

Das Volksbegehren „Bürgerbegehren und -entscheide verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“ in Hamburg – Einschränkung der zulässigen Gegenstände „anderer Vorlagen“ nach Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV? – Landesbericht Deutschland 2021

Arne Pautsch

A. Einführung

Das bereits 2019 gestartete Volksbegehren „Bürgerbegehren und -entscheide verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“ in Hamburg zielte darauf, die auf der Ebene der Bezirke eingeführten Bürgerbegehren und Bürgerentscheide verbindlich zu machen. Dass solche direktdemokratischen Verfahren auf kommunaler Ebene zumindest in allen Flächenländern verbindlich sind, indem dem Bürgerentscheid die Rechtswirkung eines abschließenden Beschlusses der kommunalen Vertretung – etwa des Gemeinderats – zukommt, ist weithin unbestritten und in den Kommunalgesetzen der Länder zudem einfachgesetzlich niedergelegt.¹ Selbst in den Stadtstaaten Berlin und Bremen kommt den bezirklichen Bürgerentscheiden im Wesentlichen überwiegend eine solche Wirkung zu. Demgegenüber unterstehen im Stadtstaat Hamburg – der Freien und Hansestadt Hamburg – die direkte Demokratie auf der Bezirksebene ebenso wie die Entscheidungen der Bezirksversammlungen dem sog. Weisungs- und Evokationsrecht des Senats, das verfassungsrechtlich aus Art. 33 Abs. 2 Satz 2 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (nachfolgend: HV) abgeleitet wird.² Einfachgesetzlich bestimmt § 5 Abs. 1 des Bezirksverwaltungsgesetzes

1 Die Zielsetzung der Initiative richtet sich auf eine Angleichung an die kommunalrechtlichen Bindungswirkungen von Bürgerentscheiden in den Flächenländern, vgl. insoweit nur die Bestimmungen der Kommunalgesetze der Länder. Exemplarisch sei auf § 21 Abs. 8 GemO BW verwiesen, der wie folgt lautet: „Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses. Er kann innerhalb von drei Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.“

2 K. David, in: ders. (Hrsg.), Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Kommentar, 2. Aufl. 2004, Art. 33 Rn. 26 f.

(nachfolgend: BezVG), dass der Senat die Aufsicht über die Bezirksämter führt und berechtigt ist, allgemein und im Einzelfall Weisungen zu erteilen, Angelegenheiten selbst zu erledigen oder die Erledigung der Angelegenheiten auf die Fachbehörden oder die Senatsämter zu übertragen.³ Das Evokations- und Weisungsrecht ist in dieser weit gefassten Ausprägung ein Spezifikum des hamburgischen Verfassungsrechts, welches auch die dezentrierte Verwaltung auf Bezirksebene umfasst, der freilich nur partiell der Charakter einer Selbstverwaltungsebene innerhalb der Einheitsgemeinde Hamburg zukommt, in der staatliche und gemeindliche Tätigkeit nicht getrennt werden.⁴ Gleichwohl sind die Bezirke ihrerseits verfassungsrechtlich über Art. 4 Abs. 2 HV ebenso abgesichert wie die Wahlen zu den Bezirksversammlungen nach Art. 4 Abs. 3 HV.⁵ Trotz dieser mit den Bezirken bestehenden dezentrierten Verwaltungsstruktur und der Existenz der 1998 auf Bezirksebene einfachgesetzlich eingeführten Bürgerbegehren und Bürgerentscheide⁶ bleibt mit dem Evokations- und Weisungsrecht des Senats, der nach Maßgabe von Art. 33 Abs. 2 Satz 2 HV die (gesamte) Verwaltung führt und beaufsichtigt, ein starkes Ingerenzrecht, das auch die Möglichkeit einschließt, Bürgerentscheide zu evozieren und damit den in ihnen zum Ausdruck gebrachten Volkswillen letztlich aufzuheben. Bemerkenswert ist dabei, dass diese Möglichkeit trotz der in § 8a BezVG ausdrücklich vorgesehenen Gleichstellung von Bürgerentscheiden mit Beschlüssen der Bezirksversammlung hinsichtlich ihrer Wirkung besteht. Das bedeutet, dass auch Bürgerentscheide nur in den Fällen verbindlich sein können, in denen die Bezirksversammlung ihrerseits verbindliche Beschlüsse fassen kann. Und bei alledem bleibt zusätzlich das Evokationsrecht des Senats bestehen, das häufig im Hinblick auf bezirkliche Bürgerentscheide mit der Begründung zum Einsatz gekommen ist, der Bürgerentscheid stehe gesamtstädtischen Interessen entgegen. Das Volksbegehren „Bürgerbegehren und -entscheide verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“ zielte darauf,

