

Inhalt

Allgemeine Verfügungen

04.04.12 Vereinbarung über die freizügige Verwendung von Abdrucken von Gerichtskostenstemplern	25
--	----

Bekanntmachung

14.05.12 Stellenausschreibung	26
-------------------------------	----

Rechtsprechung

HV: Art. 6 Abs. 2, 50 Abs. 3 u. 6, 65 Abs. 4; VAbstG §§ 21 ff., 26 Abs. 1, 27 Abs. 1 S. 1 u. Abs. 2 S. 1; GG: Art. 5 Abs. 1, 19 Abs. 4, 38 Abs. 1 S. 1

(Volksentscheid: Prüfungsumfang im verfassungsgerichtlichen Verfahren nach Anfechtung durch Stimmberechtigte; Gültigkeit paralleler Ja-Stimmen zu inhaltlich einander widersprechenden Vorlagen; Reichweite der Akzessorietät der parlamentarischen Gegenvorlage; Umfang des Sachlichkeitsgebotes für Vertreter einer Volksinitiative; Quorum für parlamentarische Gegenvorlage)

(Hamburgisches Verfassungsgericht
Urteil vom 14.12.2011, HVerfG 3/10)

Allgemeine Verfügungen

Vereinbarung über die freizügige Verwendung von Abdrucken von Gerichtskostenstemplern

AV der Behörde für Justiz und Gleichstellung Nr. 8/2012 vom 04. April 2012 (Az. 5250/2)

I.

Die Justizverwaltungen des Bundes und der Länder haben die nachstehende Vereinbarung getroffen.

Vereinbarung über die freizügige Verwendung von Abdrucken von Gerichtskostenstemplern

1. Gerichtskosten in Verfahren vor den ordentlichen Gerichten und in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit sowie Kosten in Justizverwaltungsangelegenheiten können auch mit Abdrucken von Gerichtskostenstemplern eines anderen Landes entrichtet werden, sofern diese von allen Landesjustizverwaltungen gemeinsam als Zahlungsnachweis zugelassen oder anerkannt worden sind. Für die Bezahlung von Geldstrafen, Geldbußen und anderen nach der Einforderungs- und Beitreibungsanordnung einzuziehenden Ansprüchen dürfen Abdrucke von Gerichtskostenstemplern eines anderen Landes nicht verwendet werden.

2. Die Länder sehen davon ab, sich gegenseitig einen Ausgleich zu gewähren.

3. Diese Vereinbarung tritt mit dem 1. des Monats in Kraft, der auf den Tag folgt, an dem die letzte unterzeichnete Vereinbarung beim Niedersächsischen Justizministerium eingegangen ist. Das Niedersächsische Justizministerium teilt den anderen Beteiligten den Zeitpunkt des Eingangs der letzten unterzeichneten Vereinbarung mit. Gleichzeitig tritt die bisherige Freizügigkeitsvereinbarung außer Kraft.

Die Vereinbarung kann von jedem Beteiligten zum Ende eines Kalenderjahres mit einer Frist von sechs Monaten gekündigt werden. Die Kündigung ist allen anderen Beteiligten gegenüber schriftlich zu erklären. Die Kündigung durch einen Beteiligten lässt die Gültigkeit der Vereinbarung zwischen den anderen Beteiligten unberührt.

II.

Diese AV tritt gemäß Punkt 3 der Vereinbarung am 01. April 2012 in Kraft.

Zeitgleich wird die AV der JB Nr.19/1995 vom 02.10.1995, AZ:5260/2-6 aufgehoben.

Stellenausschreibung

Bekanntmachung vom 14. Mai 2012 (Az. 3830/11/12E)

In der Freien und Hansestadt Hamburg sind zum nächstmöglichen Zeitpunkt zwei Stellen für Notarinnen bzw. Notare mit dem Amtssitz in der Freien und Hansestadt Hamburg zu besetzen. Bewerbungen sind bis zum 16. Juni 2012 zu richten an die

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

Rechtsprechung

HV: Art. 6 Abs. 2, 50 Abs. 3 u. 6, 65 Abs. 4; VAbstG §§ 21 ff., 26 Abs. 1, 27 Abs. 1 S. 1 u. Abs. 2 S. 1; GG: Art. 5 Abs. 1, 19 Abs. 4, 38 Abs. 1 S. 1

(Volksentscheid: Prüfungsumfang im verfassungsgerichtlichen Verfahren nach Anfechtung durch Stimmberechtigte; Gültigkeit paralleler Ja-Stimmen zu inhaltlich einander widersprechenden Vorlagen; Reichweite der Akzessorietät der parlamentarischen Gegenvorlage; Umfang des Sachlichkeitsgebotes für Vertreter einer Volksinitiative; Quorum für parlamentarische Gegenvorlage)

(Hamburgisches Verfassungsgericht
Urteil vom 14.12.2011, HVerfG 3/10)

Leitsätze abgedruckt im HmbJVBl. 2012, 13 f.

Tatbestand: [abgekürzt]

Die Antragsteller – stimmberechtigte Bürger der Freien und Hansestadt Hamburg – sind der Ansicht, der Volksentscheid vom 18.7.2010 zur Schulstruktur sei aus mehreren, im Abstimmungsverfahren, im Abstimmungsgegenstand und in früheren Verfahrensstufen aufgetretenen Gründen rechts- bzw. verfassungswidrig.

Die übrigen Verfahrensbeteiligten - die Bürgerschaft und der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg sowie die Initiatoren der betroffenen Volksinitiative - sind dem Antrag entgegengetreten.

Entscheidungsgründe:

Der auf die Feststellung der Ungültigkeit des durchgeführten Volksentscheids gerichtete Antrag hat keinen Erfolg.

I.

Der Antrag ist zulässig. Mehrere der zu seiner Begründung

angeführten Rügen der Antragsteller sind jedoch von der Prüfung durch das Verfassungsgericht ausgeschlossen.

1.

Der Antrag ist als solcher statthaft; dadurch ist indes nicht die verfassungsgerichtliche Prüfung jeder der erhobenen Rügen eröffnet.

Vor dem Hamburgischen Verfassungsgericht kommt als statthaftes Verfahren für Rügen Stimmberechtigter allein die Ergebnisprüfung nach § 27 Abs. 2 S. 1 VAbstG (i.V.m. § 14 Nr. 5 HVerfGG) in Betracht. Diese Vorschrift eröffnet jedoch keine umfassende Rechtmäßigkeitsprüfung des gesamten Verfahrens der Volkswillensbildung; der Kontrolle durch das Verfassungsgericht ist hiernach über das Abstimmungsergebnis hinaus allerdings auch das Abstimmungsverfahren zum Volksentscheid unterworfen.

