtsberatung - Verbindliche Bürgerbegehren
Sehr geehrter Herr Rudolf,
vielen Dank für Ihre wertvolle Rechtsberatung von Anfang Mai. Wir haben uns Ihren Rat zu Herzen genommen und tendieren aktuell zu dem von Ihnen empfohlenen Instrument der sonstigen Vorlage.
Aktuell diskutieren wir in unserem Bündnis drei Varianten, zu denen wir gerne Ihr kursorisches Feedback hätten. Unser nächstes Bündnistreffen findet am 04. Juli 2019 statt. Wäre es möglich, dass Sie uns bis zum 02. Juli Ihr Feedback zukommen ließen?
Vielen Dank und beste Grüße
Gregor Hackmack
0162 - 8444495
Variante1 (Gemeinden für Hamburg)
Senat und Bürgerschaft unternehmen alle notwendigen Schritte um gemäß Art. 28 Absatz 2 GG staatliche und gemeindliche Tätigkeit zu trennen und Gemeinden für Hamburg einzuführen.
Ziel ist es innerhalb von fünf Jahren Politik in Hamburg bürgernäher und Bürgerentscheide gegenüber dem Senat verbindlicher zu machen.
*Für die konkrete Ausgestaltung setzt die Bürgerschaft eine Kommission ein, die unter Einbindung der Initiator*innen dieser Volksinitiative einen entsprechenden Gesetzentwurf erarbeitet, der von der Bürgerschaft verabschiedet und vom Senat verkündet wird. Die Kommission tagt öffentlich und erstattet halbjährlich öffentlich Bericht.*
Variante 2 (stärkere Bezirke)

Senat und Bürgerschaft unternehmen alle notwendigen Schritte, um den Hamburger Bezirken mehr Entscheidungsrechte im Sinne einer kommunalen Selbstverwaltung zu ermöglichen.
Ziel ist es innerhalb von fünf Jahren Politik in Hamburg bürgernäher und Bürgerentscheide gegenüber dem Senat verbindlicher zu machen.
*Für die konkrete Ausgestaltung setzt die Bürgerschaft eine Kommission ein, die unter Einbindung der Initiator*innen dieser Volksinitiative einen entsprechenden Gesetzentwurf erarbeitet, der von der Bürgerschaft verabschiedet und vom Senat verkündet wird. Die Kommission tagt öffentlich und erstattet halbjährlich öffentlich Bericht.*

Variante 3 (Berlin Plus)

Senat und Bürgerschaft unternehmen alle notwendigen Schritte, damit in Hamburg die Bezirke die gemeindlichen Aufgaben grundsätzlich in eigener Verantwortung und mit eigenverantwortlichen Bezirksparlamenten durchführen.
Nur Aufgaben die aufgrund ihrer Natur zwingend durch die Stadt durchgeführt werden müssen, dürfen aufgrund eines Gesetzes und soweit nicht die Bezirke diese Aufgabe einvernehmlich gemeinsam durchführen, durch die Stadt durchgeführt werden.
Ziel ist es innerhalb von fünf Jahren Politik in Hamburg bürgernäher und Bürgerentscheide gegenüber dem Senat verbindlicher zu machen.
*Für die konkrete Ausgestaltung setzt die Bürgerschaft eine Kommission ein, die unter Einbindung der Initiator*innen dieser Volksinitiative einen entsprechenden Gesetzentwurf erarbeitet, der von der Bürgerschaft verabschiedet und vom Senat verkündet wird. Die Kommission tagt öffentlich und erstattet halbjährlich öffentlich Bericht.*

--

Mitglied des Landesvorstands
Mehr Demokratie e.V. Hamburg
Mittelweg 12
20148 Hamburg
040 - 317 69 10 0
0162 -8444495

Von: FP BIS A23 Landeswahlamt Hamburg
An: "Gregor Hackmack"
Betreff: AW: [EXTERN]-Verbindlichkeit von Bürgerbegehren
Datum: Mittwoch, 17. Juli 2019 18:46:00