3 Dazu *H. P. Bull*, Recht der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungshandelns, in: W. Hoffmann-Riem/H.-J. Koch (Hrsg.), Hamburgisches Staats- und Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2006, S. 94 f.

4 Dazu näher *U. Karpen*, Verfassungsrecht, in: W. Hoffmann-Riem/H.-J. Koch (Hrsg.), Hamburgisches Staats- und Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2006, S. 36.

5 Vgl. dazu wiederum *Karpen*, Verfassungsrecht (Fn. 4), S. 36.

6 Durch das Gesetz zur Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden (BezVG) vom 6. Oktober 1998 (HmbGVBl. S. 207). Ausführlich hierzu, v.a. zur Entstehungsgeschichte, *A. Dressel*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Hamburger Bezirken, Ein Beitrag zur direkten Demokratie in Hamburg unter Berücksichtigung von Berlin und Bremen, 2003, S. 27 ff.

diese Einflussnahmemöglichkeiten des Senats auf durchgeführte Bürgerentscheide, die letztlich zu einer Aushöhlung der bezirklichen Direktdemokratie führen, zu beschränken, indem Bürgerentscheide im Rechtssinne – wie in allen Flächenländern auch – durch entsprechende Regelungen de lege ferenda für verbindlich und vorläufig nicht abänderbar erklärt werden.

B. Das Volksbegehren „Bürgerbegehren und -entscheide verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“ vor dem Hamburgischen Verfassungsgericht und die Problematik der „anderen Vorlage“

Das hier im Mittelpunkt stehende Volksbegehren geht bereits auf eine Initiative des Jahres 2019 zurück. Im August 2019 hatten die Initiatoren eine Gesetzesvorlage bei der Hamburgischen Bürgerschaft mit dem Ziel eingereicht, eine umfassende Bindungswirkung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf Bezirks- und Senatsebene zu erreichen. Da die Bürgerschaft die Vorlage nicht verabschiedete, beantragten die Vertrauenspersonen der Volksinitiative „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide jetzt verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“ im Juni 2020 die Durchführung eines Volksbegehrens nach dem Hamburgischen Volksabstimmungsgesetz. Daraufhin hat der Hamburgische Senat im Juli 2020 das HVerfG angerufen und die Feststellung beantragt, dass das Volksbegehren nicht durchzuführen sei. Auf den erfolgreichen Antrag hat das HVerfG mit Urteil vom 21. Dezember 2021 entschieden, dass das Volksbegehren nicht durchzuführen ist.⁷

Der Text der Volksinitiative, die sodann zugleich Gegenstand des beantragten Volksbegehrens war, lautet wie folgt:

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

7 HVerfG, Urteil vom 21.12.2021 - HVerfG 6/20 -, BeckRS 2021, 45226 (Volltext). Ausdrücklich versteht sich dieser Beitrag nicht als Entscheidungsbesprechung, sondern als Analyse eines im Zusammenhang mit dem verfassungsgerichtlichen Verfahren stehenden Rechtsproblems, nämlich der Frage nach Reichweite und Begrenzungen der „anderen Vorlage“.

Volksbegehren „Bürgerbegehren und -entscheide verbindlich machen“ in Hamburg

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

Damit wird erkennbar, dass es sich um drei miteinander verbundene Elemente handelte, die darauf zielen, erstens eine Bindungswirkung für Bürgerbegehren und -entscheide in Bezirksangelegenheiten einzuführen, zweitens eine Sperrwirkung bei Anmeldung eines Bürgerbegehrens für alle Exekutivorgane des Bezirks und des Senats vorzusehen und drittens ein Abänderungsverbot von Bürgerentscheiden durch alle Exekutivorgane zu etablieren.