Ausgeschlossen sind folglich mangels eines hierfür den Antragstellern, die insoweit nur den Status als Stimmberechtigte bzw. als Bürger der Freien und Hansestadt Hamburg geltend machen können, zur Verfügung stehenden Verfahrens vor dem Hamburgischen Verfassungsgericht diejenigen Rügen, die auf den Gegenstand der jeweiligen Vorlage gerichtet sind. Dies betrifft hinsichtlich der Vorlage der Volksinitiative die Rügen

- zu einem Verstoß gegen ein Koppelungsverbot,
- zu einem Verstoß gegen den Haushaltsvorbehalt,
- zu dem Fehlen einer erforderlichen Umarbeitung in einen Gesetzesentwurf und
- zu der Adressierung der in der Vorlage enthaltenen Aufforderung auch an den Senat.

Hinsichtlich der Gegenvorlage erfasst der Ausschluss die Rügen

- zu dem Tenor als Akklamation,
- zu Verstößen gegen das Bestimmtheitsgebot,
- zu einem Verstoß gegen ein Koppelungsverbot,
- zu einem Verstoß gegen den Haushaltsvorbehalt sowie
- zu einer Fehlerhaftigkeit aufgrund von Mängeln im parlamentarischen Verfahren am 3.3.2010 bzw. am 5.5.2010.

Weiter ausgeschlossen sind die Rügen, die sich auf frühere Stufen des Volkswillensbildungsverfahrens beziehen, nämlich

- Gegenstand der Volksinitiative sei eine unzulässige Referendumsvorlage gewesen, sowie,
- dass es vor der Durchführung des Volksentscheids zu Verletzungen eines Sachlichkeitsgebotes gekommen sei.

Ausgeschlossen sind schließlich auch die Rügen, die sonstige Fehler der eigenen Vorlage der Bürgerschaft zum Gegenstand haben, sowie die Rügen, die sich auf hypothetische Sachverhalte beziehen.

a) Nach dem Wortlaut des § 27 Abs. 2 S. 1 VAbstG ist sein Gegenstand „das Ergebnis des Volksentscheids“, was durch den auf § 23 Absätze 1 und 2 VAbstG verweisenden Klammerzusatz konkretisiert ist. Diese wei-

teren Regelungen beschreiben den Ergebnisbegriff selbst nicht näher, sondern treffen – zum Teil in Wiederholung der in Art. 50 Abs. 3 HV genannten Anforderungen – Bestimmungen für die Ergebnisermittlung bzw. für die gegebenenfalls im Vergleich der Einzelergebnisse gleichzeitiger Stimmabgaben zu mehreren Vorlagen erforderliche Entscheidung, welche dieser Vorlagen angenommen worden ist.

Hiernach ist durch das Verfassungsgericht zu prüfen, ob das von dem Senat mitgeteilte Ergebnis auf der Grundlage eines zutreffenden Zähl- bzw. Auswertungsvorgangs – in ordnungsgemäßer Anwendung des einfachen wie des Verfassungsrechts, insbesondere unter Beachtung der Quorumsanforderungen sowie der Regelung für konkurrierende Vorlagen – ermittelt worden ist.

b) Anknüpfend an den Wortlaut der in § 27 Abs. 2 VAbstG in Bezug genommenen Vorschriften in § 23 Absätze 1 und 2 VAbstG, wonach für die Auswertung auf „gültige“ Stimmen abzustellen ist, ist durch das Verfassungsgericht darüber hinaus zu prüfen, ob es in dem Abstimmungsverfahren zu gewichtigen Fehlern gekommen ist, nicht jedoch, ob sich die Abstimmung auf in jeder Hinsicht verfassungsgemäße Vorlagen bezogen hat bzw. ob es in dem Volksentscheid vorgelagerten Stufen des Volkswillensbildungsverfahrens zu Rechtsfehlern gekommen sein könnte.

Diese verfassungsgerichtliche Prüfung des Abstimmungsergebnisses erfolgt entsprechend den Regeln der Wahlprüfung: Sie ist auf eine etwaige Feststellung der Ungültigkeit der Abstimmung gerichtet. Zu deren Begründung reicht eine Feststellung eines Abstimmungsfehlers nicht aus; erforderlich ist weiter, dass der Rechtsfehler für das Abstimmungsergebnis erheblich und von einem solchen Gewicht ist, dass das grundsätzlich anzuerkennende erhebliche Interesse an dem Bestand eines Abstimmungsergebnisses zurückzutreten hat.

Der genannte Prüfungsumfang ergibt sich zwar nicht unmittelbar aus der Systematik des Volksabstimmungsgesetzes, folgt indes aus dem – mit den Vorstellungen des historischen Gesetzgebers zu vereinbarenden – objektiven Sinn und Zweck der Vorschriften insbesondere unter Berücksichtigung des maßgeblichen höherrangigen Rechts:

aa) Den übrigen Vorschriften des Volksabstimmungsgesetzes ist weder zu entnehmen, dass die Ergebnisprüfung nach § 27 Abs. 2 VAbstG nach Inhalt und Umfang einer Wahlprüfung zu entsprechen hat, noch, dass eine verfassungsgerichtliche Kontrolle entsprechend einer Wahlprüfung ausgeschlossen sein sollte. § 25 Abs. 1 VAbstG erklärt zwar bestimmte Gruppen von Vorschriften des „Gesetzes über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft“ und der „Wahlordnung für die Wahlen zur hamburgischen Bürgerschaft und zu den Bezirksversammlungen“ für entsprechend anwendbar

