

## Inhalt

### Allgemeine Verfügungen

- 12.03.13 Anordnung über die Vertretung  
der Freien und Hansestadt Hamburg  
im Geschäftsbereich der Behörde für  
Justiz und Gleichstellung 57

### Bekanntmachungen

- 15.04.13 Stellenausschreibung 58

### Rechtsprechung

**1. Nach § 26 Abs. 1 Nr. 1 Volksabstimmungsgesetz (VAbstG) ist nur ein Antrag auf Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Durchführung eines Volksbegehrens, insbesondere ob eine zustande gekommene Volksinitiative die Grenzen des Art. 50 Abs. 1 Satz 2 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (HV) wahrt oder mit sonstigem höherrangigem Recht vereinbar ist, statthaft. Ein späterer Antrag auf Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Durchführung eines Volksentscheids, um dessen Vereinbarkeit mit der Verfassung oder sonstigem höherrangigen Recht überprüfen zu lassen, ist hingegen weder in § 26 noch in § 27 VAbstG vorgesehen.**

**2. Die Zulässigkeit eines solchen Antrags ergibt sich auch nicht „verfassungsunmittelbar“ aus Art. 50 Abs. 6 Satz 1 HV und Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV. Diese Verfassungsvorschriften eröffnen unmittelbar kein Recht, das Verfassungsgericht gegen einen bevorstehenden Volksentscheid anzurufen.**

Hamburgisches Verfassungsgericht,  
Beschluss vom 04. März 2013, HVerfG 7/17

58

### Anordnung über die Vertretung der Freien und Hansestadt Hamburg im Geschäftsbereich der Behörde für Justiz und Gleichstellung

AV der Behörde für Justiz und Gleichstellung Nr. 3/2013 vom 12. März 2013 (Az. 5002/1/1)

Die AV der Justizbehörde Nr. 21/1981 vom 30. November 1981 (HmbJVBl. 1982 S. 1), zuletzt geändert durch die AV der Behörde für Justiz und Gleichstellung Nr. 26/2012 vom 26. Dezember 2012 (HmbJVBl. 2013 S. 2) wird wie folgt geändert:

In Teil A Abschnitt I Nummer 1 wird nach dem Wort „vertritt“ das Wort „die“ ersetzt durch: „das Justitiariat der“.

In Teil A Abschnitt I Nummer 2 wird Buchstabe g) wie folgt ersetzt:

„g) in Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht aus dem Bereich der Behörde für Justiz und Gleichstellung sowie Verfahren vor europäischen Gerichten aus dem Bereich der Behörde für Justiz und Gleichstellung

durch die Abteilung Öffentliches Recht und Rechtsprüfung der für die Justiz zuständigen Behörde“.

In Teil A Abschnitt I Nummer 2 wird Buchstabe i) wie folgt ersetzt:

„i) in Verfahren nach dem Therapieunterbringungsgesetz aus dem Bereich der Behörde für Justiz und Gleichstellung

durch die Abteilung Strafrecht der für die Justiz zuständigen Behörde“.

In Teil A Abschnitt I Nummer 2 wird Buchstabe h) wie folgt gefasst:

„in gerichtlichen Verfahren, in denen ein Schadensersatz- oder Entschädigungsanspruch gegen die Freie und Hansestadt Hamburg geltend gemacht wird, der aus Handlungen oder Unterlassungen von Bediensteten der ordentlichen, der Verwaltungs- oder der Finanzgerichtsbarkeit hergeleitet wird durch den Präsidenten desjenigen obersten Landesgerichts (Hanseatisches Oberlandesgericht, Hamburgisches Oberverwaltungsgericht, Finanzgericht) in dessen Gerichtsbarkeit sich der Haftungstatbestand verwirklicht haben soll,

sofern der betreffende Anspruch in der Zeit vom 1. Oktober 2000 bis 31. Januar 2003 erstmals geltend gemacht worden ist.“

## Bekanntmachungen

### Stellenausschreibung

Bekanntmachung vom 15. April 2013 (Az. 3835/10/6E)

In der Freien und Hansestadt Hamburg sind voraussichtlich zum 2. September 2013 zwei Stellen für

Notarassessorinnen/Notarassessoren zu besetzen.

Die Behörde für Justiz und Gleichstellung begrüßt es ausdrücklich, wenn sich der Anteil von Frauen im Notarberuf weiter erhöht, und fordert daher Frauen nachdrücklich auf, sich zu bewerben. Die Auswahl erfolgt nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung.

Bewerbungsvoraussetzungen sind überdurchschnittliche Rechtskenntnisse, belegt durch beide Staatsexamina mit der Mindestnote „vollbefriedigend“ oder der Kombination „befriedigend/gut“. Wünschenswert sind Promotion, Auslandserfahrung oder sonstige juristische Tätigkeiten.

Wir erwarten ein hohes Maß an Aufgeschlossenheit, Kommunikationsfähigkeit, Verhandlungsgeschick und Flexibilität. Ebenso von Bedeutung sind das Verständnis für soziale Belange, für wirtschaftliche und gesellschaftliche Zusammenhänge sowie die Bereitschaft, stets die aktuelle EDV-Technik zu beherrschen. Unerlässlich sind Einfühlungsvermögen, Entschlussfreude, sicheres Auftreten und die Fähigkeit, divergierende Interessen objektiv zu bewerten und auszugleichen.

Die Auswahl nimmt die Behörde für Justiz und Gleichstellung nach Anhörung der Hamburgischen Notarkammer vor.

Der Bewerbung beizufügen sind ein tabellarischer Lebenslauf, ein Lichtbild, Zeugnisse der beiden Staatsexamina, der Referendarsstationen, des Abiturs und gegebenenfalls sonstiger Prüfungen oder Tätigkeiten sowie die Erklärung, ob Einverständnis mit der Einsichtnahme in die Personalakten durch die Behörde für Justiz und Gleichstellung, durch die Präsidentin des Hanseatischen Oberlandesgerichts, die Präsidentin des Landgerichts sowie durch die Hamburgische Notarkammer besteht.

Ihre Bewerbung richten Sie bitte bis zum 31. Mai 2013 schriftlich an die

Behörde für Justiz und Gleichstellung  
der Freien und Hansestadt Hamburg  
Justizverwaltungsamt (J 21/2)  
Drehbahn 36, 20354 Hamburg.

Um uns die Bearbeitung Ihrer Bewerbung zu erleichtern, bitten wir Sie, uns diese zusätzlich per E-Mail an die Anschrift

[bewerbung@justiz.hamburg.de](mailto:bewerbung@justiz.hamburg.de)

zu senden. Bitte fassen Sie Anschreiben, Lebenslauf, Lichtbild und Einverständniserklärung zur Einsichtnahme in die Personalakten in einer \*.pdf-Datei, Zeugnisse in einer weiteren \*.pdf-Datei zusammen.

Für Fragen steht Ihnen Frau Geigle unter der Rufnummer 040/428 43 5278 zur Verfügung.

## Rechtsprechung

**1. Nach § 26 Abs. 1 Nr. 1 Volksabstimmungsgesetz (VAbstG) ist nur ein Antrag auf Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Durchführung eines Volksbegehrens, insbesondere ob eine zustande gekommene Volksinitiative die Grenzen des Art. 50 Abs. 1 Satz 2 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (HV) wahrt oder mit sonstigem höherrangigem Recht vereinbar ist, statthaft. Ein späterer Antrag auf Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Durchführung eines Volksentscheids, um dessen Vereinbarkeit mit der Verfassung oder sonstigem höherrangigen Recht überprüfen zu lassen, ist hingegen weder in § 26 noch in § 27 VAbstG vorgesehen.**

**2. Die Zulässigkeit eines solchen Antrags ergibt sich auch nicht „verfassungsunmittelbar“ aus Art. 50 Abs. 6 Satz 1 HV und Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV. Diese Verfassungsvorschriften eröffnen unmittelbar kein Recht, das Verfassungsgericht gegen einen bevorstehenden Volksentscheid anzurufen.**

Hamburgisches Verfassungsgericht,  
Beschluss vom 04. März 2013, HVerfG 7/17

### Gründe

#### I.

Die antragstellenden Beteiligten zu 1., 28 Abgeordnete der Hamburgischen Bürgerschaft, begehren die Feststellung, dass der am Tag der Bundestagswahl 2013 – der inzwischen auf den 22. September 2013 festgelegt worden ist (BGBl. I S. 165) – vorgesehene Volksentscheid über die Vorlage „Unser Hamburg – Unser Netz“ nicht durchzuführen ist.

1. Am 5. Juli 2010 zeigten die Vertrauenspersonen Manfred Braasch, Theo Christiansen und Günter Hörmann für die Beteiligten zu 2. dem Beteiligten zu 3. die Volksinitiative „Unser Hamburg – Unser Netz“ und den Beginn der Sammlung von Unterschriften an. Die Vorlage lautete (Bü-Drs. 19/7068, Anlage):

„Senat und Bürgerschaft unternehmen unverzüglich alle notwendigen Schritte, um die Hamburger Strom-, Fernwärme- und Gasleitungsnetze wieder vollständig in die Öffentliche Hand zu übernehmen. Verbindliches Ziel ist eine sozial gerechte, klimaverträgliche und demokratisch kontrollierte Energieversorgung aus erneuerbaren Energien.“

Am 20. August 2010 reichten die Beteiligten zu 2. Unterschriftslisten mit – nach eigenen Angaben – 17.726 Unterstützungsunterschriften für die Vorlage

beim Beteiligten zu 3. ein, der daraufhin am 14. September 2010 das Zustandekommen der Volksinitiative feststellte (Bü-Drs. 19/7250).

Der mitberatende Verfassungs- und Bezirksausschuss der Beteiligten zu 4. behandelte am 16. November 2010 die Volksinitiative und ihre Vorlage im Rahmen einer Expertenanhörung (Ausschussprotokoll Nr. 19/17). In dieser kamen auch Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Vorlage zur Sprache. Der federführende Umweltausschuss der Beteiligten zu 4. behandelte die Volksinitiative und ihre Vorlage zunächst am 23. November 2010 im Rahmen einer Expertenanhörung (Ausschussprotokoll Nr. 19/23) und wertete diese am 9. Dezember 2010 im Rahmen einer Beratung aus (Ausschussprotokoll Nr. 19/24). Er berichtete am 10. Dezember 2010 der Beteiligten zu 4. über die Beratungen (Bü-Drs. 19/8048), die hiervon am 16. Dezember 2010 der Ausschussempfehlung gemäß Kenntnis nahm (Plenarprotokoll 19/69, S. 4334).

Am 20. Januar 2011 beantragten die Beteiligten zu 2. beim Beteiligten zu 3. die Durchführung des Volksbegehrens. Die überarbeitete Vorlage lautete (Amtl. Anz. S. 1122, 1123):

„Mit meiner Unterschrift fordere ich:

Senat und Bürgerschaft unternehmen fristgerecht alle notwendigen und zulässigen Schritte, um die Hamburger Strom-, Fernwärme- und Gasleitungsnetze 2015 wieder vollständig in die Öffentliche Hand zu übernehmen. Verbindliches Ziel ist eine sozial gerechte, klimaverträgliche und demokratisch kontrollierte Energieversorgung aus erneuerbaren Energien.