Die Besonderheit der Initiative – und in der Folge des auf ihrer Grundlage beantragten Volksbegehrens – besteht darin, dass sie nicht einen ausgearbeiteten und mit Gründen versehenen Gesetzentwurf zum Gegenstand hatte – und damit gerade nicht als Ausdruck der initiiierenden Volksgesetzgebung im engeren Sinne (Art. 50 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 HV) gewertet werden kann –, sondern bewusst die sog. „andere Vorlage“ verwandt wurde, um Bürgerschaft bzw. Senat dazu anzuhalten, durch das Ergreifen entsprechender gesetzgeberischer Maßnahmen den Zielen des Volksbegehrens nachzukommen. Wie noch darzustellen sein wird, hat dies gleichsam zu einem „Lackmustest“ der direkten Demokratie nach Art. 50 HV in Ansehung der „anderen Vorlage“ geführt.

I. Ausgangslage: Die „andere Vorlage“ in der Direktdemokratie nach Art. 50 HV

Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV bestimmt, dass das Volk den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes *oder* eine Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung (andere Vorlage) beantragen kann. Der Begriff der „anderen Vorlage“ ist somit Verfassungsbegriff und solcherart definiert als die Möglichkeit, neben einem Gesetzentwurf – gerichtet auf Erlass, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes – auch einen Gegenstand der politischen Willensbildung im Rahmen der dreistufigen Volksgesetzgebung nach der HV dem Volksentscheid zuzuführen. Streng genommen handelt es sich bei den „anderen Vorlagen“ nicht um Volksgesetzgebung, da der Gegenstand – daher auch die Bezeichnung als „andere Vorlage“ – gerade nicht auf einem ausgearbeiteten Gesetzentwurf beruht, sondern sich auf einen „bestimmten Gegenstand der politischen Willensbildung“ – außerhalb der (Volks-)Gesetzgebung i.e.S. – bezieht.

Die Möglichkeit, mittels Volksinitiative dem Parlament einen sonstigen Gegenstand der politischen Willensbildung zu unterbreiten, ist keineswegs eine Besonderheit des Hamburgischen Verfassungsrechts. Eine solche „Befassungsinitiative“ als Ausdruck plebiszitärer Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung existiert in zahlreichen Bundesländern, allerdings mit der Einschränkung, dass sie dort zumeist lediglich auf die Befassung des Landesparlaments mit dem jeweiligen Gegenstand im Rahmen des verfassungsrechtlich vorgesehen parlamentarischen Verfahrens beschränkt ist.⁸ Sie stellt sich insofern als eine Art qualifizierte (Massen-)Petition dar.⁹ Neben Hamburg ist in wenigen Bundesländern darüber hinaus die Möglichkeit geschaffen, eine solche Befassungsinitiative zusätzlich dem Volksentscheid zuzuführen und damit mit einem Volksvotum zu unterlegen.¹⁰

II. Bisheriges Verständnis der zulässigen Gegenstände der „anderen Vorlage“

Anerkanntermaßen war trotz der Andersartigkeit der „anderen Vorlage“ gegenüber dem „Erlass, der Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes“ für den Verfassungsraum Hamburgs unter Geltung von Art. 50 HV bisher stets unbestritten, dass es der politischen Willensbildung des Volkes im Rahmen

8 So mit dem Volksantrag in Baden-Württemberg (Art. 59 Abs. 2 LV BW) und Sachsen (Art. 71 SächsV) sowie dem Bürgerantrag in Thüringen (Art. 68 ThürV); siehe auch die vergleichbaren verfassungsrechtlichen Bestimmungen in Berlin (Art. 61 Abs. 1 Satz 1 VvB), Brandenburg (Art. 76 Abs. 1 Satz 1 BrbV), Bremen (Art. 70 Abs. 1 lit. b BremV), Mecklenburg-Vorpommern (Art. 59 Abs. 1 Satz 1 MV-V), Niedersachsen (Art. 47 Abs. 1 NV), Nordrhein-Westfalen (Art. 67 Abs. 1 Satz 1 NW-V), Rheinland-Pfalz (Art. 108a Abs 1 Satz 1 RhPf-V), Sachsen-Anhalt (Art. 80 Abs. 1 Satz 1 LSA-V) und Schleswig-Holstein (Art. 48 Abs 1 Satz 1 SH-V).