und führt in diesem Katalog die Wahlprüfung gerade nicht auf. Doch auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Vorschrift der Ausgangsfassung des Hamburgischen Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (seinerzeit als HmbVVG bezeichnet) vom 20.6.1996 (HmbGVBl. S. 136) gleicht und dass seinerzeit die Wahlprüfung als Abschnitt VIII (§ 41) noch innerhalb des Gesetzes über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft - BüWG - vom 22.7.1986 (HmbGVBl. S. 223) geregelt war, kommt der Regelung in § 25 Abs. 1 VAbstG bzw. ihrem Schweigen keine Bedeutung für die vorliegend maßgebliche Frage der gerichtlichen Wahlprüfung zu. Denn sowohl § 41 BüWG a.F. als auch die Regelungen in dem im Folgenden erlassenen gesonderten „Gesetz über die Prüfung der Wahlen zur Bürgerschaft und zu den Bezirksversammlungen“ (Wahlprüfungsgesetz) vom 25.6.1997 (HmbGVBl. S. 282) beziehen sich lediglich – die Bestimmung des Art. 9 Abs. 1 HV ausfüllend – auf das vorgerichtliche Verfahren der Wahlprüfung durch die Bürgerschaft. Wenn das Volksabstimmungsgesetz davon absieht, die Vorschriften über eine derartige außergerichtliche Vorprüfung für entsprechend anwendbar zu erklären, so sagt dies nichts über die Ausgestaltung der gerichtlichen Prüfung der Abstimmung aus. Im Übrigen erschiene eine entsprechende Anwendung derartiger Vorschriften über die außergerichtliche Wahlprüfung nicht sachgerecht. Es fehlt in Art. 50 Abs. 6 HV an einer entsprechend Art. 9 Abs. 1 HV die Bürgerschaft ermächtigenden Bestimmung. Ohnehin wäre eine Kontroll- und Entscheidungskompetenz der Bürgerschaft kaum mit ihrer eigenen Verfahrensbeteiligung (vgl. Art. 50 Absätze 2 und 3 HV) vereinbar.

bb) Der Gesetzgebungsgeschichte ist demgegenüber zu entnehmen, dass bezogen auf den Volksentscheid die gerichtliche Ergebnisprüfung an dem Wahlprüfungsrecht orientiert erfolgen soll; allerdings fehlt es auch insoweit an einer genauen Bestimmung des Prüfungsumfangs:

Die Volksgesetzgebung war Teil der Themen, derer sich die Bürgerschaft seit 1991 im Gesamtzusammenhang „Parlamentsreform“ angenommen hatte. Die hierzu berufene Enquete-Kommission hatte in Bezug auf das geplante Volksgesetzgebungsverfahren die Schaffung lediglich zweier Rechtsschutzverfahren für ausreichend gehalten. Zum einen sollte der Katalog des Art. 65 HV durch ein besonderes, vorbeugendes Verfahren der abstrakten Normenkontrolle erweitert werden; hierdurch sollte schon vor Durchführung des Volksbegehrens die Vereinbarkeit des künftigen Landesrechtes mit der Hamburgischen Verfassung durch das Verfassungsgericht geprüft werden können. Zum anderen sollte den Initiatoren ein Verfahren eröffnet werden zur Klärung der Übereinstimmung zwischen einem etwaigen auf Erledigung der Volksinitiative (vor einem Volksentscheid) zielenden Gesetzentwurf der Bürgerschaft und dem von der Initiative verfolgten Anliegen (vgl. Bürgerschafts-Drucksache 14/2600, S. 137, 138).

Im Folgenden hatte der Verfassungsausschuss der

Bürgerschaft den Senat um Formulierungshilfe u.a. zur Regelung der Volksgesetzgebung, dort insbesondere auch für das Ausführungsgesetz, gebeten. Hierauf war ein erster Entwurf (Bürgerschafts-Drucksache 15/2881) nicht nur für einen neuen Artikel 50 der Verfassung, sondern parallel für ein „Hamburgisches Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid“ (HmbVVVG-E) vorgelegt worden. Dieser Entwurf enthielt, den einzelnen Stadien des Volksgesetzgebungsverfahrens zugeordnet, verschiedene Möglichkeiten zur Anrufung des Hamburgischen Verfassungsgerichts (vgl. §§ 5 Abs. 4, 6 Abs. 4, 7 Abs. 1, 18 HmbVVVG-E). Sie gingen zwar über den Vorschlag der Enquete-Kommission hinaus, waren jedoch nicht umfassend und eröffneten insbesondere keine gerichtliche Überprüfung der Ergebnisfeststellung, obwohl die Ergebnisfeststellung selbst als Verfahrensschritt in § 25 Abs. 3 HmbVVVG-E benannt war. Ob es spezifisch hieran Kritik im Verfassungsausschuss gab, ist nicht ersichtlich; der Verfassungsausschuss bat in seiner Sitzung vom 12.9.1995 die Senatsvertreter um Überarbeitung des Gesamtentwurfs. Die in der Bürgerschafts-Drucksache 15/5400 zusammengefassten Dokumente zum zweiten Entwurf lassen erkennen, dass Art. 50 HV-E in neuer Form zum Rechtsschutz bereits eine Fassung wie die heute geltende vorsah (vgl. a.a.O., Anlage 2, A 28), d.h. insbesondere den Kreis der Antragsberechtigten begrenzte. Der zweite Entwurf des Senats zum Hamburgischen Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (vgl. a.a.O., Anlage 8) führt in seinem § 27 Abs. 2 einen dem heutigen § 27 Abs. 2 VABstG entsprechenden, gegenüber Art. 50 Abs. 6 HV-E um Stimmberechtigte (und Gruppen Stimmberechtigter) erweiterten Kreis der Antragsberechtigten auf.

Die Begründung hierzu (Bürgerschafts-Drucksache 15/5400, Anlage 8 Bl. A 101) führt an:

„Die Bestimmung ermöglicht in Übereinstimmung mit Artikel 50 Absatz 6 der Verfassung die Anrufung des Hamburgischen Verfassungsgerichts gegen die im Rahmen von Volksbegehren und Volksentscheid zu treffenden Feststellungen von Senat und Bürgerschaft. Antragsberechtigt sind die Initiatoren der Volksinitiative. Gegen die Feststellung des Senats über das Ergebnis des Volksentscheids haben daneben auch die Bürgerschaft und ein Fünftel der Mitglieder der Bürgerschaft und in Anlehnung an das Bürgerschaftswahlrecht auch die Stimmberechtigten und Gruppen von Stimmberechtigten das Antragsrecht.“

Auf diese Überlegungen in der Entwurfsbegründung scheint sich auch der Beschluss des Verfassungsausschusses vom 7.5.1996 (vgl. Bürgerschafts-Drucksache 15/5400, S. 14) zu beziehen, und zwar ohne Abweichungen, da (sonstige) Abweichungen an dieser Stelle unter 5. (vgl. a.a.O., S. 12 - 14) gesondert dargestellt sind, § 27 HmbVVVG in diesem Zusammenhang jedoch wiederum nicht aufgeführt ist. Dementsprechend kann angenommen werden, dass sich auch der Gesetzgeber

die Erwägungen in der Begründung zu Eigen gemacht hat.