Sehr geehrter Herr Hackmack,
vielen Dank für die neuen Überlegungen.
In der Sache wird die beabsichtigte Verbindlichkeit für den Senat darauf hinauslaufen, dass der bestehende staatliche Aufbau grundsätzlich verändert werden müsste. Abgesehen von der bereits angeführten Fragestellung ob eine hierfür notwendige Verfassungsänderung über den Weg einer anderen Vorlage durchgesetzt werden könnte, geht das Erfordernis eines solchen fundamentalen Umbaus nicht aus der unten stehenden Vorlage hervor. Damit fehlt es aber auch an der erforderlichen Bestimmtheit, denn für die Stimmberechtigten ist die Reichweite nicht erkennbar. Auch die Formulierung „alle notwendigen Schritte" lässt eben offen, was denn notwendig sein könnte. Damit fehlt es aber auch daran zuverlässig erkennen zu können, über welchen vollständigen Inhalt durch Zustimmung, Ablehnung oder Nichtteilnahme zu entscheiden ist (vgl. auch VolX-Uni-Entscheidung des HmbVerfG zu der Wendung „im Rahmen des Möglichen"). Bildete indes die kommunale Untergliederung den Gegenstand, läge bei gleichzeitiger Forderung nach Verbindlichkeit von Bürgerentscheiden eine unzulässige Koppelung vor.
Eine Einführung allein der (passiven) Verbindlichkeit von Bürgerentscheiden für den Senat (eine verbindliche Aufforderung zu einem Tun dürfte jeweils nicht gemeint sein – andernfalls wäre ohnedies ein Demokratieproblem gegeben), ohne gleichzeitige zumindest partielle Trennung von staatlichen und gemeindlichen Tätigkeiten erscheint mir bei kursorischer Betrachtung verfassungsrechtlich nicht möglich.
Lediglich ergänzend: Eine besondere Bindungswirkung von Bürgerbegehren erscheint mir nicht demokratisch legitimiert. Es liegt eben noch keine Entscheidung des Volkes vor, sondern das Anliegen ist dann von der Bezirksversammlung übernommen worden; in diesem Fall kann aber auch keine höhere Bindungs- oder Legitimationswirkung eintreten, als bei einem anderen Beschluss der Bezirksversammlung.
Mit freundlichen Grüßen
Oliver Rudolf
Freie und Hansestadt Hamburg
- Landeswahlleiter -
Johanniswall 4, 20095 Hamburg
Tel.: 040/42839-1732

Von: Gregor Hackmack [mailto:gregor.hackmack@mehr-demokratie.de]
Gesendet: Montag, 15. Juli 2019 12:27
An: FP BIS A23 Landeswahlamt Hamburg
Cc: Thérèse Fiedler ; Siegfried Chevalier ; Thomas Michel ; Anke Kewitz
Betreff: [EXTERN]-Verbindlichkeit von Bürgerbegehren

Sehr geehrter Herr Rudolf,
vielen Dank für Ihre bisherigen, für uns sehr hilfreichen Rückmeldungen! Wir haben jetzt einen neuen Entwurf und uns entschieden, uns nur noch auf die Verbindlichkeit von Bürgerbegehren zu fokussieren.
Es wäre klasse, wenn Sie bis Mittwoch, 17.07. einmal kursorisch drüber schauen könnten.
Vielen Dank und beste Grüße
Gregor Hackmack

Bürgerbegehren verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort

Senat und Bürgerschaft unternehmen alle notwendigen Schritte, damit

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in örtlichen Bezirksangelegenheiten gegenüber dem Bezirk ebenso wie dem Senat bindend sind.
Nach dieser Maßgabe können entsprechende Bürgerentscheide oder die Annahme eines Bürgerbegehrens durch den Bezirk nur im Wege eines fakultativen Referendums abgeändert werden.

Begründung

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

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in örtlichen Bezirksangelegenheiten müssen gegenüber dem Bezirk ebenso wie dem Senat bindend sein und insoweit unverzüglich umgesetzt werden.

Die Abänderung eines Bürgerentscheides oder die Abänderung eines durch den Bezirk angenommenen Bürgerbegehrens darf nur im Wege eines fakultativen Referendums möglich sein. Dies würde die Anwendung eines für die Volksgesetzgebung in Hamburg bereits bewährten und für die Koordination von repräsentativer und direkter Demokratie geeigneten Verfahrens darstellen.

Mit einer ausgewogenen Regelung für die Bindungswirkung von Bürgebegehren und Bürgerentscheiden können dem Bedürfnis der Einwohner*innen nach direkter Teilhabe an Entscheidungen angemessen Rechnung getragen und der politische Zusammenhalt gefördert werden.