Begründung

1. In der Regel bietet sich nur alle 20 Jahre die Gelegenheit, die Konzessionen für die Strom-, Gas- und Fernwärmenetze neu zu vergeben. Bislang werden die Netze in Hamburg von Vattenfall und E.ON betrieben, die vor allem mit gefährlichen Atommeilern und klimaschädlichen Kohlekraftwerken ihr Geld verdienen.

2. Hamburg braucht eine starke, konzernunabhängige öffentliche Energieversorgung und eine ökologische Energiewende. Die Verfügung über Umbau und Betrieb der Netze

ist hierfür eine wichtige Voraussetzung.

3. Ein der Daseinsvorsorge verpflichtetes öffentliches Energieunternehmen bietet, anders als ein gewinnorientiertes privates Unternehmen, mehr Transparenz im Verbraucherschutz, mehr Kontrollmöglichkeiten für die BürgerInnen sowie zukunftssichere Arbeitsplätze.

4. Die Übernahme ist finanzierbar, andere Städte machen es erfolgreich vor. Die Einnahmen aus dem Netzbetrieb bleiben in Hamburg.“

Der Landesabstimmungsleiter machte am 29. April 2011 die Durchführung des Volksbegehrens bekannt (Amtl. Anz. S. 1122). Die Drei-Wochen-Frist zur Unterstützung des Volksbegehrens lief vom 2. bis 22. Juni 2011.

Am 23. Juni 2011 reichten die Beteiligten zu 2. Unterschriftslisten mit – nach eigenen Angaben – 114.427 Unterstützungsunterschriften für die Vorlage beim Beteiligten zu 3. ein, der daraufhin am 19. Juli 2011 das Zustandekommen des Volksbegehrens feststellte (Bü-Drs. 20/1064).

Auf eine schriftliche kleine Anfrage des Abgeordneten Dietrich Wersich (CDU) vom 11. Juli 2011 zur Verfassungsgemäßheit des Volksbegehrens „Unser Hamburg – Unser Netz“ antwortete der Senat unter dem 19. Juli 2011 (Bü-Drs. 20/1000), dass in der Senatskanzlei und den zuständigen Behörden Bedenken gegen die Zulässigkeit der Volksinitiative geäußert worden seien. Senat, Bürgerschaft oder ein Fünftel ihrer Mitglieder könnten rechtliche Bedenken gegen eine Volksinitiative (nur) mit einem Antrag zum Hamburgischen Verfassungsgericht geltend machen, der binnen fünf Monaten nach Einreichung der Unterschriftslisten gestellt werden müsse. Diese Antragsfrist habe am 20. Januar 2011 geendet, ohne dass der seinerzeitige Senat oder die Bürgerschaft der 19. Wahlperiode oder ein Fünftel ihrer Mitglieder einen entsprechenden Antrag gestellt hätten.

Der federführende Haushaltsausschuss und der mitberatende Umweltausschuss der Beteiligten zu 4. behandelten am 18. November 2011 in gemeinsamer öffentlicher Sitzung das zustande gekommene Volksbegehren und es stellten Vertreter der Volksinitiative die Vorlage und ihr Anliegen vor (Ausschussprotokoll Nr. 20/14, 20/5). In einer weiteren gemeinsamen öffentlichen Sitzung von Haushaltsausschuss und Umweltausschuss am 8. Dezember 2011 berieten diese die Vorlage der Beteiligten zu 2. (Ausschussprotokoll Nr. 20/15, 20/6). Die Ausschüsse berichteten am 13. Dezember 2011 der Beteiligten zu 4. von ihren Bera-

tungen (Bü-Drs. 20/2438), die hiervon am 15. Dezember 2011 der Ausschussempfehlung gemäß Kenntnisnahme (Plenarprotokoll 20/23, S. 1784).

Nachdem die Beteiligte zu 4. ihr Anliegen nicht übernommen hatte, beantragten am 6. Januar 2012 die Beteiligten zu 2. gegenüber dem Beteiligten zu 3. die Durchführung des Volksentscheids. Dieser beschloss am 6. März 2012 die Durchführung des Volksentscheids am Tag der nächsten Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag, voraussichtlich im Herbst 2013 zur Wahl zum Deutschen Bundestag (Pressemitteilung der Behörde für Inneres und Sport vom 8. März 2012).

Am 10. April 2012, 15. Mai 2012 und 15. Juni 2012 befasste sich der Verfassungs- und Bezirksausschuss der Beteiligten zu 4. mit dem Antrag von Abgeordneten und der Fraktion der CDU vom 8. Februar 2012, nach dem die Bürgerschaft beschließen möge (Bü-Drs. 20/3165):

„Die Bürgerschaft fordert den Senat auf,

das Hamburgische Verfassungsgericht gemäß Artikel 50 Absatz 6, 65 Absatz 3 Nummer 5 HV mit dem Antrag anzurufen, über die Durchführung eines Volksentscheids zu entscheiden, mit der Maßgabe, dass das Hamburgische Verfassungsgericht feststelle, dass die mit dem Antrag der Initiatoren des Volksbegehrens „UNSER HAMBURG - UNSER NETZ“ vom 6. Januar 2012 zum Volksentscheid angemeldete andere Vorlage, soweit darin die Bürgerschaft durch einen Volksentscheid gezwungen werden sollte, alle notwendigen und zulässigen Schritte vorzunehmen, um die Hamburger Strom-, Fernwärme- und Gasleitungsnetze 2015 wieder vollständig in die öffentliche Hand zu übernehmen, gegen das in Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 HV normierte Finanztabu verstößt und die Durchführung eines Volksentscheids über diese Vorlage zu unterbleiben hat.“

Der Ausschuss empfahl nach kontroverser Diskussion mehrheitlich, den Antrag abzulehnen (Bü-Drs. 20/4628). Empfehlungsgemäß lehnte die Beteiligte zu 4. am 16. August 2012 den Antrag ab (Plenarprotokoll 20/37, S. 2840).

2. Am 7. Dezember 2012 haben die antragstellenden Beteiligten zu 1. den vorliegenden Antrag nach Art. 50 Abs. 6, Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (HV) gegen die Durchführung des Volksentscheids über die Vorlage „Unser Hamburg – Unser Netz“ am Tag der Bundestagswahl 2013 gestellt.

a) Zur Zulässigkeit ihres Feststellungsantrags, dass der am Tag der Bundestagswahl 2013 vorgesehene Volksentscheid über die Vorlage „Unser Hamburg – Unser Netz“ nicht durchzuführen sei, machen die Antragsteller im Wesentlichen geltend:

Der Antrag sei zulässig. Die Zuständigkeit des Hamburgischen Verfassungsgerichts für die Entscheidung über die Durchführung eines Volksentscheids folge unmittelbar aus Art. 50 Abs. 6 Satz 1 HV und Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV. Diese sähen ein entsprechendes Antragsverfahren vor. Die Verfassung selbst gewährleiste nach ihrem Wortlaut in Art. 50 Abs. 6 Satz 1 HV eine verfassungsgerichtliche Entscheidung über die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid. Diese verfassungsrechtliche Gewährleistung verlange damit explizit zwei Verfahren nebeneinander, eines gegen Volksbegehren auf Durchführungsebene und eines gegen Volksentscheide auf Durchführungsebene. Damit stimme überein, dass die Verfassung auch im Übrigen mit der „Durchführung von Volksentscheiden“ einen von der „Durchführung von Volksbegehren“ abzugrenzenden und eigenständigen Verfahrensabschnitt bezeichne. Die Verfassungssystematik zeige damit, dass der Wortlaut des Art. 50 Abs. 6 Satz 1 HV und der Kontext des Art. 50 HV jeweils einen eigenen Rechtsbehelf gegen Volksbegehren und Volksentscheid gewährleisteten.

In systematischer Hinsicht unterscheide Art. 50 HV streng zwischen den Verfahren eines Volksbegehrens und eines Volksentscheids. Entsprechend seien in Art. 50 Abs. 6 Satz 2 HV die unmittelbaren Rechtsfolgen der nebeneinander eröffneten Rechtsbehelfe verfassungsunmittelbar differenzierend geregelt. Während beider Verfahren ruhe die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid. Die Anordnung des Ruhens des Volksentscheids ginge ins Leere, wenn es kein eigenes Verfahren über die Durchführung eines Volksentscheids gäbe.

Prüfungsmaßstab der Entscheidung über die Durchführung sei bei Volksbegehren und Volksentscheiden einheitlich die umfassende materielle Kontrolle des Verfahrensgegenstandes nach Maßgabe des Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV. Die Verfassung spreche bezüglich beider Rechtsbehelfe in Art. 50 Abs. 6 Satz 1 HV einheitlich von der „Entscheidung über die Durchführung“, ohne Beschränkungen des Prüfungsmaßstabes vorzugeben.

Eine teleologische Auslegung der Verfassung bestätige die Zweckmäßigkeit der verfassungsunmittelbaren Gewährleistung einer umfassenden rechtlichen Über-

prüfungsmöglichkeit im Stadium der bevorstehenden Durchführung des Volksentscheids. Denn dieser sei ein demokratisches und politisches aliud zum Volksbegehren. Entsprechend folgten auch die gegen die jeweilige Durchführung von Verfassungen wegen garantierten Rechtsbehelfe eigenständigen und unterschiedlichen Rationalitäten. Es sei zweckmäßig und verfassungspolitisch naheliegend, dass nach Art. 50 Abs. 6 Satz 1 HV von den Antragsberechtigten der Ausgang eines Volksbegehrens abgewartet werden dürfe, ohne dass damit bereits die letzte gerichtliche Kontrollmöglichkeit verstrichen wäre. Bestünde diese letzte Kontrollmöglichkeit nicht, wären die nach Art. 50 Abs. 6 Satz 1 HV Antragsberechtigten gezwungen, auch bei geringsten Bedenken oder aus rein politischen Erwägungen heraus gerichtlichen Rechtsschutz zu suchen, bevor klar wäre, ob ein Volksbegehren überhaupt zustande komme. Diese Wertung bringe – einfachgesetzlich – auch der mit Gesetz vom 9. Oktober 2012 eingeführte § 5 Abs. 4 Hamburgisches Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Volksabstimmungsgesetz - VAbstG) zum Ausdruck. Danach treffe den Senat eine Pflicht zur Anrufung des Verfassungsgerichts bereits gegen die Durchführung eines Volksbegehrens nur bei erheblichen Zweifeln an der Verfassungsmäßigkeit der zustande gekommenen Volksinitiative. Nur in diesen Extremfällen solle der politische Prozess vorzeitig durch gerichtliche Kontrolle unterbunden werden. Dies sei demokratie- und politikfreundlich. Es sei auch verfassungsrechtlich und rechtsstaatlich unbedenklich, weil nach der Verfassung eine Rechtskontrolle noch vor Durchführung des Volksentscheids möglich sei.