Ungeklärt bleibt auch danach indes, welche Reichweite die (bloße) „Anlehnung“ an das Bürgerschaftswahlrecht haben sollte, die unmittelbar nur in Zusammenhang mit der Ausweitung des Kreises der Antragsberechtigten angeführt ist.

cc) Der für die Auslegung damit entscheidende, objektiv zu bestimmende Sinn und Zweck von § 27 Abs. 2 VABstG als Regelung zur Rechtsschutzgewähr (unmittelbar) nach Durchführung eines Volksentscheides ergibt sich insbesondere unter Berücksichtigung bundesverfassungsrechtlicher Vorgaben sowie der maßgeblichen Regelungen der Hamburgischen Verfassung. Der Rechtsschutz im Zusammenhang mit der Abstimmung über den Volksentscheid muss im Hinblick auf die Gemeinsamkeiten von Wahl- und Volksabstimmungsrecht im Wesentlichen dem Rechtsschutz im Parlamentswahlrecht entsprechen.

Im Einzelnen:

Für das direktdemokratische Abstimmungsverfahren gelten die Wahlrechtsgrundsätze entsprechend. Schon allgemein – und unabhängig von der Bedeutung und Wirksamkeit der mit dem Elften Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 16.12.2008 (HmbGVBl. S. 431) eingeführten Regelungen zur Bindungswirkung von Volksentscheiden in Art. 50 Absätze 4, 4a HV – ist in der Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts geklärt, dass Volks- und Parlamentsgesetzgebung grundsätzlich gleichrangig sind (vgl. HVerfG, Urteil vom 15.12.2004, HVerfG 6/04, LVerfGE 15, 221, 234; Urteil vom 22.4.2005, HVerfG 5/04, LVerfGE 16, 207, 230; Urteil vom 30.11.2005, HVerfG 16/04, LVerfGE 16, 232, 243; Urteil vom 27.4.2007, HVerfG 4/06, LVerfGE 18, 232, 255). Bereits aus dem Umstand, dass durch einen Volksentscheid Parlamentsgesetzgebung geändert werden kann, d.h. demokratisch legitimierte Rechtsakte aufgehoben (und ersetzt) werden können, ist das Erfordernis abzuleiten, diese Änderungskompetenz ihrerseits demokratisch rückzubinden. Das Verfahren der demokratischen Legitimation wird im Wahlrecht durch die Wahlrechtsgrundsätze gesichert; Gleiches ist für das direktdemokratische Entscheidungsverfahren erforderlich.

So sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die in Art. 38 Abs. 1 GG für Wahlen im Bund niedergelegten Wahlrechtsgrundsätze (die denen des Art. 6 Abs. 2 HV entsprechen) als ungeschriebenes demokratisches Verfassungsrecht auch auf bundesrechtliche Abstimmungsverfahren anwendbar (vgl. BVerfG, Urteil vom 11.7.1961, 2 BvG 2/58, 2 BvE 1/59, BVerfGE 13, 54, 91; Beschluss vom 6.5.1970, 2 BvR 158/70, BVerfGE 28, 220, 224; Beschluss vom 16.12.1975, 2 BvL 7/74, BVerfGE 41, 1, 12; Beschluss vom 1.8.1978, 2 BvR 123/76, BVerfGE 49, 15, 19).

Den Wahlrechtsgrundsätzen muss wiederum eine Rechtsschutzmöglichkeit zugeordnet sein (vgl. BVerfG, Beschluss vom 16.7.1998, 2 BvR 1953/95, BVerfGE 99, 1, 12). Dies folgt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlprüfungsrecht auf Bundesebene – trotz der auch subjektiv-rechtlichen Qualität der Wahlrechtsgrundsätze (vgl. BVerfG, Urteil vom 12.10.1993, 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92, BVerfGE 89, 155, 171; Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz - Kommentar, 62. Auflage 2011, Stand Mai 2011, Art. 38 Rn. 135 ff.) – aus dem Demokratieprinzip und dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl selbst. Die Korrektur etwaiger Wahlfehler einschließlich solcher, die Verletzungen subjektiver Rechte enthalten, wird damit gerade nicht als Gegenstand der Rechtsschutzgewähr i.S.v. Art. 19 Abs. 4 GG angesehen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 25.7.1967, 2 BvC 4/62, BVerfGE 22, 277, 281; Beschluss vom 19.10.1977, 2 BvC 1/77, BVerfGE 46, 196, 198; Beschluss vom 14.3.1984, 2 BvC 1/84, BVerfGE 66, 232, 234). Die Verfolgung subjektiver Rechte Einzelner muss gegenüber der Notwendigkeit, die Stimmen einer Vielzahl von Bürgern zu einer einheitlichen, wirksamen Wahlentscheidung zusammenzufassen, zurücktreten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 25.7.1967, a.a.O., S. 281). Der Gesetzgeber hat hierfür ein gesondertes Verfahren zu schaffen, das es erlaubt, Zweifeln an der Richtigkeit der von den Wahlorganen vorgenommenen Stimmenauszählung nachzugehen und erforderlichenfalls das Wahlergebnis richtigzustellen sowie die Sitzverteilung zu korrigieren (vgl. u.a. BVerfG, Beschluss vom 12.12.1991, 2 BvR 562/91, BVerfGE 85, 148, 158 f.).

Die hiernach für das Parlamentswahlrecht gebotene Einrichtung einer spezifischen Wahlprüfung sieht für den Bund das Grundgesetz in Art. 41 ausdrücklich vor. Diesem Verfahren misst das Bundesverfassungsgericht – was den Rechtsschutz des Einzelnen gegen Maßnahmen im unmittelbaren Zusammenhang mit der Wahl anbetrifft – entsprechend seiner Abgrenzung zu dem Anwendungsbereich von Art. 19 Abs. 4 GG abschließenden Charakter zu (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20.10.1960, 2 BvQ 6/60, BVerfGE 11, 329; Beschluss vom 27.6.1962, 2 BvR 189/62, BVerfGE 14, 154, 155; Beschluss vom 15.5.1963, 2 BvR 194/63, BVerfGE 16, 128, 130).