--
Mitglied des Landesvorstands
Mehr Demokratie e.V. Hamburg
Mittelweg 12
20148 Hamburg
040 - 317 69 10 0
0162 -8444495
Jetzt Mitglied werden und Demokratie stärken!

Anlage ASt 6

Von: Gregor Hackmack
An: FP BIS A23 Landeswahlamt Hamburg
Cc: Bernd Kroll; Thérèse Fiedler; Johannes Rienau - Mehr Demokratie Hamburg
Betreff: [EXTERN]-Re: [EXTERN]-Prüfung Unterschriftenliste - Bürgerbegehren verbindlich machen
Datum: Freitag, 2. August 2019 18:40:55

Sehr geehrter Herr Rudolf,

vielen Dank für die umgehende und schnelle Rückmeldung. Die Schrift haben wir vergrößert und ihre juristischen Bedenken zur Kenntnis genommen. Wir haben alle Einwände sorgfältig von unseren Jurist*innen prüfen lassen und sind bereit das Risiko einzugehen. Gerade das Instrument der anderen Vorlage, auf das Sie uns ja ursprünglich gebracht hatten, sollte hier genügend Freiraum zulassen. Andernfalls wäre es ziemlich bedeutungslos.

Abschließend geht es hier zudem nicht nur um eine juristische, sondern vor allem eine politische Auseinandersetzung und wir sind sehr gespannt, wie sich die politischen Parteien im anstehenden Bürgerschaftswahlkampf zu unserer Forderung positionieren...

Nochmals vielen Dank für Ihre stets schnellen und kompetenten Reaktionen!

Beste Grüße
Gregor Hackmack

Am Fr., 2. Aug. 2019 um 17:10 Uhr schrieb FP BIS A23 Landeswahlamt Hamburg <landeswahlamt-hamburg@bis.hamburg.de>:

> Sehr geehrter Herr Hackmack,
>
> vielen Dank für den übermittelten Entwurf einer Unterschriftsliste zu einer beabsichtigten Volksinitiative.
>
> Zu der erbetenen rein formalen Prüfung des Entwurfs einer Unterschriftsliste vgl. diesseitige Anmerkungen in dem Dokument. Ergänzend sollten die Hinweise in einer größeren Schriftart aufgeführt werden, um die Lesbarkeit zu befördern.
>
> Der Begründungstext muss nicht zwingend mit der Unterschriftsliste verbunden sein. Die feste und dauerhafte Verbindung in § 1 VAbstVO bezieht sich auf den Fall, dass eine Unterschriftsliste auf Folgeseiten weitere Felder für die Unterschriftsleistung umfasst. Mit der Unterschrift wird entsprechend des - allerdings bei Ihrem Entwurf wegen der bedenklich kleinen Schriftart kaum lesbaren - Inhalts der Erklärung bekundet, dass die Gelegenheit zur Kenntnisnahme des vollständigen Wortlauts gegeben worden ist. Die Begründung kann deshalb auf einem gesonderten Blatt stehen, muss indes bei der Sammlung zur Kenntnisnahme angeboten werden.
>
> Eine inhaltliche Beratung ist trotz diesseitiger Anregung offenkundig nicht gewünscht. Ungeachtet dessen bleiben die bereits bei wegen der jeweiligen Kurzfristigkeit allein möglichen kursorischen Betrachtung genannten Bedenken gegen die Zulässigkeit bestehen. Dies betrifft insbesondere die Frage der Zulässigkeit des Instruments der anderen Vorlage für eine zur Umsetzung erforderliche Verfassungsänderung (Umgehung), ein möglicher Verstoß gegen das Demokratieprinzip wegen nicht ausreichender Bestimmtheit, eines möglichen

Verstoßes gegen das Koppelungsverbot durch Verknüpfung einer Forderung nach Verbindlichkeit von Bürgerentscheiden mit dem dafür erforderlichen Umbau des verfassungsrechtlichen Staatsaufbaus sowie auch mit der Regelung der Abänderbarkeit von Bürgerentscheiden, der Vereinbarkeit mit dem verfassungsrechtlich immanenten Prinzip der repräsentativen Demokratie sowie auch des Haushaltsvorbehalts.