9 In Hamburg ist sie freilich als „echte“ Volksinitiative über eine „andere Vorlage“ – d.h. mit der Unterstellung eines Gegenstands der politischen Willensbildung unter das Verfahren nach Art. 50 HV – eindeutig der direkten Demokratie zugeordnet. Dies folgt bereits daraus, dass als nachrangige Partizipationsmöglichkeit die Volkspetition gemäß Art. 29 HV besteht.

10 So etwa in Berlin und Brandenburg. Zu den rechtlichen Problemen einer mangelnden Bindungskraft entsprechender Volksentscheide über „andere“ bzw. „sonstige“ Vorlagen am Beispiel des Volksentscheids „Berlin braucht Tegel“ aus dem Jahr 2017 siehe A. Pautsch, Der Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“ – Direkte Demokratie ohne Bindungskraft? Landesbericht Deutschland 2017, in: N. Braun Binder et al. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2017, 2018, S. 183 ff.

der „anderen Vorlage“ auch unterliegen kann, an die anderen Verfassungsorgane – insbesondere der Bürgerschaft – anstelle eines Gesetzentwurfs die schlichte Aufforderung zu richten, ein Gesetz bestimmten Inhalts zu initiieren bzw. zu beschließen.¹¹ Die Problematik bestand allerdings seit jeher darin, dass vor allem der solcherart adressierte Senat – als Exekutive und „zweite Gewalt“ – lediglich einen Gesetzesvorschlag einbringen konnte, über den abschließend aber nur die Bürgerschaft befinden konnte bzw. kann. Das galt stets auch unter der Maßgabe, dass die Aufforderung zur Gesetzgebung durch einen entsprechenden Volksentscheid abschließend unterlegt war. Problematisch ist – wie sogleich zu zeigen ist – dies allerdings seit der 2008 erfolgten Einführung der rechtlichen Bindungswirkung auch für „andere Vorlagen“ nach Art. 50 Abs. 4a HV.

III. Neubewertung des Verständnisses der zulässigen Gegenstände der „anderen Vorlage“?

1. Anlass

Zu einer Neubewertung gibt – auch und gerade im Kontext mit dem Volksbegehren „Bürgerbegehren und -entscheide verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“ – die Verfassungsänderung aus dem Jahre 2008 Anlass, mit der der nachfolgende Absatz 4a in Art. 50 HV eingeführt wurde, der auch Volksentscheide über „andere Vorlagen“ für Bürgerschaft und Senat im Rechtssinne verbindlich erklärt. Art. 50 Abs. 4a HV lautet:

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

2. Neubewertungen

a) Schrifttum

Nach einer im Schrifttum vertretenen Auffassung soll nach Einführung der Bindungswirkung in Art. 50 Abs. 4a HV je nach Inhalt der Vorlage und

11 Siehe so noch *David* (Fn. 2), Art. 50 Rn. 40 f.

unabhängig vom Wortlaut der Verfassungsnorm die Bindungswirkung gelockert sein.¹² Dies beruht zunächst auf der zutreffenden Erkenntnis, dass vor allem der Senat, der in Art. 50 Abs. 4a HV gleichwohl in die Bindungswirkung von Volksentscheiden über „andere Vorlagen“ einbezogen ist, von dieser Wirkung allenfalls in dem Sinne betroffen sein kann, einen Gesetzentwurf im Sinne des Volksentscheids auszuarbeiten und der Bürgerschaft zu unterbreiten. Ebenfalls zutreffend ist die Einschätzung im Schrifttum, es widerprüche dem an sich unverbindlichen Charakter einer mit der „anderen Vorlage“ verfolgten Anregung oder Aufforderung, daraus eine Pflicht des Senats herzuleiten.¹³ Richtig daran ist, dass jedenfalls die Bindungswirkung keine „Folgepflicht“ des Senats dergestalt begründen kann, dass dieser verpflichtet wäre, in einem bestimmten Sinne von seinem Initiativrecht zur Gesetzgebung nach Art. 48 Abs. 1 HV Gebrauch zu machen.¹⁴ Problematisch erscheint allerdings die offenbar hieraus abgeleitete Konsequenz, dass je nach Formulierung der Volksinitiative über eine „andere Vorlage“ von einer abgestuften Bindungswirkung auszugehen. Wie auch das HVerfG zu Recht herausstellt¹⁵, ist eine solche Auslegung, die die Rechtsfolgende in den Blick nimmt, jedenfalls weder im Einklang mit dem Wortlaut des Art. 50 Abs. 4a HV noch den Intentionen der Verfassungsänderung aus dem Jahre 2008.