Auch die Verfahrensökonomie gebiete eine Kontrollmöglichkeit vor Durchführung des Volksentscheids. Erst bei diesem falle der Großteil der Kosten an. Es wäre sinnwidrig, wenn die Verursachung dieser Kosten abzuwarten wäre, um erst im Anschluss Rechtsschutz gegen verfassungswidrige Volksentscheide und ihren Vollzug suchen zu können. Die zudem mit erfolgreichen Volksentscheiden verbundene zumindest temporäre Festschreibung verfassungswidriger bindender Rechtsvorgaben könne schließlich nicht die verfassungsgewollte Sanktion für die Verfristung eines Rechtsbehelfs zu einem Zeitpunkt sein, als noch ein Volksbegehren und eben noch kein Volksentscheid vorgelegen habe.

Das Hamburgische Verfassungsgericht habe bereits in seinem Urteil vom 14. Dezember 2011 eine Lösung im hier aufgezeigten Sinne ausdrücklich als naheliegend bezeichnet (HVerfG, Urteil vom 14.12.2011 - HVerfG 3/10, HmbJVBl. 2012, 26, juris Rn. 144).

Das danach durch Art. 50 Abs. 6 Satz 1 HV und Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV verfassungsunmittelbar gewährleistete Verfahren werde auch nicht durch Regelungen des einfachen Rechts ausgeschlossen. Ein verfassungsgerichtliches Verfahren über den Verfahrensgegenstand der Durchführung eines Volksbegehrens werde in § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG geregelt, der den Wortlaut des Art.

50 Abs. 6 Satz 1 HV aufgreife. Während die Verfassung die Verfahren betreffend Volksbegehren und Volksentscheid ausdrücklich nenne und gleichstelle, werde einfachrechtlich auf eine weitere Konkretisierung des zweiten dieser Verfahren – die umfassende materielle Kontrolle der Durchführung des Volksentscheids – verzichtet. Dadurch werde der verfassungsrechtlich garantierte Prüfungsumfang einfachrechtlich weder abgebildet noch ausdrücklich oder auch nur implizit ausgeschlossen. Der Ausschluss dieses Verfahrens durch eine abschließende Verfassungskonkretisierung im VAbstG wäre auch unzulässig, denn in den näheren gesetzlichen Bestimmungen im Sinne des Art. 50 Abs. 7 Satz 1 HV dürften Konkretisierungen der Verfassungsnormen, nicht aber funktionelle Verkürzungen erfolgen. Einschränkungen des verfassungsunmittelbar Gewährleisteten durch das einfache Recht seien aus normenhierarchischen Gründen grundsätzlich unzulässig. Die von der Verfassung vorgesehenen Rechtsbehelfe seien ohne Weiteres vollzugsfähig. In Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV werde die verfassungsgerichtliche Zuständigkeit für beide von Art. 50 Abs. 6 Satz 1 HV vorgesehenen Verfahren bekräftigt. Damit sei ein vollzugsfähiger Rechtsbehelf verfassungsunmittelbar festgeschrieben.

Die Antragsteller seien mit Blick auf den Antragsgegenstand auch antragsberechtigt. Sie stellten mehr als ein Fünftel der 121 Abgeordneten der Beteiligten zu 4. Es bestünden auch ein hinreichendes Rechtsschutzbedürfnis und ein objektives Kontrollinteresse für die beantragte Entscheidung über die Durchführung des Volksentscheids „Unser Hamburg – Unser Netz“. Es drohe die Verabschiedung verfassungswidriger Maßnahmen auf verfassungswidrigem Wege durch den Volksentscheid. Hiergegen müsse im Stadium der Durchführung des Volksentscheids ein verfassungsgerichtlicher Rechtsbehelf zugelassen werden. Würde erst ein verfassungswidriges Votum erwirkt, hätte eine nachträgliche Feststellung der Verfassungswidrigkeit eine Enttäuschung der Bürger und eine Beschädigung des Vertrauens in die plebiszitäre und in die repräsentative Demokratie zur Folge. Schließlich bestehe auch das berechtigte Bedürfnis, die für die Durchführung eines verfassungswidrigen Volksentscheids aufzuwendenden Kosten in Höhe von etwa 2 Millionen EUR zu vermeiden. Das Rechtsschutzbedürfnis entfalle nicht, weil in der Vergangenheit die Möglichkeit bestanden habe, eine Entscheidung über die Durchführung des Volksbegehrens nach § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG zu beantragen. Diese Möglichkeit bestehe nur für einen essenziell anderen Antragsgegenstand in einem anderen tatsächlichen, rechtlichen und politischen Kontext. Dieser Umstand sei für das Rechtsschutzinteresse hinsichtlich des aktuellen Antragsgegenstandes ohne Bedeutung.

b) Zur Begründetheit ihres Feststellungsantrags, dass der am Tag der Bundestagswahl 2013 vorgesehene Volksentscheid nicht durchzuführen sei, machen die Antragsteller im Wesentlichen geltend:

Der Antrag sei begründet. Die Durchführung eines Volksentscheids über die Vorlage „Unser Hamburg – Unser Netz“ sei mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht vereinbar. Die Vorlage genüge nicht den spezifischen verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen für eine „andere Vorlage“ im Sinne des Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV. Ihr Wortlaut eröffne eine Vielzahl von Auslegungsmöglichkeiten, die letztlich in einem unbestimmten Maßnahmenbündel mündeten. Dies widerspreche den Grundsätzen der Abstimmungsfreiheit sowie der Abstimmungswahrheit und Abstimmungsklarheit. Darüber hinaus sei das aus den demokratisch bedingten Bestimmtheitsanforderungen folgende Irreführungsverbot nicht gewahrt. Gleichzeitig sei der Text der Vorlage derart vage, dass es an der von Art. 50 Abs. 4a HV geforderten Justiziabilität fehle.

Die Vorlage führe zu erheblichen Beeinträchtigungen und weitreichenden haushaltswirksamen Belastungen der gegenwärtigen und künftigen Haushalte der Stadt Hamburg. Sie widerspreche daher dem verfassungsrechtlichen Finanzvorbehalt des Art. 50 Abs. 1 Satz 2 Var. 2 HV („Haushaltspläne“) und den verfassungsimmanenten Schranken für finanzwirksame Plebiszite. Dieser Haushaltsvorbehalt sei Ausdruck allgemeiner finanzverfassungsrechtlicher Grundsätze. Die Vorlage widerspreche zudem den materiellen finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben, insbesondere der so genannten Schuldenbremse nach Art. 72a HV.

- c) Die Antragsteller beantragen,
- festzustellen, dass der am Tag der Bundestagswahl 2013 vorgesehene Volksentscheid über die Vorlage „Unser Hamburg – Unser Netz“ nicht durchzuführen ist.
3. Die Beteiligten zu 2. beantragen,
- den Antrag abzulehnen.

Sie tragen im Wesentlichen vor:

a) Der Antrag sei unzulässig. Ein Antrag zur Überprüfung der materiellen Verfassungsmäßigkeit einer „anderen Vorlage“ vor dem Volksentscheid sei unstatthaft. Die Wahrung der Grenzen des Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV sei vom Verfassungsgericht auf Antrag nur im Stadium von durchgeführter Volksinitiative vor dem entsprechenden Volksbegehren zu überprüfen. Ein verfassungsgerichtliches Verfahren über die Durchführung von Volksentscheiden zur umfassenden materiellen Kontrolle des Vorlagegegenstandes sei weder nach einfachem Recht noch unmittelbar nach der Verfassung vorgesehen.

Weder das Volksabstimmungsgesetz noch das Gesetz über das Hamburgische Verfassungsgericht sähen das von den Antragstellern angestrebte Verfahren vor. Zwar könne das Verfassungsgericht nach § 26 Abs. 1 Nr. 2 VAbstG auch zwischen Volksbegehren und Volksentscheid vom Senat oder von der Bürgerschaft ange-

rufen werden. Streitgegenstand könne allerdings nur die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Überarbeitung einer Vorlage sein, was hier nicht streitgegenständlich sei. Die von den Antragstellern gestellte Frage könne zwar Gegenstand eines verfassungsgerichtlichen Verfahrens sein (§ 26 Abs. 1 Nr. 1 und auch Nr. 4 VAbstG). Für das Verfahren nach § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG sei jedoch die Frist nach § 26 Abs. 2 VAbstG versäumt. Doch sei damit nicht vermacht, dass Bürgerschaft und Senat Volksentscheide umzusetzen hätten, die gegen höherrangiges Recht verstießen. Vielmehr enthalte Art. 50 Abs. 4a Satz 2 HV mit dem Änderungsbeschluss eine Reaktionsmöglichkeit für die Bürgerschaft, wenn sie von dem Ergebnis eines Volksentscheids abweichen wolle, und könnten Senat oder Bürgerschaft mit Blick auf ein Referendumsbegehren gegen einen Änderungsbeschluss ein Verfahren nach § 26 Abs. 1 Nr. 4 VAbstG anstrengen, das einen im Ergebnis identischen Gegenstand wie § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG habe. Es müssten somit entweder ganz frühzeitig rechtliche Einwände geltend gemacht werden oder nach einem Volksentscheid zunächst die Möglichkeiten ausgelotet werden, dem Volksentscheid Rechnung zu tragen, bevor wiederum ein Vorgehen gewählt werde, das auf eine rechtliche Auseinandersetzung hinauslaufe.

Die von den Antragstellern behauptete Gewährleistung des von ihnen angestrebten Verfahrens unmittelbar durch die Verfassung bestehe nicht. Der Wortlaut von Art. 50 Abs. 6 Satz 1 HV verlange kein eigenständiges Verfahren unmittelbar vor Durchführung des Volksentscheids. Vielmehr sei der Wortlaut – das Verfassungsgericht entscheide „über die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid“ – durch die Verwendung der Verknüpfung „und“ statt „oder“ so zu verstehen, dass die Verfassung ein einheitliches Verfahren fordere. Entweder Volksbegehren und Volksentscheid seien rechtlich zulässig oder Volksbegehren und Volksentscheid seien nicht zulässig. Dementsprechend habe der Gesetzgeber mit § 26 Abs. 1 Nr. 2 VAbstG ein von der Verfassung nicht ausdrücklich verlangtes Verfahren geschaffen, für das sich aus der Verfassung ein bestimmter Prüfungsmaßstab nicht entnehmen lasse. Die Materialien zur Änderung von Art. 50 HV in den Jahren 1996 und 2008 als auch zu den jeweils begleitenden Gesetzgebungsverfahren zum VAbstG zeigten, dass beim Verfassungsgeber ein Verständnis zugrunde gelegen habe, dass von Art. 50 Abs. 6 Satz 1 HV unmittelbar vor dem Volksentscheid nicht mehr an gerichtlicher Überprüfungsmöglichkeit verlangt werde, als § 26 Abs. 1 Nr. 2 VAbstG gewähre. Denkbar sei in Auswertung des Gesetzgebungsverfahrens allenfalls, dass die Bürgerschaft als Verfassungsgeber weniger Rechtsschutzmöglichkeiten für zwingend erforderlich gehalten habe, als sie im gleichen Zuge als einfacher Gesetzgeber eingeräumt habe.