Vor diesem Hintergrund rege ich noch einmal an, die Gelegenheit zu einer umfassenden Beratung durch diesseitige Beteiligung der Fachbehörden und Senatsämter in angemessener Frist in Anspruch zu nehmen.

Ergänzende formale Hinweise:

Der Beginn der Sammlung von Unterschriften ist nach § 3 Abs. 1 VAbstG dem Senat (Geschäftsstelle des Senats, Rathausmarkt 1, 20095 Hamburg) schriftlich anzuzeigen. In der Anzeige müssen die Initiatoren jeweils mit Namen (bei natürlichen Personen Vor- und Familiennamen) und Anschrift bezeichnet werden. Die Anzeige muss von den Initiatoren unterzeichnet sein, wobei die unterzeichnenden Personen zur Bürgerschaft wahlberechtigt sein müssen.

Der Anzeige sind - bei einem Gesetzentwurf als Vorlage - zwingend beizufügen:

1. der Gesetzentwurf mit Begründung,

2. ein Muster der für die Sammlung von Unterstützungsunterschriften verwendeten Unterschrifts-liste (die Unterschriftsliste muss dem Ihnen bereits übermittelten Muster entsprechen - § 1 VA-bstVO) und

3. die Namen von drei unterzeichnungsberechtigten (zur Bürgerschaft wahlberechtigten) Vertrauenspersonen, die einzeln berechtigt sind, für die Initiatoren Erklärungen entgegenzunehmen und durch zwei Vertrauenspersonen Erklärungen übereinstimmend abzugeben; Form und Inhalt der Übertragung der Vertretungsberechtigung durch die Initiatoren sind nachzuweisen (z.B. durch Beschlussprotokoll).

Für den Fall, dass Sie die Anzeige persönlich im Rathaus bei der Geschäftsstelle des Senats einreichen möchten, sollte unbedingt eine Terminabsprache erfolgen: Sie erreichen die Geschäftsstelle tele-fonisch unter: 42831-2118 oder 42831-2127.

Mit freundlichen Grüßen

Oliver Rudolf

Freie und Hansestadt Hamburg

- Landeswahlleiter -

Johanniswall 4, 20095 Hamburg

Tel.: 040/42839-1732

Von: Gregor Hackmack [mailto:gregor.hackmack@mehr-demokratie.de]
Gesendet: Freitag, 2. August 2019 12:25
An: FP BIS A23 Landeswahlamt Hamburg <landeswahlamt-hamburg@bis.hamburg.de>

Cc: Bernd Kroll <kroll.bernd@live.de>; Thérèse Fiedler <tfiedler@biomail.de>
Betreff: [EXTERN]-Prüfung Unterschriftenliste - Bürgerbegehren verbindlich machen

Sehr geehrter Herr Rudolf,

vielen Dank für Ihre geduldige Beratung bisher. Wir konnten uns gestern auf einen abschließenden Text für die andere Vorlage und drei Vertrauenspersonen einigen.

Da wir bereits Anfang nächster Woche die Volksinitiative anmelden möchten, würden Sie bitten kurzfristig unsere Unterschriftenliste auf formale Richtigkeit zu prüfen. Dazu auch die Frage, ob die Begründung zwingend mit der Liste verbunden sein muss oder auf einer zweiten Seite sein kann.

Gerne können wir heute auch noch einmal telefonieren. Sie erreichen mich unter: 0162 -8444495

Beste Grüße und ein grosses Dankeschön im Namen der Initiative!

Gregor Hackmack

--

Mitglied des Landesvorstands

Mehr Demokratie e.V. Hamburg

Mittelweg 12

20148 Hamburg

040 - 317 69 10 0

0162 -8444495

Jetzt Mitglied werden und Demokratie stärken!

--
Mitglied des Landesvorstands

Mehr Demokratie e.V. Hamburg
Mittelweg 12
20148 Hamburg
040 - 317 69 10 0
0162 -8444495

Jetzt Mitglied werden und Demokratie stärken!

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

Senat der Freien und Hansestadt Hamburg
Senatskanzlei
Geschäftsstelle des Senats
Eing.: 05. Aug. 2019
An

An den
Senat der Freien und Hansestadt Hamburg
Rathaus
20095 Hamburg

Anzeige der Volksinitiative "Bürgerbegehren und Bürgerentscheide jetzt verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“

Sehr geehrte Damen und Herren,

hiermit zeigen wir heute offiziell entsprechend § 3 des Volksabstimmungsgesetzes die Volksinitiative „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide jetzt verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“ an. Die entsprechende Vorlage inkl. Begründung liegt diesem Schreiben bei.