b) Hamburgisches Verfassungsgericht (2021)

Der Ansatz, dass die Initiative des Volksbegehrens „Bürgerbegehren und -entscheide verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“ gleichsam eine Gesetzesänderung „im Gewande“ der „anderen Vorlage“ anstrebe, stand auch im Mittelpunkt des Urteils des HVerfG vom 21. Dezember 2021.¹⁶ Freilich hat das Gericht das Volksbegehren vorwiegend aus Gründen für nicht durchzuführen erklärt, die sich aus den Begründungsanforderungen ergeben, die dem Demokratieprinzip nach Art. 3 Abs. 1 HV entspringen. Ausdrücklich judiziert das HVerfG nämlich, dass diese Anforderungen an

12 K. David, in: ders./S. Stüber (Hrsg.), *Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Kommentar zum Wahl- und Volkswillensbildungsrecht, zum Haushaltsrecht und zum Recht des Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit*, 2020, Art. 50 Rn. 69.

13 David (Fn. 12), Art. 50 Rn. 69.

14 David (Fn. 12), Art. 50 Rn. 69.

15 HVerfG, Urteil vom 21.12.2021 – HVerfG 6/20 -, BeckRS 2021, 45226 Rn. 61.

16 HVerfG, Urteil vom 21.12.2021 – HVerfG 6/20 -, BeckRS 2021, 45226 (Volltext).

die Begründung eines Volksbegehrens auch bei solchen Volksbegehren gelten, die eine Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung (andere Vorlage) im Sinne des Art. 50 Abs. 1 Satz 1 2. Alt. HV zum Gegenstand haben. Es ist gleichwohl nicht zu verhehlen, dass die besondere Problematik der Entscheidung auch und gerade in der Einkleidung des Begehrensgegenstandes in eine „andere Vorlage“ liegt.

Denn in der Tat hat sich das HVerfG in der hier gegenständlichen Entscheidung in einem vergleichsweise breit geratenen obiter dictum auch zu der aufgeworfenen Frage geäußert, ob vor dem Hintergrund der mit der Verfassungsnovelle 2008 eingeführten Bindungswirkung für Volksentscheide über „andere Vorlagen“ in Art. 50 Abs. 4a HV nicht eine Neubewertung der zulässigen Gegenstände solcher Vorlagen einhergehen müsse.¹⁷ Ungeachtet dessen, dass eine abschließende Entscheidung naturgemäß nicht erforderlich war, erscheint es sinnvoll, an dieser Stelle die maßgeblichen Ausführungen des HVerfG wiederzugeben¹⁸:

„(...) 3. Offenbleiben kann die von den Beteiligten kontrovers diskutierte Frage, ob die mit der Volksinitiative angestrebten Handlungspflichten für Bürgerschaft und Senat nach der Einführung des Art. 50 Abs. 4a HV noch zulässige Gegenstände einer anderen Vorlage nach Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV darstellen können. (Rn. 56)

Nach Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV kann das Volk den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes oder eine Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung (andere Vorlage) beantragen. (Rn. 57)

Art. 50 HV unterscheidet damit grundsätzlich zwischen zwei verschiedenen Strängen der plebiszitären Beteiligung. Zum einen ist eine unmittelbare Änderung der geltenden Rechtslage z.B. durch Änderung von Gesetzen oder der Verfassung im Volksgesetzgebungsverfahren möglich. Zum anderen erlaubt der Weg der anderen Vorlage grundsätzlich auch jegliche andere politische Einflussnahme. (Rn. 58)