Da den Ländern ein eigener Verfassungsraum zugewiesen ist, kommt ihnen eine eigene Gestaltungsmacht für die staatlichen und gemeindlichen Wahlen zu. Hierbei ist allerdings der Rahmen von Art. 28 Abs. 1 GG zu beachten, nach dem die Grundsätze der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl zur Geltung zu bringen sind. Dem eigenen Verfassungsraum ist überdies der auf die Wahlen bezogene Rechtsschutz zugeordnet (vgl. zu allem BVerfG, Beschluss vom 16.7.1998, a.a.O., S. 12), für den wiederum als Maßgabe das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG gilt (vgl. BVerfG, Urteil vom 8.2.2001, 2 BvF 1/00, BVerfGE 103, 111, 134 f.). Die Grenzen der Ge-

staltungsfreiheit der Länder für die gerichtliche Wahlprüfung sieht das Bundesverfassungsgericht (Urteil vom 8.2.2001, a.a.O., S. 135) dann als überschritten an,

„wenn schwer wiegende Verstöße gegen die Grundsätze der Freiheit oder Gleichheit der Wahl wie fortlaufende gravierende Verletzungen des Verbots der amtlichen Wahlbeeinflussung oder massive, unter erheblichem Zwang oder Druck ausübte Einflüsse privater Dritter auf die Wählerwillensbildung als mögliche Wahlfehler von vornherein außer Betracht blieben.“

Zugleich schließt das Erfordernis des Bestandsschutzes der gewählten Volksvertretung, das seine rechtliche Grundlage ebenfalls im Demokratieprinzip findet, auch auf Ebene der Länder aus, Wahlbeeinflussungen einfacher Art und ohne jedes Gewicht schlechthin zum Wahlungültigkeitsgrund zu erheben (BVerfG, Urteil vom 8.2.2001, a.a.O., S. 135).

Dem entspricht es, dass die Hamburgische Verfassung den Wahlrechtsschutz in Art. 9 Abs. 2 HV (i.V.m. Art. 65 Abs. 3 Nr. 7 HV) eigenständig, in der Sache aber Art. 41 GG im Wesentlichen gleich (vgl. hierzu näher David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Auflage 2004, Art. 9 Rn. 1 ff.), geregelt hat. Hierdurch wird auch auf der Ebene des Landesrechts dem Umstand Rechnung getragen, dass im Hinblick auf die besondere Natur von Wahlen sowohl als Phänomen – es handelt sich um eine notwendig gemeinschaftliche Veranstaltung, geprägt durch das Mehrheitsprinzip – wie auch in der staatsrechtlichen Bewertung, nämlich als Akte der Teilhabe an Staatsgewalt, ein dem allgemeinen Rechtsschutzgebot des Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG zugrundeliegendes herkömmliches Über-/Unterordnungsverhältnis gerade nicht prägend ist. Das Wahlrechtsschutzverfahren ist auf eine etwaige Feststellung der Ungültigkeit der Wahl gerichtet. Hierfür kommt es nur auf solche Wahlfehler an, die für das Wahlergebnis erheblich sind und überdies ein Gewicht von einem solchen Maß aufweisen, dass das grundsätzlich anzuerkennende erhebliche Interesse an dem Bestand eines Wahlergebnisses zurückzustehen hat (vgl. u.a. HVerfG, Urteil vom 4.5.1993, HVerfG 3/92, HmbJVBl. 1993, 56, 71 f.; sowie Mückenheim, NordÖR 2002, 487, 493 f., m.w.N.).

Diese Grundsätze sind entsprechend auf die verfassungsgerichtliche Prüfung eines Volksentscheidungs-Abstimmungsverfahrens anzuwenden.

Dies gilt für den Bund (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.3.1976, 2 BvP 1/75, BVerfGE 42, 53, 63 f.), entspricht aber auch der Rechtslage in anderen Bundesländern, teils aufgrund ausdrücklicher einfachgesetzlicher Bestimmung (z.B. Bremen: § 27 Abs. 1 Nr. 8 Gesetz über das Verfahren beim Volksentscheid - BremVKEVfG -; Mecklenburg-Vorpommern: § 24 Abs. 2 S. 3 Gesetz zur Ausführung von Initiativen aus dem Volk, Volksbegehren und Volksent-

scheid - VaG -; Nordrhein-Westfalen: § 28 Abs. 2 S. 3 Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid - VIVBVEG -; Rheinland-Pfalz: §§ 1 Nr. 2, 13 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 Landesgesetz über die Prüfung der Landtagswahlen und Volksentscheide; Sachsen-Anhalt: § 29 Abs. 3 Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid - VAbstG -), teils aus Verfassungsrecht hergeleitet (vgl. VerfGH Berlin, Beschluss vom 18.5.2000, VerfGH 78/99, LVerfGE 11, 49, 55; Michaelis-Merzbach, in: Driehaus, Verfassung von Berlin, 3. Auflage 2009, Art. 62 Rn. 14).

Für das Volksabstimmungsrecht nach dem Hamburgischen Verfassungsrecht gilt nichts anderes:

Auf der Ebene des Volksentscheides – der sich wesentlich von den vorherigen beiden Verfahrensstufen der Volksinitiative und des Volksbegehrens unterscheidet, welche für Stimmberechtigte durch eine bloße Partizipationsmöglichkeit an einem lediglich auf Herbeiführung einer Abstimmung gerichteten (Vor-)Verfahren gekennzeichnet sind – geht es wie im Wahlrecht um eine Rechtsposition, die einer Anwendung von Art. 19 Abs. 4 GG (bzw. Art. 61 HV) entzogen ist, nämlich um die Teilhabe an der staatlichen Veranstaltung „Gesetzgebung“, m.a.W. um die Ausübung von Staatsgewalt (vgl. Günther, in: Heusch/Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalens, 2010, Art. 68 Rn. 1, 25; Isensee, in: Wendt/Rixecker, Verfassung des Saarlandes, 2009, Art. 99/100 Rn. 17). Diese Zuordnung liegt im Übrigen auch der bisherigen Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts zugrunde, in der dem Volksgesetzgeber der gegen andere Verfassungsorgane gerichtete Anspruch zuerkannt ist, dass auch ihm gegenüber wie bei einem Verfassungsorgan Organtreue zu wahren ist (HVerfG, Urteil vom 15.12.2004, a.a.O., S. 241 ff.; Urteil vom 27.4.2007, HVerfG 3/06, LVerfGE 18, 211, 228 f.; Urteil vom 27.4.2007, HVerfG 4/06, a.a.O., S. 255). Der Umstand, dass § 27 Abs. 2 Satz 1 VAbstG den Rechtsschutz nicht allein für einen Volksentscheid über ein Gesetzgebungsvorhaben regelt, sondern auch den Fall erfasst, dass sich der Volksentscheid auf eine andere Vorlage bezieht, steht der dargelegten Orientierung am Wahlprüfungsrecht nicht entgegen. Wenn die andere Vorlage – wie hier – auf ein Handeln in Gesetzesform abzielt, folgt dies bereits daraus, dass ihr wegen ihres Verbindlichkeitsanspruches eine insoweit gesetzesgleiche autoritative Wirkung zukommt, die von dem seinerseits demokratisch legitimierten Parlament zu beachten ist.