Die drei Initiatoren und zugleich Vertrauenspersonen für die Volksinitiative sind:

Frau Thérèse Fiedler, Hospitalstraße 128, 22767 Hamburg - T 0176 622 013 68, tfiedler@biomail.de
Herr Gregor Hackmack, Lange Straße 23, 20359 Hamburg - T 0162 844 449 5, gregor.hackmack@mehr-demokratie.de
Herr Bernd Kroll, Mühlenkamp 63A, 22303 Hamburg - T 0151 560 360 07, kroll.bernd@live.de

Für Rückfragen stehen Ihnen auch das Koordinationsbüro der Volksinitiative, % Mehr Demokratie, Mittelweg 12, 20148 Hamburg 040 - 317 69 100, info@mehr-demokratie-hamburg.de oder aber auch die Vertrauenspersonen direkt gern zur Verfügung.

Der Beginn der Sammlung ist der 6. August 2019.

Mit freundlichen Grüßen

Thérèse Fiedler Gregor Hackmack Bernd Kroll

Hamburg, den 5. August 2019

Unterschriftenliste Nummer _____ für die

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

zu der Vorlage zu folgendem Gegenstand der politischen Willensbildung

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

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

Vertrauenspersonen und Initiatoren (erklärungsberechtigte Personen): 1. Thérèse Fiedler 2. Gregor Hackmack 3. Bernd Kroll. **Datum der Anzeige des Beginns der Sammlung: 5. August 2019**
Hinweise: 1. Nach § 4 Absatz 2 des Volksabstimmungsgesetzes (VAbstG), darf unterzeichnen, wer bei Einreichung der Unterschriftenlisten zur Bürgerschaft wahlberechtigt ist. Die Eintragung ist wirksam, wenn der Vor- und Familienname, das Geburtsjahr und die Wohnanschrift enthalten sind. Zudem muss die eintragungsberechtigte Person eigenhändig unter Angabe des Datums der Unterschriftsleistung unterschreiben. Fehlt einer dieser Angaben, ist die Eintragung auch gültig, wenn die Identität bei der Prüfung der Listen anhand des Melderegisters eindeutig festgestellt werden kann. Unterstützungsberechtigte, für die im Melderegister eine Auskunftssperre gemäß § 51 Absatz 1 Bundesmeldegesetz eingetragen ist, können sich auch ohne Angabe der Wohnanschrift in die Unterschriftenliste eintragen. Die Wohnanschrift wird durch den Hinweis ersetzt, dass eine Auskunftssperre vorliegt. **2.** Ihre Daten werden ausschließlich zur Feststellung des Zustandekommens der Volksinitiative verwendet und auch von den Initiatoren, Vertrauenspersonen und deren Hilfspersonen vertraulich behandelt. **3.** Jeweils zwei der oben genannten Personen sind berechtigt, für die Initiatoren folgende Erklärungen abzugeben: a. Sie dürfen die Durchführung des Volksbegehrens beantragen (§ 6 Absatz 1 Satz 1 VAbstG), b. Sie dürfen den Entwurf in überarbeiteter Form einreichen (§ 6 Absatz 1 Satz 3 VAbstG), c. sie dürfen den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage zurücknehmen (§ 8 Absatz 1 VAbstG). **4.** Jede der oben genannten Personen ist berechtigt ,für die Initiatoren beim Hamburgischen Verfassungsgericht die Feststellung zu beantragen, (a) dass die Volksinitiative zustande gekommen ist (§ 27 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des VAbstG), (b) ob ein Gesetz oder ein Beschluss der Bürgerschaft über einen bestimmten Gegenstand der politischen Willensbildung dem Anliegen der Volksinitiative entspricht (§ 27 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 VAbstG).

Erklärungen:

- Mit meiner Unterschrift unterstütze ich die Volksinitiative zu der Vorlage zu oben genanntem Gegenstand der politischen Willensbildung.
- Mir ist Gelegenheit gegeben worden, den Entwurf der Vorlage im vollständigen Wortlaut zur Kenntnis zu nehmen.