Das von den Antragstellern zitierte obiter dictum im Urteil des Verfassungsgerichts vom 14. Dezember 2011 sei vom Gesetzgeber nicht zum Anlass einer Erweiterung des § 26 VAbstG genommen worden. Viel-

mehr sei in Kenntnis dieser überraschenden Betrachtungsweise die Neufassung des § 26 VABstG im Jahr 2012 mit dem noch klareren Ausschluss einer Überprüfung unmittelbar vor dem Volksentscheid anhand von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV sogar einstimmig beschlossen worden. Die Antragsteller wollten also ein Klagerecht in Anspruch nehmen, das sie noch im letzten Jahr anderen möglichen Antragstellern nicht hätten gewähren wollen.

Die Ausgestaltung des in Art. 50 Abs. 6 HV vorgesehenen Klageverfahrens in § 26 Abs. 1 VABstG alter und neuer Fassung sei sogar von Verfassungen wegen geboten. Dies folge aus dem Grundsatz der Organtreue und aus dem Zweck des Regelungssystems in Art. 50 HV insgesamt. Zum einen sei sicherzustellen, dass ein Verfahren der Volksgesetzgebung praktikabel bleibe. Zum anderen würde ein spätes Stoppen eines Volksgesetzgebungsverfahrens zum Gegenteil des mit der Einführung der Volksgesetzgebung verfolgten Zwecks führen. Daher müssten potentielle Antragsteller die Anträge auf Überprüfung durch das Verfassungsgericht zu dem Zeitpunkt stellen, zu dem ihnen das möglich sei und könnten nicht mit einer solchen Antragstellung warten.

b) Der Antrag sei auch unbegründet.

Der Abstimmungstext sei weder unbestimmt noch verstoße die Vorlage inhaltlich gegen die Verfassung. Die von den Antragstellern behaupteten Bestimmtheitsmaßstäbe bestünden so nicht, auch sei der Abstimmungstext hinreichend bestimmt und nicht irreführend. Ein Verstoß gegen den Haushaltsvorbehalt liege nicht vor. Die Auslegung des Begriffs „Haushaltspläne“ in Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV durch die Antragsteller treffe nicht zu. Das Volksbegehren betreffe auch keinen Haushaltsplan, sondern sei als Sachvorlage mit finanziellen Auswirkungen nicht vom „Finanztabu“ in Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV erfasst. Darüber hinausgehende Maßstäbe für eine Unzulässigkeit eines haushaltswirksamen Volksbegehrens gebe es nicht.

4. Der Beteiligte zu 3. hat keinen Antrag gestellt. Er trägt im Wesentlichen vor:

a) Soweit sich die Antragsteller für die Statthafkeit ihres Antrags auf das obiter dictum des Verfassungsgerichts zu Art. 50 Abs. 6 HV aus dem Urteil vom 14. Dezember 2011 stützten, sei darauf hinzuweisen, dass der Staatspraxis seit Schaffung der Regelungen über die Volksgesetzgebung nicht grundlos eine gegenteilige Auffassung zugrunde gelegen habe. Der Wortlaut des Art. 50 Abs. 6 HV sei denkbar offen formuliert und ermögliche verfassungsgerichtliche Verfahren sowohl über das „Ob“ als auch über das „Wie“ von Volksbegehren und Volksentscheid. Eine Bezeichnung bestimmter gerichtlicher Verfahren oder eine Zuordnung gerichtlicher Verfahrensgegenstände zu bestimmten Verfahren oder Stadien der Volksgesetzgebung finde nicht statt. Evident werde die Offenheit der Verfassungsbestimmung dadurch, dass sie

als Antragsbefugte gleichrangig Senat, Bürgerschaft, ein Fünftel der Abgeordneten der Bürgerschaft sowie die Volksinitiatoren aufführe, obgleich für die Letzteren naturgemäß nur ganz anders geartete Verfahren mit gegenüber den denkbaren Anträgen von Senat und Bürgerschaft gänzlich unterschiedlichen Antragszielen und -inhalten in Betracht kommen würden.

Dieser Offenheit scheine sich der historische Gesetzgeber durchaus bewusst gewesen zu sein. Bereits die Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft zur „Schaffung der Rechtsgrundlagen für eine Volksinitiative, ein Volksbegehren und einen Volksentscheid“ vom 21. Februar 1995 (Bü-Drs. 15/2881), die gleichermaßen den Vorschlag der später ohne wesentliche Änderungen beschlossenen Verfassungsbestimmung (als Art. 50 Abs. 3 des Entwurfs) wie einen Entwurf für ein Ausführungsgesetz enthalten habe, habe in Letzterem (§ 20) keine vollständige Überprüfung der Zulässigkeit einer Vorlage im Stadium des Volksentscheids mehr vorgesehen. Auch der fortgeschriebene Entwurf, der – immer noch im Zusammenhang mit den Beratungen zur Verfassungsreform – die Rechtsmittelvorschriften in den später Gesetz gewordenen §§ 26 und 27 VABstG zusammengefasst habe, habe eine vollständige Überprüfung der Zulässigkeit einer Vorlage lediglich im Stadium vor Durchführung des Volksbegehrens vorgesehen. Dieser Anschauung von einer (nur) vor dem Volksbegehren zu initiierten grundlegenden verfassungsgerichtlichen Überprüfung einer Vorlage korrespondiere der Umstand, dass Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV bei der Beschreibung der Grenzen der Volksgesetzgebung nicht neutral von unzulässigen Vorlagen oder Grenzen der Volksgesetzgebung oder dergleichen, sondern „phasenspezifisch“ von nicht zulässigen Gegenständen der Volksinitiative spreche und damit wesentliche Prüfungsgegenstände der verfassungsgerichtlichen Überprüfung mit einer frühen Phase der Volksgesetzgebung in Zusammenhang bringe. Anhaltspunkte dafür, dass es daneben aufgrund der parallel beratenen Verfassungsänderungen noch weitere Rechtsmittel zur grundlegenden Überprüfung der Zulässigkeit einer Vorlage geben solle, fänden sich in den Gesetzesmaterialien nicht. Nicht zuletzt dürfte der Gesetzgeber in § 14 Nr. 5 Gesetz über das Hamburgische Verfassungsgericht (HVerfGG) zum Ausdruck gebracht haben, dass er sein Rechtssystem im Hinblick auf die hier in Rede stehende Frage für abschließend gehalten habe. § 14 HVerfGG folge in seiner Systematik völlig der Aufzählung der Rechtsmittel in Art. 65 Abs. 3 HV, zitiere jedoch in seiner Nr. 5 gerade nicht die parallele Nr. 5 des Art. 65 Abs. 3 HV, sondern verweise auf die einfachgesetzlichen Regelungen der §§ 26 und 27 VABstG. Die damit offensichtlich einfachgesetzlich erstrebte abschließende Regelung werde sich nach dem Gesagten auch nicht ohne weiteres als verfassungswidrig kennzeichnen lassen.

In teleologischer Hinsicht lege die in Inhalt und verfahrensmäßiger Ausgestaltung sehr offen gehaltene Regelung des Art. 50 Abs. 6, Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV eine Auslegung nahe, nach der lediglich das Letztentschei-

dungsrecht des Hamburgischen Verfassungsgerichts verfassungskräftig bestimmt, dessen nähere Ausgestaltung aber entsprechend Art. 50 Abs. 7 Satz 1 HV der einfachgesetzlichen Bestimmung habe überlassen werden sollen. Damit wäre auch eine Ausgestaltung verträglich, die die grundlegende Überprüfung der Zulässigkeit einer eingebrachten Vorlage einem frühen Stadium der Volksgesetzgebung überantwortete und für die Phase des Volksentscheids selbst lediglich partielle Rechtsmittel eröffne, wie dies in § 26 Abs. 1 Nr. 2 und § 27 Abs. 1 VAbstG geschehen sei. Jedenfalls würde der dadurch verursachte Zwang zu frühzeitiger (Veranlassung einer) Überprüfung der grundlegenden Zulässigkeit einer Vorlage der in der Entwicklung der Volksgesetzgebung generell feststellbaren Tendenz entsprechen, Verfahrensabläufe möglichst vorhersehbar zu machen und taktischen Erwägungen zu entziehen.

b) Ungeachtet der vorgenannten Zulässigkeitszweifel gegenüber einem Antrag an das Verfassungsgericht im jetzigen Verfahrensstadium bestünden Bedenken mit Blick auf die Verfassungsgemäßheit der zum Volksentscheid angemeldeten Vorlage.

Die streitige Vorlage dürfte den spezifischen Bestimmtheitsanforderungen für Vorlagen in direktdemokratischen Willensbildungsprozessen nicht genügen. Sie führe mit der Notwendigkeit, einen Betrag in Milliardenhöhe für einen Rückerwerb der Netze aufzuwenden, zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Haushaltsrechts der Beteiligten zu 4., die mit dem Haushaltsvorbehalt nicht vereinbar sei.

5. Die Beteiligte zu 4. hat mitgeteilt, dass sie keine Stellungnahme abgeben werde.

6. Das Gericht hat die Beteiligten darauf hingewiesen, dass es erwägt, vorab über die Zulässigkeit des Antrags zu entscheiden. Die Beteiligten haben daraufhin übereinstimmend für einen auf die Zulässigkeit des Antrags beschränkten Streit auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung verzichtet.

II.

Das Gericht ist befugt, über die Zulässigkeit des Antrags vorab zu entscheiden. Ein derartiges Zwischenverfahren ist nach § 20 Abs. 2, § 16 Abs. 1 HVerfGG in Verbindung mit § 109 Verwaltungsgerichtsordnung zulässig.

Die Beteiligten haben übereinstimmend erklärt, dass sie auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung zur Zulässigkeit des Antrags verzichten. Das ist nach § 17 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1 HVerfGG möglich. Über die Zulässigkeit kann deshalb ohne mündliche Verhandlung entschieden werden, und zwar gemäß § 20 Abs. 1 HVerfGG durch Beschluss.

A

Der Antrag der antragstellenden Beteiligten zu 1., festzustellen, dass der am Tag der Bundestagswahl 2013 vorgesehene Volksentscheid über die Vorlage „Unser Hamburg – Unser Netz“ nicht durchzuführen ist, ist unzulässig.

Der Antrag ist wovon auch die Antragsteller selbst zutreffend ausgehen nicht bereits aufgrund von §§ 26 und 27 VAbstG (vom 20.6.1996, HmbGVBl. S. 136; zuletzt geändert am 9.10.2012, HmbGVBl. S. 440) statthaft (1.). Die Zulässigkeit des Antrags ergibt sich entgegen der Auffassung der Antragsteller auch nicht „verfassungsunmittelbar“ aus Art. 50 Abs. 6 Satz 1 HV und Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV (2.).