Die Übertragung des verfassungsgerichtlichen Wahlprüfungsrechtes auf die Ergebnisprüfung nach § 27 Abs. 2 S. 1 VAbstG erweist sich im Übrigen gerade im Hinblick auf Stimmberechtigte sowohl hinsichtlich seiner im Vergleich zu sonstigem Individualrechtsschutz teilweise rechtsschutzausweitenden wie auch der teilweise rechtsschutzeinschränkenden Wirkung als angemessen, weil die Wertungen der Grundsätze des Wahlprüfungsrechts hier wie dort zutreffen: Die

Verhältnisse im Wahlrecht und im Volksabstimmungsrecht gleichen sich – bezogen auf den Maßstab der Erfordernisse und Möglichkeiten einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung – in den wesentlichen Belangen. Rechtsschutzausweitung wie -einschränkung lösen in sachgerechter Weise die Schwierigkeiten auf, die sich aus der Natur der Wahlentscheidung wie auch der Abstimmungsentscheidung jeweils in Form einer Stimmgabe insbesondere im Hinblick auf den notwendigen Geheimnisschutz sowie auf die erst kollektive Wirkung der Stimmen ergeben: So müsste der Abstimmungsteilnehmer für einen herkömmlichen subjektiv-rechtlichen Rechtsschutz seine individuelle Rechtsbetroffenheit darlegen; dazu bedürfte es einer Mitteilung, gegebenenfalls sogar Glaubhaftmachung seines Abstimmungsverhaltens, d.h. einer Offenlegung, die das Abstimmungsgeheimnis aufheben würde. Eine Beschränkung des Rechtsschutzes auf das subjektive Recht des einzelnen Stimmberechtigten wäre aber vor allem deshalb nicht sachgerecht, weil es unter Geltung des Mehrheitsprinzips und angesichts der großen Zahl von Abstimmungsteilnehmern überhaupt nur in wenigen Ausnahmefällen, d.h. letztlich nur zufällig auf die einzelne Stimme (im Sinne eines ergebnisbezogenen, also auf den Entscheidungserfolg gerichteten Rechtsschutzbedürfnisses) ankommen kann. Aus subjektiv-rechtlicher Sicht könnten auch nicht solche Fehler geltend gemacht werden, die (vermeintlich) die Entscheidung anderer Stimmberechtigter rechtswidrig beeinflusst haben, denn die subjektive Rechtssphäre erstreckt sich nicht auf das Wahlverhalten Dritter.

Auch im Hinblick auf die gebotene Einschränkung des effektiven Rechtsschutzes dadurch, dass den weit gespannten, am objektiven Wahlrecht orientierten Rügemöglichkeiten keineswegs ebenso weitreichende Möglichkeiten korrespondieren, aus ermittelten Rechtsfehlern die Rechtsfolge einer Ungültigkeitserklärung – mit der weiteren Folge einer Wiederholungswahl bzw. einer Wiederholungsabstimmung – abzuleiten (vgl. o.), ist die Sachlage bei einer Wahl und einer Volksabstimmung (ungeachtet der bei Letzterer nur punktuellen thematischen Ausrichtung) im Wesentlichen gleich. Denn auch für eine Volksabstimmung gilt, dass ihre etwaige Ungültigkeitserklärung als solche erhebliche negative Folgen – insbesondere auch für die Funktionsfähigkeit der direkten Demokratie – haben kann. Sie wäre nicht nur formal ein Eingriff in den Erfolg der Stimmgabe derjenigen, die von Abstimmungsfehlern nicht beeinflusst waren. Vor allem kann hierdurch die auf dem Vertrauen in die Erfolgserheblichkeit einer Stimmgabe beruhende Bereitschaft der Stimmberechtigten zur Teilnahme und die Bereitschaft und Fähigkeit von Initiatoren, das Anliegen auf diesem Wege zu verfolgen, erheblich beeinträchtigt werden. Auf diese Belange ist nach der Rechtsprechung des Gerichts besondere Rücksicht zu nehmen, weil einerseits die Volkswillensbildung ohnehin sehr aufwändig (vgl. HVerfG, Urteil vom 30.11.2005, a.a.O., S. 243) bzw. langsam und schwerfällig (vgl. HVerfG, Urteil vom 31.3.2006, HVerfG 2/05, LVerfGE 17, 157, 173) ist, andererseits bei der Auslegung von

vom 22.4.2005, a.a.O., S. 226). Zudem dürfte auch für den Staat der organisatorische und finanzielle Aufwand für die erneute Durchführung eines Volksentscheids mit dem einer Wiederholungswahl vergleichbar sein.

In Anbetracht der dargelegten bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben sowie des übrigen landesverfassungsrechtlichen Rahmens – Art. 65 Abs. 4 HV überlässt dem einfachen Gesetzgeber die Entscheidung, weitere Verfahren vor dem Hamburgischen Verfassungsgericht zu eröffnen – besteht kein Anlass, Art. 50 Abs. 6 S. 1 HV dahin zu verstehen, dass er einer Anwendbarkeit von § 27 Abs. 2 VAbstG auch auf Stimmberechtigte entgegenstehe. Art. 50 Abs. 6 S. 1 HV weist ohnehin mit seinem sachlichen Regelungsbezug keine teilweise Deckungsgleichheit mit demjenigen des § 27 Abs. 2 VAbstG auf. Die Verfassungsnorm bezieht sich nur auf frühere Phasen des Volkswillensbildungsverfahrens, nämlich die „Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid“, d.h. nicht auf den durchgeführten Volksentscheid. Dem entspricht die spezielle Suspensivwirkung, die durch Art. 50 Abs. 6 S. 2 HV für ein Verfahren nach Satz 1 der Vorschrift begründet wird. Eine solche kann sich sinnvoll nur auf ein laufendes Verfahren beziehen, während die durch § 27 Abs. 2 VAbstG geregelte Abstimmungsprüfung erst nach Verfahrensende stattfinden kann und – auch insoweit den wahlprüfungsrechtlichen Grundsätzen folgend – zunächst den erreichten Abstimmungsbestand zu achten hat: Die Prüfung von Wahlfehlern ist bei Parlamentswahlen, um die Integrität des Wahlvorgangs im Übrigen zu sichern, einem nachgängigen Verfahren vorbehalten (ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, vgl. BVerfG(K), Beschluss vom 1.9.2009, 2 BvR 1928/09, 2 BvR 1937/09, juris Rn. 3 ff., m.w.N.; anders der Rechtsschutz im Hinblick auf absehbare Fehler bei künftigen, nicht bereits in der unmittelbaren Vorbereitung befindlichen Wahlen, vgl. BVerwG, Urteil vom 2.7.1976, VII C 71.75, BVerwGE 51, 69, 72). Angesichts dessen und der gebotenen Rechtsschutzgewährung im Volksabstimmungsverfahren (siehe o.) kommt der Regelung in Art. 50 Abs. 6 HV kein im Bereich der Volksgesetzgebung abschließender, die Anwendbarkeit des Art. 65 Abs. 4 HV sperrender Charakter für die verfassungsgerichtliche Überprüfung zu.

c) Dem dargelegten Sinn und Zweck, der zu einer auf das Volksentscheidungsverfahren erweiterten Auslegung des Begriffs „Ergebnis“ in § 27 Abs. 2 VAbstG führt, würde es demgegenüber nicht entsprechen, noch darüber hinaus frühere Phasen des Volkswillensbildungsverfahrens sowie den Gegenstand der Vorlage in die verfassungsgerichtliche Ergebnisprüfung einzubeziehen.

aa) Der Anwendungsbereich von § 27 Abs. 2 VAbstG ist nicht auf frühere Verfahrensphasen auszudehnen.