Lfd. Nr.	Familien-, Vorname(n)	Geb.-Jahr	Anschrift der alleinigen oder der Hauptwohnung Straße, Hausnr. PLZ	Datum	Unterschrift	Amtliche Vermerke
1			HH			
2			HH			
3			HH			
4			HH			
5			HH			

Bitte senden Sie diese Unterschriftenliste (**im Original per Post**) möglichst umgehend an: **Mehr Demokratie e.V. Hamburg, Mittelweg 11-12, 20148 Hamburg**, oder informieren Sie uns per E-Mail: **info@mehr-demokratie-hamburg.de**. Wir holen die Liste dann gerne bei Ihnen ab!
Neue Listen zum weiteren Sammeln können Sie unter **www.hh.mehr-demokratie.de** von unserer Website ausdrucken!

Begründung

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

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

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

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

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

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

Anlage ASt 8

DER PRÄSIDENT DES SENATS
DER FREIEN UND HANSESTADT HAMBURG

Präsidentin der Bürgerschaft
Frau Carola Veit

Rathaus

5. August 2019

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

hiermit teile ich Ihnen gemäß § 3 Absatz 3 des Volksabstimmungsgesetzes mit, dass dem Senat am 5. August 2019 mit dem anliegenden Schreiben die Durchführung der Volksinitiative „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide jetzt verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort" angezeigt wurde.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Peter Tschentscher
Erster Bürgermeister

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

Senat der Freien und Hansestadt Hamburg
Senatskanzlei
Geschäftsstelle des Senats
Eing.: 05. Aug. 2019
An

An den
Senat der Freien und Hansestadt Hamburg
Rathaus
20095 Hamburg

Anzeige der Volksinitiative "Bürgerbegehren und Bürgerentscheide jetzt verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“

Sehr geehrte Damen und Herren,

hiermit zeigen wir heute offiziell entsprechend § 3 des Volksabstimmungsgesetzes die Volksinitiative „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide jetzt verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“ an. Die entsprechende Vorlage inkl. Begründung liegt diesem Schreiben bei.

Die drei Initiatoren und zugleich Vertrauenspersonen für die Volksinitiative sind:

Frau Thérèse Fiedler, [redacted]

Herr Gregor Hackmack, [redacted]

Herr Bernd Kroll, [redacted]

Für Rückfragen stehen Ihnen auch das Koordinationsbüro der Volksinitiative, % Mehr Demokratie, Mittelweg 12, 20148 Hamburg 040 - 317 69 100, info@mehr-demokratie-hamburg.de oder aber auch die Vertrauenspersonen direkt gern zur Verfügung.

Der Beginn der Sammlung ist der 6. August 2019.

Mit freundlichen Grüßen

Thérèse Fiedler Gregor Hackmack Bernd Kroll

Hamburg, den 5. August 2019

Volksinitiative „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide jetzt verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“,
% Mehr Demokratie - Hamburg - Mittelweg 12 - 20148 Hamburg
www.hh.mehr-demokratie.de / info@mehr-demokratie-hamburg

Unterschriftenliste Nummer _____ für die

Volksinitiative "Bürgerbegehren und Bürgerentscheide jetzt verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort"