1. Zur Zulässigkeit ihres Antrags berufen sich die Antragsteller nicht auf die §§ 26 und 27 VAbstG. Die Antragsteller gehen selbst davon aus, dass die dort geregelten Fristen für einen Antrag, der sich gegen die Durchführung des Volksbegehrens hätte richten müssen, verstrichen sind. Sie wenden sich deshalb ausdrücklich gegen die Durchführung (nur) des Volksentscheids und machen geltend, dass sich die Zulässigkeit eines derartigen Antrags unmittelbar aus Art. 50 Abs. 6 Satz 1 HV und Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV ergebe. Tatsächlich sieht das Volksabstimmungsgesetz nicht vor, dass das Verfassungsgericht angerufen werden kann, um überprüfen zu lassen, ob ein Volksentscheid gegen Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV oder andere Regelungen höherrangigen Rechts verstößt.

§§ 26 und 27 VAbstG, auf die in ihrer jeweils geltenden Fassung § 14 Nr. 5 HVerfGG für die Zuständigkeit des Verfassungsgerichts verweist, lauten in der Fassung des Gesetzes vom 9. Oktober 2012:

#### § 26

Anrufung durch Senat oder Bürgerschaft

(1) Auf Antrag des Senats, der Bürgerschaft oder eines Fünftels der Abgeordneten der Bürgerschaft entscheidet das Hamburgische Verfassungsgericht

1. über die Durchführung des Volksbegehrens, insbesondere ob eine zustande gekommene Volksinitiative die Grenzen des Artikels 50 Absatz 1 Satz 2 der Verfassung wahrt oder mit sonstigem höherrangigem Recht vereinbar ist,

2. ob die Überarbeitung eines Gesetzentwurfs oder einer anderen Vorlage nach § 6 Absatz 1 Satz 1 und § 18



Absatz 1 Satz 3 die Grenzen einer gemäß § 6 Absatz 1 Satz 4 zulässigen Überarbeitung und des Artikels 50 Absatz 1 Satz 2 der Verfassung wahr oder mit sonstigem höherrangigem Recht vereinbar ist,

3. ob ein Änderungsgesetz oder ein Änderungsbeschluss im Sinne von Artikel 50 Absatz 4 oder 4a der Verfassung vorliegt,

4. über die Durchführung eines Referendums, insbesondere ob es mit höherrangigem Recht vereinbar ist.

(2) <sup>1</sup>Die Anträge nach Absatz 1 Nummer 1 sind binnen eines Monats nach Ablauf der Antragsfrist auf Durchführung eines Volksbegehrens nach § 6 Absatz 1 Satz 2, die Anträge nach Absatz 1 Nummer 2 sind binnen eines Monats nach Einreichung der überarbeiteten Gesetzentwürfe oder überarbeiteten anderen Vorlagen (§ 6 Absatz 1 Satz 3 und § 18 Absatz 1 Satz 3), die Anträge nach Absatz 1 Nummer 3 sind binnen eines Monats nach der Beschlussfassung, die Anträge nach Absatz 1 Nummer 4 sind jeweils binnen eines Monats nach der Feststellung des Senats über das Zustandekommen eines Referendumsbegehrens (§ 25c Absatz 2, § 25g Absatz 5 in Verbindung mit § 25c Absatz 2) zu stellen. <sup>2</sup>Bei erheblichen Zweifeln daran, ob ein Änderungsgesetz oder ein Änderungsbeschluss vorliegt, führt der Senat die Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts nach Absatz 1 Nummer 3 herbei.

## § 27

Anrufung gegen Entscheidungen von Senat und Bürgerschaft

(1) <sup>1</sup>Auf Antrag der Initiatoren der Volksinitiative entscheidet das Hamburgische Ver-

fassungsgericht, ob

1. Volksinitiative (§ 5 Absatz 2) und Volksbegehren (§ 16 Absatz 1) zustande gekommen sind,

2. ein von der Volksinitiative beantragtes oder von dem Volksbegehren eingebrachtes Gesetz von der Bürgerschaft beschlossen wurde oder der Beschluss der Bürgerschaft über einen bestimmten Gegenstand der politischen Willensbildung der Vorlage der Volksinitiative oder des Volksbegehrens vollständig entspricht (§ 6 Absatz 1 Satz 1 und § 18 Absatz 1 Satz 1).

<sup>2</sup>Auf Antrag der Initiatoren eines Referendumsbegehrens entscheidet das Hamburgische Verfassungsgericht, ob ein Referendumsbegehren zustande gekommen ist (§ 25c Absatz 2, § 25g Absatz 5 in Verbindung mit § 25c Absatz 2). <sup>3</sup>Die Anträge nach Satz 1 Nummer 1 und Satz 2 sind binnen eines Monats nach Zustellung der Feststellungen des Senats (§ 5 Absatz 3, § 16 Absatz 2 Satz 2, § 25c Absatz 3, § 25g Absatz 5 in Verbindung mit § 25c Absatz 3), die Anträge nach Satz 1 Nummer 2 binnen eines Monats nach dem Gesetzesbeschluss oder dem Beschluss der Bürgerschaft über die andere Vorlage zu stellen.

(2) <sup>1</sup>Auf Antrag der Bürgerschaft oder eines Fünftels der Abgeordneten der Bürgerschaft, der Initiatoren der Volksinitiative oder des Referendumsbegehrens, einzelner Stimmberechtigter und jeder Gruppe von Stimmberechtigten entscheidet das Hamburgische Verfassungsgericht über das Verfahren und das Ergebnis des jeweiligen Volksentscheids (§ 23 Absätze 1 bis 5) oder des Referendums (§ 25g in Verbindung mit § 23 Absätze 1 bis 5). <sup>2</sup>Der Antrag ist binnen

zwei Monaten nach dem Abstimmungstag zu stellen.

Diese Fassungen aufgrund der letzten Änderung durch das Gesetz vom 9. Oktober 2012 (HmbGVBl. S. 440) sind vorliegend anzuwenden, da die Übergangsbestimmung des Art. 4 dieses Gesetzes keinen Anlass für die Annahme bietet, im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes bereits laufende Volksgesetzgebungsverfahren würden bis zu ihrem Abschluss noch nach dem zuvor geltenden Recht abgewickelt. Eine derartige Übergangsregelung enthält Art. 4 dieses Gesetzes nur für den Fall, dass vor seinem Inkrafttreten angezeigt wurde, dass Unterschriften für einen Gesetzentwurf oder eine sonstige Vorlage gesammelt würden, der Senat jedoch noch nicht festgestellt hat, dass diese Volksinitiative zustande gekommen ist; (nur) in diesem Fall finden die §§ 1 bis 5 VAbstG in der bisher geltenden Fassung (a.F.) Anwendung.

Nach § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG ist nur ein Antrag auf Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Durchführung des Volksbegehrens, insbesondere ob eine zustande gekommene Volksinitiative die Grenzen des Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV wahrt oder mit sonstigem höherrangigem Recht vereinbar ist, statthaft. Die zuvor geltende Fassung des Gesetzes (vom 20.6.1996, HmbGVBl. S. 136; zuletzt geändert am 16.12.2008, HmbGVBl. S. 439) enthielt der Sache nach keine andere Regelung; in ihr fehlte lediglich der Zusatz „insbesondere ob eine zustande gekommene Volksinitiative die Grenzen des Artikels 50 Absatz 1 Satz 2 der Verfassung wahrt oder mit sonstigem höherrangigem Recht vereinbar ist“. Ein Antrag auf Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Durchführung des Volksentscheids, wie er hier durch die Antragsteller gestellt ist, ist weder in § 26 noch in § 27 VAbstG vorgesehen. Er ist auf dieser einfachrechtlichen Grundlage nicht statthaft.

2. Die Zulässigkeit des gestellten Antrags ergibt sich auch nicht unmittelbar aus Verfassungsvorschriften. Die durch die Antragsteller vorgetragene Auslegung des Art. 50 Abs. 6 HV und des Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV ist mit dem Normgehalt dieser Vorschriften nicht vereinbar.

a) Die maßgeblichen Vorschriften lauten:

Art. 50 Abs. 6 HV

<sup>1</sup>Das Hamburgische Verfassungsgericht entscheidet auf Antrag des Senats, der Bürgerschaft, eines Fünftels der Abgeordneten der Bürgerschaft oder der Volksinitiatoren über die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid. <sup>2</sup>Volksbegehren und Volksentscheid ruhen während des Verfahrens.

Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV

Das Verfassungsgericht entscheidet

1. (...)

5. auf Antrag des Senats, der Bürgerschaft, eines Fünftels der Abgeordneten der Bürgerschaft oder auf Antrag der Volksinitiatoren über die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid (Artikel 50 Absatz 6);

6. (...).

b) Diese Verfassungsvorschriften bedürfen zur Klärung der Frage, was im Einzelnen sie bereits unmittelbar verfassungsrechtlich an Rechtsschutz garantieren, einer Auslegung und Konkretisierung. Bei der Auslegung sind die auch sonst für die Konkretisierung von Rechtsnormen anerkannten Auslegungsmethoden zu beachten. Es bedarf deshalb einer am Wortlaut der Normen (hierzu unter aa), an ihrer Systematik (hierzu unter bb), ihrer Entstehungsgeschichte (hierzu unter cc) sowie ihrem Sinn und Zweck (hierzu unter dd) orientierten Auslegung von Art. 50 Abs. 6 Satz 1 HV und von Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV. Diese Auslegung, die nicht durch die bisherige Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts infrage gestellt wird (hierzu unter ee), ergibt, dass diese Verfassungsnormen nicht unmittelbar und unabhängig von gesetzlichen Verfahrensregelungen eine verfassungsgerichtliche Kontrolle des Gegenstandes eines Volksentscheids und Entscheidung über seine Durchführung gewährleisten. Vielmehr sind die Möglichkeiten, die dem Volk zur Abstimmung unterbreiteten Gegenstände durch das Verfassungsgericht auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg sowie mit sonstigem höherrangigen Recht überprüfen zu lassen, in den gesetzlichen Vorschriften vollständig und abschließend geregelt. Im Einzelnen:

aa) Der Wortlaut von Art. 50 Abs. 6 Satz 1 HV und von Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV ist nicht eindeutig. Aus ihm ergibt sich nicht zwingend, dass nach einem erfolgreichen Volksbegehren das Verfassungsgericht gegen die Durchführung eines Volksentscheids angerufen werden kann.

Dem Wortlaut der genannten Verfassungsbestimmungen zufolge entscheidet das Verfassungsgericht über die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid, also auch über die Durchführung „von (...) Volksentscheid“. Entgegen der Auffassung der Antragsteller ergibt sich hieraus nicht, dass die Verfassung damit explizit zwei verschiedene Verfahren vorsieht, nämlich eines gegen Volksbegehren und eines gegen Volksentscheide. Die semantische Auslegung zeigt

vielmehr, dass es nicht eindeutig ist, ob die Entscheidung über die Durchführung „von Volksbegehren und Volksentscheid“ nur eine einheitliche Entscheidung ist und damit noch vor dem Volksbegehren stattfindet, oder ob es sich - wie die Antragsteller meinen - um zwei voneinander zu unterscheidende Entscheidungen über die Durchführung von Volksbegehren und über die Durchführung von Volksentscheid – und damit auch um zwei verschiedene Verfahrensgegenstände und zwei verschiedene statthafte Anträge – handelt. Beides lässt der Wortlaut zu. Der Wortlaut des Art. 50 Abs. 6 Satz 2 HV, „Volksbegehren und Volksentscheid ruhen während des Verfahrens“, spricht allerdings eher dafür, von nur einem Verfahren auszugehen, weil von „des Verfahrens“ und nicht von „der Verfahren“ die Rede ist. Zwingend ist dies aber nicht, weil dieser Wortlaut auch so verstanden werden kann, dass er ausdrückt: „während des jeweiligen Verfahrens“.