Es bestehen starke Bedenken, ob sich die bisherige Rechtsauffassung zum Gegenstandsbereich anderer Vorlagen nach Einführung der Bindungswirkung des Art. 50 Abs. 4a HV auf die derzeit geltende Rechtslage übertragen lässt. Zweifelhaft ist insbesondere, ob unter Annahme einer autoritativen, mit Gesetzen vergleichbaren Bindungswirkung (so im Ansatz HVerfG, Urt. v. 14.12.2011, 3/10, LVerfGE 22, 161, juris Rn. 132) weiterhin gelten kann, dass andere Vorlagen zulässigerweise immer dort in Betracht kommen, wo die Bürgerschaft aus ihrer Zuständigkeit heraus sonstige, einfache Beschlüsse fassen kann (HVerfG, Urt. v. 27.4.2007, 3/06, LVerfGE 18, 211, juris Rn. 87). Denn durch die Einführung von Art. 50 Abs. 4a HV wurde die bislang geltende Parallelität von Parlaments- und Volksentscheidungen im Bereich der anderen Vorlagen (HVerfG, Urt. v. 15.12.2004, 6/04, LVerfGE

17 HVerfG, Urteil vom 21.12.2021 – HVerfG 6/20 -, BeckRS 2021, 45226 Rn. 56 ff. (Abdruck nachfolgend).

18 HVerfG, Urteil vom 21.12.2021 – HVerfG 6/20 -, BeckRS 2021, 45226 Rn. 56 ff.

15, 221, juris Rn. 50, 58 - 61; Urt. v. 15.12.2003, 4/03, LVerfGE 14, 246, juris Rn. 36) mit dem Ergebnis durchbrochen, dass einer im plebiszitären Verfahren zustande gekommenen Entscheidung, die einen einfachen Parlamentsbeschluss ersetzt, aus der Verfassung selbst heraus eine verbindliche rechtliche Wirkung beigemessen wird, die dem einfachen Parlamentsbeschluss, der durch das Parlament verabschiedet wird, gerade nicht zukommt. (Rn. 59)

Die bindende Wirkung einer anderen Vorlage, die in Form eines Ersuchens der Bürgerschaft an den Senat ausgestaltet ist, auf unmittelbare Rechtsänderungen gerichtet ist und dabei nur das Ziel der gesetzgeberischen Aktivitäten verbindlich vorschreibt, die weitere politische Umsetzung und inhaltliche Ausgestaltung aber dem Senat überlässt, dürfte nicht verfassungskonform sein. Sie dürfte einen unzulässigen Eingriff in den Kernbereich der Exekutive darstellen und damit den Grundsatz der Verfassungsorganstreue (hierzu: Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, 7. Aufl. 2018, GG, Art. 20 Rn. 225; HVerfG, Urt. v. 14.12.2011, 3/10, LVerfGE 22, 161, juris Rn. 132; Urt. v. 27.4.2007, 4/06, LVerfGE 18, 232, juris Rn. 95; Urt. v. 6.7.1973, 1/73, HmbJVBl. 1973, 286 ff., UA S. 23; VerfGH Bayern, Urt. v. 6.6.2011, Vf. 49-IVa-10, VerfGHE BY 64, 70, juris Rn. 69) verletzen. Gesetzgebungsaufträge des Parlaments an die Regierung werden grundsätzlich als zulässig und politisch wichtig, aber rechtlich unverbindlich angesehen (Butzer, AöR 1994, S. 61, 90 f.; Luch, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 10 Rn. 14; Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 743). Deren Notwendigkeit ergibt sich daraus, dass das Parlament sich an die Regierung als Spitze der Verwaltung wegen der bei dieser vorhandenen Sachkompetenz zur Ausarbeitung von Gesetzesinitiativen wenden dürfen soll (Butzer, aaO, S. 93; Schenke, Die Verfassungsorganstreue, 1977, S. 107 ff.). Würde durch einen erfolgreichen Volksentscheid mit einer anderen Vorlage ein Ersuchen an den Senat gerichtet, ein Gesetz auszuarbeiten, verbliebe diesem bei einer nach dem Wortlaut von Art. 50 Abs. 4a HV verpflichtend gebotenen Umsetzung des Anliegens nicht die Möglichkeit, im Zuge des internen Entscheidungs- und Abstimmungsprozesses zu dem Ergebnis zu gelangen, dass die vorzunehmende Gesetzesänderung oder einzelne Teile hiervon aus übergeordneten politischen, rechtspraktischen oder sachlichen Gründen nicht zweckdienlich oder in ihrer unveränderten Umsetzung rechtlich unzulässig sind. Das Volk – handelnd in der Kompetenz der Bürgerschaft – würde damit Einfluss auf den internen Entscheidungsprozess der Exekutive nehmen und dessen Ergebnis vorgeben. Sodann müsste dieses vorgegebene Ergebnis – auch wenn es dem eigentlichen Willen nicht entspräche – vom Senat in eigener Verantwortlichkeit im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens in die Bürgerschaft eingebracht werden. Eine solche Verpflichtung dürfte mit dem Grundsatz der Verfassungsorganstreue nicht zu vereinbaren sein. (Rn. 60)