Für die in § 27 Abs. 2 S. 1 VAbstG neben den Stimmberechtigten als antragsbefugt Aufgeführten, nämlich

die Volksinitiatoren, den Senat, die Bürgerschaft und die qualifizierte Bürgerschaftsminderheit liegt es nach Wortlaut und Systematik des Volksabstimmungsgesetzes auf der Hand, dass auf vorherige Verfahrensstufen bezogene Verfahren vor dem Hamburgischen Verfassungsgericht durch andere Vorschriften, nämlich durch §§ 26 und 27 Abs. 1 VAbstG geregelt sind, d.h. von Absatz 2 nicht erfasst sein können. Dies muss auch für die Stimmberechtigten gelten, da ihre Antragsbefugnis in identischer, keiner abweichenden Auslegung zugänglicher Weise gestaltet ist.

Die für die auf das Verfahren ausgeweitete Prüfung des Volksentscheids angeführten Erwägungen, die eine Gleichbehandlung mit dem Wahlprüfungsrecht angezeigt erscheinen lassen, gelten für Volksinitiative und Volksbegehren ohnehin nicht, da diese sich von dem Volksentscheid wesentlich unterscheiden, insbesondere dem Stimmberechtigten einen gegenüber einem zum Volksentscheid Stimmberechtigten deutlich minderen Status zuordnen. Fehlt es, wie hier, an einer entsprechenden Anwendbarkeit der Wahlrechtsgrundsätze, bedarf es auch keiner Heranziehung des sie sichernden Wahlprüfungsrechts.

Im Einzelnen:

Bei dem Volksbegehren, erst recht bei der Volksinitiative, handelt es nicht um eine einer Wahl vergleichbare Abstimmung im Sinne von Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG, Art. 48 Abs. 2 HV. Die Bestimmungen über das Volksbegehren in Art. 50 Abs. 2 HV stellen wesentliche Unterschiede gegenüber einem Volksentscheid klar: Das Volksbegehren hat hiernach nicht eine „Abstimmung“ im Sinne einer die Äußerung von Zustimmung oder Ablehnung ermöglichenden Fragestellung zum Gegenstand, sondern dient lediglich als Vorstufe zu der Abstimmung im Volksentscheid und eröffnet den Teilnehmern nur die Möglichkeit, durch Listeneintragung ihre „Unterstützung“ für die Vorlage zu bekunden (vgl. Art. 50 Abs. 2 S. 8 HV, § 9 Abs. 1 VAbstG). Dementsprechend ist in dieser Verfahrensstufe weder der zentrale Rechtsgrundsatz der freien Abstimmung – im Sinne der Möglichkeit mit „Ja“ oder „Nein“ zu stimmen (vgl. BVerfG, Urteil vom 23.10.1951, 2 BvG 1/51, BVerfGE 1, 14, 43) – noch derjenige der geheimen Abstimmung zu wahren. Es stellt folglich auch keinen Systembruch dar, dass Unterstützungsunterschriften auch durch die Volksinitiative selbst außerhalb von Abstimmungslokalen gesammelt werden können (vgl. Art. 50 Abs. 2 S. 7 HV, § 9 Abs. 1 S. 1 VAbstG). Im Hinblick auf die Berechtigung der Initiatoren, auch nach erfolgtem Volksbegehren über dessen Ergebnis frei zu verfügen – nämlich durch Rücknahme (§ 19a VAbstG), Verzicht auf den erforderlichen Antrag auf Durchführung des Volksentscheids z.B. nach einem Kompromiss mit der Bürgerschaft über das Anliegen (vgl. Art. 50 Abs. 3 S. 3 HV, § 18 Absätze 1 und 2 VAbstG) oder Verzicht auf ein Vorgehen nach § 27 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 VAbstG gegen einen Bürgerschaftsbeschluss, der für sich eine Entsprechung mit dem Anliegen gegebenenfalls zu Unrecht in Anspruch nimmt

–, ist schließlich dem Volksbegehren die Vorhersehbarkeit der möglichen Folgen der Unterstützung durch den Stimmberechtigten nicht notwendigerweise zuzuerkennen, wie sie bei entsprechender Anwendung des Wahlrechtsgrundsatzes der Unmittelbarkeit der Wahl zu fordern wäre. Diese gewichtige Unterschiedlichkeit von Volksentscheid und vorherigen Verfahrensstufen hatte im Übrigen bereits der Bericht der Enquete-Kommission betont, indem er den Volksentscheid als die „eigentliche“ Stufe des Volksgesetzgebungsverfahrens kennzeichnet, dem gegenüber sich die vorherigen Verfahrensstufen als wesentlich auf die Initiativ- und Thematisierungsfunktion beschränkte plebiszitäre Mitwirkungsrechte darstellten (vgl. Bürgerschafts-Drucksache 14/2600, S. 225).

Besonders augenfällig wird der Unterschied im Rechtschutzanspruch des Stimmberechtigten an dem Verfügungsrecht der Volksinitiatoren über den Gegenstand und das weitere Verfahren, auf das ein Stimmberechtigter keinen Einfluss nehmen kann. Dementsprechend ist nicht ersichtlich, warum ein Stimmberechtigter nur deshalb, weil es zu einem Volksentscheid gekommen ist – hinsichtlich dessen selbst er Rechtsschutz erhalten kann (vgl. o.) – zusätzlich eine Überprüfung von Fehlern im Volksinitiativ- oder Volksbegehrensverfahren verlangen können sollte. Er wäre dann ohne überzeugenden Grund besser gestellt als in dem Fall, dass die Bürgerschaft das Anliegen vor einem Volksentscheid übernommen hat – auch dann kann eine Überprüfung des bisherigen Verfahrens nicht erreicht werden.

bb) Der Anwendungsbereich von § 27 Abs. 2 VAbstG ist auch nicht auf den Gegenstand der Vorlage auszuweiten.