Keinerlei Aussagen enthält der Wortlaut des Art. 50 Abs. 6 Satz 1 HV dazu, welche Maßstäbe anzuwenden sind.

bb) Die Auslegung der maßgeblichen Normen nach ihrer Systematik ergibt jedoch, dass sie unmittelbar kein Recht eröffnen, das Verfassungsgericht gegen einen bevorstehenden Volksentscheid anzurufen. Das folgt zwar noch nicht aus der Binnensystematik der Normen (1), wohl aber aus den übergreifenden Normzusammenhängen (2).

(1) Eine nur auf Art. 50 Abs. 6 Satz 1 HV und Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV bezogene systematische Betrachtung ergibt noch keine Klärung der Normbedeutung. Sie führt über den Wortlaut nicht hinaus.

Auch Art. 50 Abs. 6 Satz 2 HV, wonach Volksbegehren und Volksentscheid „während des Verfahrens“ ruhen, klärt unter systematischer Perspektive ebenfalls nicht hinreichend, ob es nach den Verfassungsbestimmungen nur ein Verfahren gibt oder zwei. Allerdings ginge, worauf die Antragsteller zutreffend hinweisen, die Anordnung, dass ein Volksentscheid ruht, ins Leere, wenn es kein eigenes Verfahren über die Durchführung eines Volksentscheids gäbe. Allein dieser mit Blick auf Art. 50 Abs. 6 Satz 2 HV sich ergebende Umstand genügt noch nicht, um die Feststellung zu treffen, dass die Verfassung ein eigenständiges Verfahren gegen die Durchführung eines Volksentscheids fordert. Zudem ergibt sich hieraus nicht, dass sich aus den Verfassungsbestimmungen unmittelbar das Recht ergibt, das Verfassungsgericht gegen die Durchführung eines Volksentscheids mit dem Ziel der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit seines Gegenstandes anzurufen.

(2) Bei einer systematischen Auslegung von Art. 50 Abs. 6 HV und Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV sind auch die Normen zu berücksichtigen, mit denen die auszulegenden Vorschriften im Zusammenhang stehen. Das sind insbesondere die Regelungen, die ergänzend auf Vorschriften des (einfachen) Gesetzes verweisen (hierzu unter [a]). Hierzu zählen angesichts der Be-

sonderheiten der Regelungsmethodik und Regelungsgeschichte aber auch die Vorschriften des Gesetzes selbst (hierzu unter [b]).

(a) Art. 50 Abs. 6 Satz 1 HV und Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV eröffnen den Rechtsweg zum Hamburgischen Verfassungsgericht. Ergänzend verweisen sie auf das Gesetz. So heißt es in Art. 50 Abs. 7 Satz 1 HV: „Das Gesetz bestimmt das Nähere.“ Und Art. 65 Abs. 7 HV lautet: „Das Gesetz bestimmt das Nähere über (...) die Zuständigkeit und das Verfahren.“ Damit wird der einfache Gesetzgeber ermächtigt, das Nähere zu bestimmen, nicht hingegen, den eindeutigen Text der Verfassung umzudeuten und etwas von der Vorgabe der Verfassung Abweichendes zu bestimmen (HVerfG, Urteil vom 31.3.2006, HVerfG 2/05, LVerfGE 17, 157, juris Rn. 71).

Das Zusammenspiel dieser beiden Verfassungsnormen mit den nachfolgenden Vorschriften, nach denen das Nähere das einfache Gesetz bestimmt, spricht in gesetzessystematischer Perspektive dagegen, dass sich unabhängig von den Regelungen des einfachen Gesetzes schon unmittelbar aus Art. 50 Abs. 6 Satz 1 HV und Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV das Recht ergeben könnte, diesen Rechtsweg zu beschreiten und das Verfassungsgericht anzurufen. Art. 50 Abs. 7 Satz 1 HV bezieht sich auf alle Regelungen in Art. 50 Abs. 1 bis 6 HV, in denen mit unterschiedlicher Regelungsdichte Anforderungen an das Verfahren der Volksgesetzgebung normiert sind. Wie ausgeführt, enthält jedoch speziell Art. 50 Abs. 6 Satz 1 HV von seinem Wortlaut her keine Aussagen über das konkrete Verfahren, von dem mit der einfachgesetzlichen näheren Bestimmung abgewichen werden könnte. Vielmehr bedürfen Art. 50 Abs. 6 Satz 1 HV und Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV zu ihrer Anwendung einer ergänzenden Ausfüllung und Konkretisierung.

Diese Verfassungsbestimmungen sind sehr allgemein formuliert. Sie enthalten keinerlei Differenzierungen nach den Gegenständen, den Zeitpunkten und den Antragsberechtigten möglicher Verfahren vor dem Verfassungsgericht sowie nach den Maßstäben gerichtlicher Entscheidungen. Ohne nähere Konkretisierungen könnte angesichts der Offenheit der Normen jeder der als möglicher Antragsteller Bezeichneten - Senat, Bürgerschaft, Abgeordnete und Volksinitiatoren - zu jedem beliebigen Zeitpunkt und gegen jeden denkbaren Gegenstand im Zusammenhang mit Volksbegehren und Volksentscheiden das Verfassungsgericht anrufen. Auch stünde nicht fest, nach welchen Maßstäben das Gericht seine Entscheidung zu treffen hätte. Aus der Systematik der Verfassungsbestimmungen ergibt sich entgegen der Auffassung der Antragsteller nicht, dass in jedem eröffneten Verfahren stets zu entscheiden wäre, dass Volksbegehren und Volksentscheid den speziellen materiellen Anforderungen des Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV genügen. Die Maßstäbe ergeben sich vielmehr aus der jeweiligen Regelung in Art. 50 Abs. 1 bis 5 HV, um deren Einhaltung vor dem Verfassungsgericht nach Art. 50 Abs. 6 Satz 1 HV und Art. 65 Abs.

3 Nr. 5 HV gestritten wird.

Der Umstand, dass die Verfassung die Bestimmung des Näheren dem Gesetz auferlegt, schließt es aus, dass bereits durch diese weite Verfassungsregelung selbst, also unabhängig von der vorgesehenen gesetzlichen Bestimmung, jedem der dort Genannten die Möglichkeit eröffnet wird, zu jedem beliebigen Zeitpunkt gegen jeden denkbaren Gegenstand und unabhängig von einer eigenen möglichen rechtlichen Betroffenheit das Verfassungsgericht anzurufen. Die Verfassungsbestimmungen sind vielmehr darauf angelegt, dass die Voraussetzungen, unter denen das Verfassungsgericht angerufen werden kann, im Einzelnen gesetzlich geregelt werden. Das schließt es ein, dass aufgrund dieser zu regelnden Voraussetzungen möglicherweise nicht jeder der von der Verfassung als grundsätzlich antragsberechtigt Genannten auch tatsächlich die im Gesetz vorgesehenen konkreten Anträge stellen kann. So verfolgen die allgemein als antragsberechtigt Genannten im Zusammenhang mit der Volksgesetzgebung typischerweise unterschiedliche Interessen, wenn sie das Verfassungsgericht anrufen. Deshalb werden Senat und Volksinitiatoren kaum gleichermaßen und zugleich berechtigt sein können, das Verfassungsgericht anzurufen, um es über die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid entscheiden zu lassen. Auch mit Blick auf die Ruhensregelung in Art. 50 Abs. 6 Satz 2 HV drängt es sich auf, dass es zumindest näherer Regelungen zum Zeitpunkt bedarf, bis zu dem das Verfassungsgericht angerufen werden kann und ab dem Klarheit darüber besteht, ob ein Volksentscheid tatsächlich durchzuführen ist. Denn nach der weiten Formulierung der Verfassungsbestimmungen würde jeder Antrag - unabhängig vom Zeitpunkt seiner Stellung, also möglicherweise noch am Tag vor dem geplanten Volksentscheid - dazu führen, dass der Volksentscheid nicht, wie geplant, durchgeführt werden kann. Die ergänzende Regelung in Art. 50 Abs. 7 Satz 1 HV, wonach das Gesetz das Nähere bestimmt, und die speziell Verfahren vor dem Verfassungsgericht betreffende Regelung in Art. 65 Abs. 7 HV, wonach das Gesetz das Nähere u.a. über die Zuständigkeit und das Verfahren bestimmt, gewährleisten, dass die zur Durchführung von Volksabstimmungen erforderliche Rechtssicherheit durch das Gesetz hergestellt wird.

(b) Die auszulegenden Verfassungsbestimmungen stehen aber auch in einem materiellen Regelungszusammenhang mit den Vorschriften des Gesetzes. Dessen Inhalt kann zur Auslegung der Art. 50 Abs. 6 Satz 1 HV und Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV herangezogen werden, weil Verfassung und Gesetz hier in ihrer Gesamtheit eine Regelungseinheit darstellen (hierzu unter [aa]). Inhaltlich regeln sie in Übereinstimmung mit der Verfassung vollständig und abschließend die Voraussetzungen, unter denen Anträge an das Verfassungsgericht zur materiellen Überprüfung von Abstimmungsgegenständen gestellt werden können (hierzu unter [bb]).