In der Folge könnte die Einführung der Bindungswirkung in verfassungskonformer Auslegung eine Begrenzung des Gegenstandsbereichs der anderen Vorlage im Sinne des Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV gebieten. Bereits der Wortlaut des Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV, der die Änderung von Gesetzen sonstiger politischer Willensbildung gegenübergestellt, legt eine stärkere Abgrenzung der Gegenstandsbereiche nahe. Sofern das Ziel einer Volksinitiative unmittelbar auf Änderung der geltenden Rechtslage gerichtet ist, sollte diese im Rahmen der Volksgesetzgebung erfolgen.

Volksbegehren „Bürgerbegehren und -entscheide verbindlich machen“ in Hamburg

Zwar war nach dem erklärten gesetzgeberischen Willen mit der Einführung der Bindungswirkung von Volksentscheiden über andere Vorlagen durch Art. 50 Abs. 4a HV eine Stärkung der plebiszitären Beteiligung beabsichtigt (Bü-Drs. 19/1476, S. 3; sowie die grundlegenden Erwägungen zur Einführung der „anderen Vorlage“ Bü-Drs. 16/1212, s. insb. S. 110 ff., S. 131). Die alternative Auslegung, die auf der Rechtsfolgenseite - je nach Inhalt der Vorlage, aber unabhängig von deren Wortlaut - von einer lediglich begrenzten Bindungswirkung ausgeht (vgl. David in: David/Stüber, *Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2020, Art. 50 Rn. 69), dürfte jedoch keine zulässige Auflösung darstellen. Zum einen lassen sich weder dem Wortlaut des Art. 50 Abs. 4a Satz 1 HV noch der Gesetzesbegründung Anhaltspunkte für eine einschränkende Auslegung entnehmen. Nach der Gesetzesbegründung soll die Bindungswirkung von anderen Vorlagen „insoweit der von Gesetzen“ entsprechen (vgl. Bü-Drs. 19/1476, S. 5). Zum anderen dürften die bereits dargelegten Auslegungsgrundsätze gegen eine gegenstandsbezogene Einschränkung der Bindungswirkung sprechen. Denn die Stimmberechtigten müssen aus dem Wortlaut einer anderen Vorlage eindeutig auch den Umfang der Bindungswirkung für die benannten Adressaten erkennen können. (Rn. 61). (...)

c) Eigene Bewertung

Die im obiter dictum geäußerten Bedenken des HVerfG zur Frage der zulässigen Gegenstände von „anderen Vorlagen“ deutet verfassungsrechtlich wie verfassungspolitisch in die richtige Richtung. Das Unbehagen, das sich vor allem im Hinblick auf die Bindungswirkung von Volksentscheiden über „andere Vorlagen“ bezüglich des Senats als Verfassungsorgan ergibt, erscheint kaum auflösbar. Die „andere Vorlage“ – gegenständlich häufig auch als Spiegelbild schlichter Parlamentsbeschlüsse verstanden – wird mit der an die Exekutive (den Senat) gerichteten und mit verbindlicher Wirkung ausgestatteten Anregung oder gar Aufforderung, im Sinne des Volkswillens einen bestimmten Gesetzentwurf zu unterbreiten, in ihr Gegenteil verkehrt. Denn das Volk ersparte sich den – zuweilen mühsamen – Weg der Erarbeitung eines Gesetzentwurfs im Sinne von Art. 50 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 HV und würde dennoch die Verfassungsorgane – vor allem Senat, aber auch Bürgerschaft – mit einem durch Volksentscheid mit Bindungswirkung nach Art. 50 Abs. 4a HV versehenen und verbindlich umzusetzenden Auftrag gleichsam „vor sich herzutreiben“, ohne sich selbst den Mühen der echten Volksgesetzgebung aussetzen zu müssen. Die mit der Verfassungsnovelle 2008 verbundene Erwartung an eine Steigerung des Mehrwertes plebiszitärer Entscheidungen lässt sich im Hinblick auf die Bindungswirkung von Volksentscheiden über „andere Vorlagen“ nach Art. 50 Abs. 4a HV kaum einlösen. Da auch Versuchen einer einschränkenden Auslegung bezüglich