zu der Vorlage zu folgendem Gegenstand der politischen Willensbildung

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

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

Vertrauenspersonen und Initiatoren (erklärungsberechtigte Personen): 1. Thérèse Fiedler 2. Gregor Hackmack 3. Bernd Kroll. **Datum der Anzeige des Beginns der Sammlung: 5. August 2019**
Hinweise: 1. Nach § 4 Absatz 2 des Volksabstimmungsgesetzes (VAbstG), darf unterzeichnen, wer bei Einreichung der Unterschriftenlisten zur Bürgerschaft wahlberechtigt ist. Die Eintragung ist wirksam, wenn der Vor- und Familienname, das Geburtsjahr und die Wohnanschrift enthalten sind. Zudem muss die eintragungsberechtigte Person eigenhändig unter Angabe des Datums der Unterschriftsleistung unterschreiben. Fehlt einer dieser Angaben, ist die Eintragung auch gültig, wenn die Identität bei der Prüfung der Listen anhand des Melderegisters eindeutig festgestellt werden kann. Unterstützungsberechtigte, für die im Melderegister eine Auskunftssperre gemäß § 51 Absatz 1 Bundesmeldegesetz eingetragen ist, können sich auch ohne Angabe der Wohnanschrift in die Unterschriftenliste eintragen. Die Wohnanschrift wird durch den Hinweis ersetzt, dass eine Auskunftssperre vorliegt. **2.** Ihre Daten werden ausschließlich zur Feststellung des Zustandekommens der Volksinitiative verwendet und auch von den Initiatoren, Vertrauenspersonen und deren Hilfspersonen vertraulich behandelt. **3.** Jeweils zwei der oben genannten Personen sind berechtigt, für die Initiatoren folgende Erklärungen abzugeben: a. Sie dürfen die Durchführung des Volksbegehrens beantragen (§ 6 Absatz 1 Satz 1 VAbstG), b. Sie dürfen den Entwurf in überarbeiteter Form einreichen (§ 6 Absatz 1 Satz 3 VAbstG), c. sie dürfen den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage zurücknehmen (§ 8 Absatz 1 VAbstG). **4.** Jede der oben genannten Personen ist berechtigt ,für die Initiatoren beim Hamburgischen Verfassungsgericht die Feststellung zu beantragen, (a) dass die Volksinitiative zustande gekommen ist (§ 27 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des VAbstG), (b) ob ein Gesetz oder ein Beschluss der Bürgerschaft über einen bestimmten Gegenstand der politischen Willensbildung dem Anliegen der Volksinitiative entspricht (§ 27 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 VAbstG).

Erklärungen:

- Mit meiner Unterschrift unterstütze ich die Volksinitiative zu der Vorlage zu oben genanntem Gegenstand der politischen Willensbildung.
- Mir ist Gelegenheit gegeben worden, den Entwurf der Vorlage im vollständigen Wortlaut zur Kenntnis zu nehmen.

Lfd. Nr.	Familien-, Vorname(n)	Geb.-Jahr	Anschrift der alleinigen oder der Hauptwohnung Straße, Hausnr. PLZ	Datum	Unterschrift	Amtliche Vermerke
1			HH			
2			HH			
3			HH			
4			HH			
5			HH			

Bitte senden Sie diese Unterschriftenliste **(im Original per Post)** möglichst umgehend an: **Mehr Demokratie e.V. Hamburg, Mittelweg 11-12, 20148 Hamburg,** oder informieren Sie uns per E-Mail: **info@mehr-demokratie-hamburg.de**. Wir holen die Liste dann gerne bei Ihnen ab!
Neue Listen zum weiteren Sammeln können Sie unter **www.hh.mehr-demokratie.de** von unserer Website ausdrucken!

Begründung

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

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

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

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

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

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

Anlage ASt 9

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

Senat der Freien und Hansestadt Hamburg
Senatskanzlei
Geschäftsstelle des Senats
Eing.: 01. Feb. 2020
An

An den
Senat der Freien und Hansestadt Hamburg
Rathaus
20095 Hamburg

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

Übergabe der Unterschriften / Unterschriftenlisten

Sehr geehrte Damen und Herren,

am 5. August 2019 haben wir offiziell entsprechend § 3 des Volksabstimmungsgesetzes die Volksinitiative „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide jetzt verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“ angezeigt.

Heute, am 1. Februar 2020 übergeben wir Ihnen hiermit

3.303 Unterschriftenlisten mit

14.042 Unterschriften.

Wir bitten Sie, uns zu informieren, sobald die Prüfung der Unterschriften abgeschlossen ist.

Für Rückfragen stehen Ihnen die Vertrauenspersonen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Therese Fiedler Gregor Hackmack Bernd Kroll

Hamburg, den 1. Februar 2020

Volksinitiative „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide jetzt verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“,
% Mehr Demokratie - Hamburg - Mittelweg 12 - 20148 Hamburg
www.hh.mehr-demokratie.de / info@mehr-demokratie-hamburg

Anlage ASt 10

25.02.2020

Niederschrift über die Senatssitzung

(IV.2)

Herr Senator Grote trägt den Inhalt der Drucksache Nr. 2020/565, betreffend

Volksabstimmungen
hier: Feststellung des Senats über das Zustandekommen der Volksinitiative "Bürgerbegehren und Bürgerentscheide jetzt verbindlich machen mehr Demokratie vor Ort",

vor.