(aa) In systematischer Hinsicht kommt zur Auslegung der Art. 50 Abs. 6 Satz 1 HV und Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV dem Umstand besondere Bedeutung zu, dass die maßgeblichen Verfassungsnormen zu Volksabstimmungen zusammen mit den Regelungen des Volksabstimmungsgesetzes in der Bürgerschaft beraten und beschlossen worden sind. Das Gesetz trug ursprünglich nur den Titel Hamburgisches Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (vom 20.6.1996, HmbGVBl. S. 136); der Zusatz „Volksabstimmungsgesetz - VAbstG“ wurde durch Gesetz vom 4. Mai 2005 (HmbGVBl. S. 195) angefügt und später wurde es nur noch als Volksabstimmungsgesetz bezeichnet (im Folgenden wird es der Einfachheit halber durchgängig als Volksabstimmungsgesetz - VAbstG - bezeichnet). In systematischer Hinsicht bilden die Regelungen über die maßgebliche Verfassungsänderung durch das Sechste Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (vom 20.6.1996, HmbGVBl. S. 129) und die gesetzliche Ausgestaltung der Volksabstimmungsverfahren aus entstehungsgeschichtlichen Gründen eine Einheit. Zusammen bildeten sie den Abschluss der umfassenden Verfassungsreform, die in der 14. Legislaturperiode eingeleitet und mit dem Bericht der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ vom 20. Oktober 1992 (Bü-Drs. 14/2600) vorbereitet worden war und die in der 15. Legislaturperiode nach zahlreichen Beratungen im Verfassungsausschuss (vgl. insbesondere den Bericht vom 8.5.1996, Bü-Drs. 15/5400) durchgeführt wurde. Gegenstand der Beratungen war von Anfang an u.a. die Schaffung der Rechtsgrundlagen für eine Volksinitiative, ein Volksbegehren und einen Volksentscheid, wozu sowohl die erforderlichen Verfassungsänderungen als auch die einfachgesetzliche Ausgestaltung des Verfahrens gehörte. Bereits ein erster Gesetzesantrag des Senats (Bü-Drs. 15/2881 vom 21.2.1995) kombinierte die entsprechende Verfassungsänderung mit der Schaffung eines Volksabstimmungsgesetzes (Bü-Drs. 15/2881, Anlagen 1 und 2). Auch in den nachfolgenden Beratungen des Verfassungsausschusses, denen überarbeitete Entwürfe zugrunde lagen, war Beratungsgegenstand zum Themenkomplex „Volks-gesetzgebung“ stets die Kombination aus den erforderlichen Verfassungsänderungen und dem Entwurf für das einfache Gesetz (Bü-Drs. 15/5400, Anlagen 2, 3 und 8).

Bereits dieser einheitliche Entstehungszusammenhang von Verfassungsbestimmungen und einfachem Gesetz belegt, dass das Volksabstimmungsgesetz die Funktion hat, eine vollständige und abschließende Regelung jedenfalls, was allein Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist, darüber zu treffen, wer das Verfassungsgericht anrufen kann und unter welchen Voraussetzungen das möglich ist. Das Volksabstimmungsgesetz hat die Funktion, auch die Art. 50 Abs. 6 Satz 1 HV und Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV vollständig umzusetzen. Das bedeutet zugleich, dass die entsprechend geänderte Verfassung über die durch das Volksabstimmungsgesetz konkret eingeräumten hinaus grundsätzlich keine weiteren verfassungsge-

richtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten fordert. Die hoch ausdifferenzierten Regelungen zur Anrufung des Verfassungsgerichts im Volksabstimmungsgesetz belegen, dass diese nicht nur gesetzliche Teilregelungen zur näheren Bestimmung der Verfassungsregelungen sind, die neben sich noch den unmittelbaren Rückgriff auf die Verfassung und damit einen - zudem fristungebundenen - Antrag durch Senat oder Bürgerschaft auf Entscheidung des Verfassungsgerichts nur über die Durchführung des Volksentscheids zulassen. Vielmehr steht ersichtlich hinter §§ 26 und 27 VAbstG die in der Gesetzgebungstechnik gebräuchliche Regelungssystematik, dass durch die Verfassung eröffnete Rechtsschutzmöglichkeiten durch das einfache Recht hinsichtlich ihrer Zulässigkeit näher bestimmt und dadurch abschließend definiert werden.

(bb) Der Inhalt der Regelungen des Volksabstimmungsgesetzes zeigt zudem, dass im Hinblick auf die Frage, unter welchen Voraussetzungen das Verfassungsgericht zur materiellen Überprüfung eines Abstimmungsgegenstandes angerufen werden kann, der Regelungsauftrag des Art. 50 Abs. 7 Satz 1 HV und des Art. 65 Abs. 7 HV vollständig erfüllt wurde, so dass keine Regelungslücken bestehen, die durch einen Rückgriff unmittelbar auf Verfassungsnormen zu schließen wären.

Das Volksabstimmungsgesetz regelt nicht nur das Nähere im Sinne des Art. 50 Abs. 7 Satz 1 HV, sondern auch nach Art. 65 Abs. 7 HV das Nähere über die Zuständigkeit und das Verfahren im Hinblick auf Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV. Nähere gesetzliche Bestimmungen zu statthaften Anträgen nach Art. 50 Abs. 6 Satz 1 HV und Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV enthält allerdings nicht das Gesetz über das Hamburgische Verfassungsgericht. Bei der Aufzählung der Zuständigkeiten des Verfassungsgerichts in § 14 Nr. 5 HVerfGG ist vielmehr der Hinweis enthalten, dass das Verfassungsgericht entscheidet „in den Fällen der §§ 26 und 27 des Volksabstimmungsgesetzes vom 20. Juni 1996 (HmbGVBl. S. 136), zuletzt geändert am 9. Oktober 2012 (HmbGVBl. S. 440), in der jeweils geltenden Fassung“.

Das Volksabstimmungsgesetz enthält in seinem Sechsten Abschnitt Bestimmungen über die „Anrufung des Hamburgischen Verfassungsgerichts“. § 26 VAbstG regelt die Anrufung durch Senat oder Bürgerschaft, § 27 VAbstG die Anrufung gegen Entscheidungen von Senat und Bürgerschaft. § 28 VAbstG betrifft das Ruhen von Volksbegehren, Volksentscheid und Referendum.

Nach § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG entscheidet das Verfassungsgericht auf Antrag des Senats, der Bürgerschaft oder eines Fünftels der Abgeordneten der Bürgerschaft „über die Durchführung des Volksbegehrens“, insbesondere ob eine zustande gekommene Volksinitiative die Grenzen des Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV wahrt oder mit sonstigem höherrangigen Recht vereinbar ist. Eine hiervon unterschiedene vergleichbare Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Durchführung

des Volksentscheids sieht § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG nicht in der Fassung des Gesetzes vom 9. Oktober 2012 vor und sah er auch nicht in seiner bis dahin geltenden früheren Fassung des Gesetzes vom 6. Juni 2001 (HmbGVBl. S. 121) vor.

Aus dem Fehlen einer dem § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG vergleichbaren Regelung zur Überprüfung des Abstimmungsgegenstandes vor Durchführung eines Volksentscheids kann nicht gefolgert werden, dass der Regelungsauftrag in Art. 50 Abs. 6 Satz 1 HV in Verbindung mit Art. 50 Abs. 7 Satz 1 HV nicht erfüllt worden sei. Art. 50 Abs. 6 Satz 1 HV und Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV verpflichten nicht dazu, die Prüfung der Zulässigkeit und Verfassungsmäßigkeit zweimal, zunächst auf der Stufe des Volksbegehrens und sodann noch einmal in gleicher Weise auch auf der Stufe des Volksentscheids, gesetzlich vorzusehen. Sie geben vielmehr mit der Formulierung „Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid“ zusammenfassend vor, was in §§ 26 und 27 VAbstG, die in einem engen entstehungsgeschichtlichen Zusammenhang mit Art. 50 Abs. 6 Satz 1 HV und Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV entstanden sind, im Einzelnen konkretisierend abgebildet und näher ausgestaltet wird. Tatsächlich besteht mit § 26 Abs. 1 Nr. 2 VAbstG eine Regelung, die der Sache nach auch die materielle Überprüfung des Abstimmungsgegenstandes vor Durchführung des Volksentscheids betrifft, wenn auch unter anderen Voraussetzungen als die Überprüfung des Volksbegehrens. Erfasst ist hiernach der Fall, dass die Initiatoren nach § 18 Abs. 1 Satz 1 VAbstG die Durchführung des Volksentscheids beantragen, hierzu aber den zuvor durch erfolgreiches Volksbegehren beschlossenen Gesetzentwurf bzw. die andere Vorlage in überarbeiteter Form einreichen. In diesem Fall kann das Verfassungsgericht auf Antrag des Senats, der Bürgerschaft oder eines Fünftels der Abgeordneten der Bürgerschaft angerufen werden. Nach § 26 Abs. 1 Nr. 2 VAbstG entscheidet es in diesem Fall u.a., ob die Überarbeitung des Gesetzentwurfs oder einer anderen Vorlage die Grenzen des Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV wahrt oder mit sonstigem höherrangigem Recht vereinbar ist.

cc) Die Entstehungsgeschichte der auszulegenden Verfassungsnormen bestätigt, dass beide, Verfassungs- und Gesetzgeber, stets die Vorstellung hatten, dass mit dem Volksabstimmungsgesetz das Verfahren vor dem Verfassungsgericht vollständig geregelt worden sei.

(1) Die aus den Verfassungsänderungen und dem Volksabstimmungsgesetz bestehende Regelungseinheit beruhte auf der Vorstellung, dass mit dem Volksabstimmungsgesetz die Anforderungen, die sich aus den zugleich konzipierten Verfassungsänderungen ergaben, lückenlos umgesetzt würden. Im Senatsentwurf (Bü-Drs. 15/2881, S. 9 und 11) wurden zur Begründung der Regelungen, die das Verfahren vor dem Verfassungsgericht betrafen (§ 5 Abs. 3, § 6 Abs. 4, § 18 und § 20 des Entwurfs für ein VAbstG), jeweils die Bezüge zu den Anforderungen der vorgesehenen

Verfassungsbestimmungen an das Verfahren vor dem Verfassungsgericht hergestellt und vor diesem Hintergrund die jeweiligen Regelungen erläutert. Anhaltspunkte dafür, dass die Anforderungen der Verfassung auf diese Weise nur teilweise umgesetzt worden sein könnten, enthält diese Gesetzesbegründung nicht. Dass die Anforderungen der Verfassung vielmehr vollständig umgesetzt werden sollten, bezieht sich auch auf die mit dem heutigen Art. 50 Abs. 6 HV identische Regelung im seinerzeitigen Entwurf eines Art. 50 Abs. 3 HV, wonach das Verfassungsgericht über die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid entscheidet und wonach Volksbegehren und Volksentscheid während der Dauer dieses Verfahrens ruhen. Speziell zur Durchführung des Volksentscheids finden sich im seinerzeitigen mit „Voraussetzungen des Volksentscheids“ überschriebenen Entwurf eines § 20 nähere Regelungen. Nach dessen Absatz 1 findet der Volksentscheid statt, wenn die Bürgerschaft dem mit dem Volksbegehren vorgelegten Gesetzentwurf oder einem von den Antragstellern überarbeiteten Gesetzentwurf nicht binnen einer bestimmten Frist zustimmt. Nach Absatz 2 dieses Entwurfs entscheidet das Verfassungsgericht auf Antrag des Senats, der Bürgerschaft oder eines Viertels der Abgeordneten, ob der Gesetzentwurf die Grenzen einer Überarbeitung des ursprünglichen Gesetzentwurfs wahrt; während der Dauer des Verfahrens ruht die Frist zur Durchführung des Volksentscheids, zu der ausdrücklich auf den seinerzeitigen Art. 50 Abs. 3 Satz 2 des Verfassungsentwurfs Bezug genommen wurde. In der Gesetzesbegründung zum Entwurf des § 20 Abs. 2 heißt es sodann (Bü-Drs. 15/2881, S. 11): „Absatz 2 konkretisiert den Zugang zum Hamburgischen Verfassungsgericht, der in Artikel 50 Abs. 3 der Verfassung vorgesehen ist, für den Fall, dass zum Volksentscheid ein überarbeiteter Gesetzentwurf vorgelegt wird.“ Mit diesem Gesetzentwurf, der die Grundlage für weitere Entwürfe während der folgenden bürgerschaftlichen Ausschussberatungen war, ist der Gesetzgeber, der zugleich der verfassungsändernde Gesetzgeber war, auch davon ausgegangen, mit dem Entwurf eines § 20 Abs. 2 VAbstG eine Regelung darüber getroffen zu haben, dass das Verfassungsgericht zur Durchführung eines Volksentscheids angerufen werden kann.