der zulässigen Gegenstände, wie sie im Schrifttum angedeutet wurde, eine Absage zu erteilen ist (s.o.), verbleibt bei Lichte besehen nur die Möglichkeit einer Korrektur des Art. 50 Abs. 4a HV durch den verfassungsändernden Gesetzgeber selbst. Dass dies nicht zugleich die vollständige Herausnahme der 2008 eingeführten Bindungswirkung für Volksentscheide über „andere Vorlagen“ bedeuten muss, liegt auf der Hand. Nicht alle Gegenstände sind solche, die eine Anregung oder Aufforderung zur Gesetzgebung betreffen. Letztere aber sollten – schon zur Abgrenzung zur initiiierenden Volksgesetzgebung im Verständnis von Art. 50 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 HV – der Bindungswirkung nach Art. 50 Abs. 4a HV entzogen sein. Dies erscheint auch eine Konsequenz aus der Entscheidung des HVerfG zum Volksbegehren „Bürgerbegehren und -entscheide verbindlich machen - Mehr Demokratie vor Ort“ in Hamburg und zur direkten Demokratie nach der HV.

C. Fazit

Das Volksbegehren „Bürgerbegehren und -entscheide verbindlich machen – Mehr Demokratie vor Ort“ und ihre Initiatoren haben – ob gewollt oder nicht – die zulässigen Gegenstände sog. „anderer Vorlagen“ nach Art. 50 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 HV unter der Geltung der Bindungswirkung nach Art. 50 Abs. 4a HV gleichsam ausgetestet. Indem der Vorstoß, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf Bezirksebene in Hamburg verbindlich zu machen, in eine Initiative über eine „andere Vorlage“ gekleidet wurde und solcherart das Volksbegehren beantragt wurde, blieb für die unausweichlich erscheinende Auseinandersetzung vor dem HVerfG an sich keine andere Ausrichtung als die, für den Verfassungsraum der Freien und Hansestadt Hamburg mit seiner ausdifferenzierten direkten Demokratie nach Art. 50 HV das Verhältnis der „anderen Vorlage“ (Art. 50 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 HV) zur initiiierenden Volksgesetzgebung (Art. 50 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 HV) zu klären, und zwar im Hinblick auf die gerade bei der „anderen Vorlage“ bestehenden Restriktionen bezüglich der Bindung der Verfassungsorgane Bürgerschaft und – vor allem – Senat. Die Auseinandersetzung zeigt, dass die „andere Vorlage“ vor allem dann, wenn sie – wie in Hamburg – über eine bloße Befassungsinitiative gegenüber dem Parlament hinausgeht, mit einem Volksentscheid unterlegbar und zudem (als Besonderheit Hamburgs) mit einer Bindungswirkung für die übrigen Verfassungsorgane belegt ist, zu mehr Friktionen als direktdemokratischer Befriedung führen kann. Der verfassungsändernde Gesetzgeber in Hamburg wäre daher gut beraten, die

Volksbegehren „Bürgerbegehren und -entscheide verbindlich machen“ in Hamburg

Bestimmung in Art. 50 Abs. 4a HV einer Korrektur insofern zuzuführen, als zumindest „andere Vorlagen“, die auf ein Gesetzgebungsverfahren außerhalb der „echten“ Volksgesetzgebung zielen, de constitutione ferenda von der Bindungswirkung auszunehmen sind.