Der Senat stellt fest, dass die Volksinitiative „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide jetzt verbindlich machen – mehr Demokratie vor Ort“ von mindestens 10.000 zur Bürgerschaft Wahlberechtigten unterstützt worden und damit zustande gekommen ist und beschließt die vorgelegte Mitteilung an die Bürgerschaft.

Gr. Verteiler

Für die Richtigkeit

Cornelia Schmidt-Hoffmann

**BÜRGERSCHAFT
DER FREIEN UND HANSESTADT HAMBURG**

Drucksache **21/20264**

21. Wahlperiode

25.02.20

Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft

Feststellung des Senats über das Zustandekommen der Volksinitiative „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide jetzt verbindlich machen – mehr Demokratie vor Ort“

Am 1. Februar 2020 haben die Initiatoren der Volksinitiative „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide jetzt verbindlich machen – mehr Demokratie vor Ort“ beim Senat gemäß §5 Absatz 1 Satz 1 des Volksabstimmungsgesetzes (VAbstG) nach eigenen Angaben 14.042 Unterschriften zur Unterstützung der Volksinitiative eingereicht. Die Einreichung erfolgte innerhalb der gesetzlichen Frist von sechs Monaten nach der Anzeige über den Beginn der Unterschriftensammlung vom 5. August 2019 (§§3 Absatz 1 und 5 Absatz 1 VAbstG).

Gegenstand der Volksinitiative ist eine andere Vorlage i.S.v. §1 Absatz 1 VAbstG, die drei Forderungen umfasst: Die Verbindlichkeit von Bürgerentscheiden für das Bezirksamt und den Senat, eine Sperrwirkung von Bürgerbegehren bereits ab dem Tag der Einreichung zulässiger Bürgerbegehren sowie die ausschließliche Abänderbarkeit eines Bürgerentscheids oder eines übernommenen Bürgerbegehrens durch Bürgerentscheid.

Gemäß §§5 Absatz 2, 31a Absatz 1 VAbstG hat der Senat binnen eines Monats – also bis zum 2. März 2020 – festzustellen, ob die Volksinitiative von mindestens 10.000 zur Bürgerschaft Wahlberechtigten unterstützt worden und damit zustande gekommen ist.

Die Prüfung der eingereichten Unterschriften durch die zuständigen Bezirksämter hat ergeben, dass für die Volksinitiative mindestens 10.000 Unterschriften von zur Bürgerschaft Wahlberechtigten vorliegen. Die Unterschriftenprüfung wurde nach Erreichen der erforderlichen Anzahl von 10.000 gültigen Unterschriften gemäß §2 Absatz 3 Volksabstimmungsverordnung abgebrochen.

Damit ist die Volksinitiative zustande gekommen.

Die Feststellung des Senats wird der Bürgerschaft gemäß §5 Absatz 3 VAbstG mitgeteilt.

Der Senat beantragt, die Bürgerschaft möge Kenntnis nehmen.

Gestaltung und Layout: Lütcke & Wulff, Rondenbarg 8, 22525 Hamburg, Tel. (040) 23 51 29-0

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

Senat der Freien und Hansestadt Hamburg
Senatskanzlei
Geschäftsstelle des Senats
Eing.: 07. Juni 2020
An

An den
Senat der Freien und Hansestadt Hamburg
Rathaus
20095 Hamburg

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

Anmeldung des Volksbegehrens

Sehr geehrte Damen und Herren,

am 5. August 2019 haben wir offiziell entsprechend § 3 des Volksabstimmungsgesetzes die Volksinitiative „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide jetzt verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“ angezeigt.

Der Senat hat die über 14.000 eingereichten Unterschriften prüfen lassen und festgestellt, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist. (Drucksache 21/20264).

Hiermit beantragen wir gemäß Artikel 50 Abs 2 Hamburger Verfassung bzw. § 6 VAbstG die Durchführung eines Volksbegehrens „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide jetzt verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“ ab dem 05.10.2020.

Für Rückfragen stehen Ihnen die Vertrauenspersonen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Thérèse Fiedler Gregor Hackmack Bernd Kroll

Hamburg, den 7. Juni 2020

Volksinitiative „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide jetzt verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“,
% Mehr Demokratie - Hamburg - Mittelweg 12 - 20148 Hamburg
www.hh.mehr-demokratie.de / info@mehr-demokratie-hamburg