Das weitere Gesetzgebungsverfahren bestätigt dies. Im Laufe der Beratungen im Verfassungsausschuss wurden die Gesetzentwürfe geändert. Die Regelung über die Anrufung des Verfassungsgerichts erhielt - inhaltlich unverändert - ihren Standort in Art. 50 Abs. 6 HV (Bü-Drs. 15/5400, Anlage 8, S. A 28). Das Volksabstimmungsgesetz erhielt seine bis heute geltende Grundstruktur, indem die Regelungen über die Anrufung des Verfassungsgerichts in einem eigenen, dem seinerzeitigen Fünften Abschnitt (§§ 26 bis 28) konzentriert wurden. Diesem überarbeiteten Entwurf lag weiterhin die Vorstellung zugrunde, dass mit den Regelungen in §§ 26 und 27 VAbstG die Rechtsschutzgewährleistung des Art. 50 Abs. 6 HV konkretisiert werde (Bü-Drs. 15/5400, Anlage 8, S. A 100), und zwar, wie die Erläuterungen zu den verschiedenen Verfahrens-

abschnitten nach §§ 26 und 27 VAbstG und die erneut vorgenommenen jeweiligen Bezugnahmen auf die Anforderungen des Art. 50 Abs. 6 HV (Bü-Drs. 15/5400, a.a.O.) zeigen, weiterhin in einem umfassenden und vollständigen Sinne.

(2) Ausdrücklich gewollt war es, die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Abstimmungsgegenständen auf Volksbegehren zu konzentrieren und eine erneute materielle Überprüfung vor einem Volksentscheid auf den Fall zu beschränken, dass der Gesetzentwurf oder die Vorlage geändert wurden.

Entsprechend ist in der Begründung zu § 26 Abs. 2 VAbstG in der Bü-Drs. 15/5400 (Anlage 8, S. A 100) mit Blick auf die Frist für den Antrag nach § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG auf die Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Durchführung des Volksbegehrens ausgeführt, dass damit bis zum Beginn der Durchführung des Volksbegehrens Klarheit darüber geschaffen werde, ob es nach den üblichen Regularien gegebenenfalls bis zur Durchführung des Volksentscheids weiterzubetreiben oder grundsätzlich in Frage gestellt sei. Eine nochmalige Überprüfung bei unverändertem Abstimmungsgegenstand hat der Gesetzgeber damit für entbehrlich gehalten.

dd) Die teleologische Auslegung der Art. 50 Abs. 6 Satz 1 HV und Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV bestätigt schließlich ebenfalls, dass sich aus ihnen kein unmittelbares, von der Ausgestaltung durch das einfache Gesetz losgelöstes Antragsrecht gegen die Durchführung eines Volksentscheids ergibt.

Sinn und Zweck von Art. 50 Abs. 6 Satz 1 HV und Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV ist es, Rechtsschutz durch das Verfassungsgericht im Volksabstimmungsverfahren verfassungsrechtlich zu garantieren. Sinn und Zweck der Regelungen zur Anrufung des Verfassungsgerichts in §§ 26 und 27 VAbstG ist es, näher zu bestimmen, welche Anträge nach Art. 50 Abs. 6 Satz 1 HV und Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV im Einzelnen statthaft sind und welche Zulässigkeitsvoraussetzungen für diese Anträge bestehen, insbesondere auch in zeitlicher Hinsicht. Dies spricht dafür, dass § 26 VAbstG für die dortigen Antragsberechtigten – und damit auch für die Antragsteller des vorliegenden Verfahrens – eine abschließende verfassungsprozessuale Regelung ist, die daneben keinen unmittelbaren Rückgriff auf die Verfassung zulässt. Denn dies liefe dem Zweck zuwider, durch Gesetz den verfassungsrechtlich garantierten, aber der Konkretisierung bedürftigen Rechtsschutz prozessual auszugestalten, und so die erforderliche Rechtssicherheit für die Inanspruchnahme von Rechtsbehelfen zu schaffen.

Dem entspricht es, dass eine erneute materielle Überprüfung des Abstimmungsgegenstandes nach § 26 Abs. 1 Nr. 2 VAbstG allein für den Fall eröffnet wird, dass sich dieser durch Überarbeitung des Gesetzentwurfs oder der sonstigen Vorlage nach § 18 Abs. 1 Satz 3 VAbstG im Laufe des Verfahrens geändert hat.

Nur insoweit besteht Bedarf für eine - insoweit erstmalige - Überprüfung.

Auch in der Sache sprechen Sinn- und Zweck-Überlegungen dafür, die verfassungsgerichtliche Prüfung der Zulässigkeit einer Volksabstimmung so, wie durch § 26 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 VAbstG geregelt, nur einmal, nur fristgebunden und schon im Stadium vor Durchführung des Volksbegehrens zu eröffnen. Ist eine Volksinitiative zustande gekommen, kann so, noch bevor das Volksbegehren durchgeführt wird, frühzeitig eine verbindliche Klärung der Zulässigkeit einer Abstimmungsvorlage erreicht werden. Demgegenüber ist es unter teleologischen Gesichtspunkten nicht eindeutig vorzugswürdig, zunächst ein Volksbegehren zustande kommen zu lassen, und erst dann vor Durchführung eines Volksentscheids die Zulässigkeit der Volksabstimmung zur Prüfung des Verfassungsgerichts zu stellen. Und wenig sinnvoll ist es, das Verfassungsgericht bei unverändertem Abstimmungsgegenstand sowohl mit Blick auf die Durchführung des Volksbegehrens als auch dann erneut mit Blick auf die Durchführung des Volksentscheids zur Klärung der Zulässigkeit und Verfassungsmäßigkeit anzurufen. Dies führt zu Verzögerungen des Volksabstimmungsverfahrens und kann zu widersprechenden Entscheidungen des Verfassungsgerichts führen.

ee) Die vorstehende Auslegung von Art. 50 Abs. 6 Satz 1 HV und Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV wird nicht durch die bisherige Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts infrage gestellt.

In seinem Urteil vom 14. Dezember 2011 (HVerfG 3/10, HmbJVBl. 2012, 26, juris Rn. 144) hat das Gericht es in einem obiter dictum für nahe liegend gehalten, dass unabhängig von den Voraussetzungen des Volksabstimmungsgesetzes durch Art. 50 Abs. 6 HV eine Prüfung des Abstimmungsgegenstandes auch noch vor Durchführung des Volksentscheids eröffnet sei. Dem liegt erkennbar die Vorstellung zugrunde, dass es Fälle geben kann, in denen Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Abstimmungsvorlage erstmals nach dem Zustandekommen des Volksbegehrens entstehen, und dass es in einem solchen Fall nicht sinnvoll sei, nicht mehr das Verfassungsgericht anrufen zu können. Das sind jedoch keine Erwägungen, die dazu führen könnten, dass die Auslegung, nach der §§ 26 und 27 VAbstG eine allgemeine Prüfung der Zulässigkeit und Verfassungsmäßigkeit eines Abstimmungsgegenstandes auch noch vor Durchführung des Volksentscheids nicht vorsehen und dass dies in Einklang mit Art. 50 Abs. 6 Satz 1 HV und Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV steht, verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar ist und der Korrektur bedarf. Was „nahe liegt“ ist nicht das, was verfassungsrechtlich geboten ist und deshalb Anlass zur Korrektur des Gesetzes, etwa im Wege einer verfassungskonformen Auslegung, die das Gesetz nicht für abschließend hält und den unmittelbaren Rückgriff auf die Verfassung zulässt, sein kann.

Ein Fall, in dem Zweifel erst nach Durchführung des

Volksbegehrens entstanden sind, liegt im Übrigen hier nicht vor. Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der hier in Rede stehenden Vorlage bestanden bereits während der Frist des § 26 Abs. 2 Satz 1 VAbstG (a.F.) von fünf Monaten nach Einreichen der Unterschriftenlisten am 20. August 2010 (vgl. Protokoll des Verfassungs- und Bezirksausschusses vom 16.11.2010, Ausschussprotokoll Nr. 19/17) und hätten durch einen Antrag nach § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG (a.F.) gegenüber dem Verfassungsgericht geltend gemacht werden können.

## B

Einer Kostenentscheidung, die das Gericht von Amts wegen zu treffen hätte, bedarf es nicht.

Im Verfahren vor dem Verfassungsgericht werden nach § 66 Abs. 1 HVerfGG Kosten nicht erhoben. Es besteht zudem keine gesetzliche Grundlage, die es zuließe, Kosten eines Beteiligten – wie von den Beteiligten zu 2. beantragt – einem anderen Beteiligten aufzuerlegen. Auch eine Auslagenerstattung scheidet aus. Die Voraussetzungen für eine Auslagenerstattung nach der speziellen Regelung des § 67 Abs. 1 HVerfGG liegen nicht vor, da die Beteiligten zu 2. nicht als Antragsteller in einem Verfahren nach § 27 VAbstG Entscheidungen von Senat oder Bürgerschaft angegriffen haben. Es liegen auch die Voraussetzungen für eine Auslagenerstattung nach § 67 Abs. 2 HVerfGG nicht vor. Hiernach kann das Verfassungsgericht „in den übrigen Fällen“ die volle oder teilweise Erstattung der Auslagen anordnen. Die Regelung knüpft an § 67 Abs. 1 HVerfGG an und betrifft nur solche Fälle, in denen sich der Antrag - anders als in Absatz 1 vorausgesetzt - als erfolglos erweist (HVerfG, Urteil vom 6.11.1998, HVerfG 1/98 u.a., LVerfGE 9, 157, juris Rn. 52). Voraussetzung ist damit ebenfalls ein Verfahren nach § 27 VAbstG. Eine entsprechende Anwendung von § 67 Abs. 2 HVerfGG scheidet schließlich aus, da die §§ 66 und 67 HVerfGG insoweit nicht unbeabsichtigt lückenhaft sind. Vielmehr entspricht es der Grundstruktur dieser Vorschriften, dass regelmäßig keine Auslagen erstattet werden. Das gilt insbesondere auch für Verfahren, an denen Volksinitiatoren beteiligt sind. Hiervon macht allein § 67 HVerfGG für den Fall eine Ausnahme, dass sich die Initiatoren gegen belastende staatliche Maßnahmen zur Wehr setzen. In anderen Verfahren, an deren Ausgang die beteiligten Volksinitiatoren ebenfalls ein gewichtiges Interesse haben können, insbesondere in Verfahren nach § 26 VAbstG, ist eine Auslagenerstattung von vornherein nicht vorgesehen.

## C

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.