Auch insoweit gilt, dass für die in dieser speziellen Vorschrift als antragsbefugt Genannten nur einheitlich ein gleichartiger Rechtsschutzbereich bestimmt sein kann. Die Prüfung des Abstimmungsgegenstandes kann schon nach systematischer Auslegung hierdurch nicht erfasst sein. Vielmehr ist der Aspekt, ob eine etwaige Überarbeitung die hierfür durch Art. 50 Abs. 2 S. 5 bzw. Abs. 3 S. 4 gezogenen Grenzen gewahrt hat, durch § 26 Abs. 1 Nr. 2 VAbstG einem anderen verfassungsgerichtlichen Verfahren vorbehalten. Die weitergehende Frage nach der Vereinbarkeit der Vorlage mit den sonstigen verfassungsrechtlichen Vorgaben und Grenzen – so insbesondere nach der Einhaltung des gegenstandsbezogenen Ausschlusskataloges nach Art. 50 Abs. 1 S. 2 HV – ist dem Verfahren nach § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG zugeordnet (vgl. HVerfG, Urteil vom 22.4.2005, a.a.O., S. 217 ff.; sowie David, a.a.O., Art. 65 Rn. 78, 76; Bürgerschafts-Drucksache 15/5400, Anlage 8 Bl. A 100) – wobei offenbleiben kann, ob, was indes nahe liegt, davon unabhängig durch Art. 50 Abs. 6 HV selbst u.a. eine Prüfung des Abstimmungsgegenstandes auch noch vor Durchführung des Volksentscheides eröffnet ist.

Eine erneute – bzw., im Hinblick auf die erst mit Vorliegen des Ergebnisses antragsbefugten Stimmberechtigten, erstmalige – Rechtmäßigkeitsprüfung des Abstimmungsgegenstandes ist auch nicht verfassungsrechtlich geboten. Denn ein Stimmberechtigter hat nach Art. 50 HV zwar ein Recht auf Teilnahme an einem Abstimmungsverfahren, das den Abstimmungsrechtsgrundsätzen genügt (vgl. o.), jedoch nicht ein Recht auf einen bestimmten Abstimmungsgegenstand (vgl. VerfGH Berlin, Beschluss vom 2.4.1996, VerfGH 18/96, LVerfGE 4, 34, 39); die Ansicht, eine Abstimmungsvorlage sei verfassungswidrig, kann hiernach hinreichend durch ihre Ablehnung bzw. durch ein Fernbleiben von der Abstimmung zum Ausdruck gebracht werden. Art. 50 HV ist insoweit maßgeblich, denn ein hinsichtlich der Zuordnung einzelner Rechte und Rechtsschutzmöglichkeiten spezifisch ausgeformtes, gar bundesrechtlich determiniertes „Wesen der direkten Demokratie“ ist nicht zu erkennen. Vielmehr gilt auch insoweit die Klarstellung des Bundesverfassungsgerichts, dass die Länder grundsätzlich – in den im Allgemeinen weiten Grenzen von Art. 28 Abs. 1 GG – darin frei sind, Regelungen über Volksabstimmungen zu schaffen (BVerfG, Beschluss vom 24.3.1982, 2 BvH 1/82, 2 BvH 2/82, 2 BvR 233/82, BVerfGE 60, 175, 208).

Die Bestimmung des Abstimmungsgegenstandes wird durch Art. 50 HV – wie es nach höherrangigem Recht zulässig ist (vgl. o.) – den Volksinitiatoren allein zugeordnet: Diese definieren den Gegenstand von Beginn an; ihnen bleibt es (wie oben dargestellt) überlassen, eine Anpassung an veränderte Umstände vorzunehmen, auf Teile zu verzichten sowie über das „Ob“ des weiteren Verfahrens zu verfügen und den Gegenstand insbesondere auf der Grundlage von Vorstufen des Volksentscheides für inhaltlich nicht beschränkte Verhandlungen mit der Bürgerschaft zu nutzen. Eine sachwidrige Rechtsschutzlücke in Bezug auf das Volksgesetzgebungsverfahren ist mit dieser Zuordnung ebenfalls nicht verbunden: Eine hinlängliche Einwirkungsmöglichkeit zur Wahrung der rechtlichen Grenzen ist in diesem Zusammenhang gemäß Art. 50 Abs. 6 HV, §§ 26 Absätze 1 und 2, 27 Abs. 1 VAbstG besonderen Beteiligten zugeordnet, zu denen die Stimmberechtigten gerade nicht zählen. Ebenso stellt diese inhaltliche Begrenzung der Gegenstände der (zeitnahen) verfassungsgerichtlichen Abstimmungsprüfung die wahlprüfungsrechtlichen Erwägungen nicht in Frage: Die Vereinbarkeit des Abstimmungsgegenstandes mit den maßgeblichen Anforderungen ist keine Frage, die – gegebenenfalls erneut, d.h. zusätzlich zu den Verfahren, die nach Art. 50 Abs. 6 HV, §§ 26 und 27 Abs. 1 VAbstG den zur Wahrung des objektiven Rechts von der Verfassung bestimmten Sachwaltern eröffnet sind (vgl. o.) – zeitnah geprüft werden müsste. Die Frage, ob ein erlassenes Gesetz aus materiell-rechtlichen Gründen keinen Bestand haben kann, stellt sich als allgemeine Problematik dar sie ist weder verbunden mit der besonderen Abstimmungssituation noch, hinsichtlich des subjektiven Rechtsschutzes,

anders zu behandeln als bei anderen Gesetzen: Hier reicht es wiederum aus, auf die tatsächliche rechtliche Betroffenheit als Eingangsvoraussetzung abzustellen; wäre also eine Privatperson durch die materiell-rechtliche Umsetzung eines Volksentscheides in ihren (allgemeinen) subjektiven Rechten betroffen, so bliebe es ihr unbenommen, hiergegen Rechtsschutz zu suchen. Der nachgängige Rechtsschutz gegen einen etwa verfassungswidrigen Abstimmungsgegenstand stellt sich insbesondere wie folgt dar: Folgerungen aus dem Ergebnis des Volksentscheids für Rechte und Pflichten von Verfassungsorganen, Organteilen und ähnlich Berechtigte („andere Beteiligte“) – wozu Initiatoren bzw. Volksinitiativen zählen können (vgl. HVerfG, Urteil vom 15.12.2004, a.a.O., S. 232; Urteil vom 27.4.2007, HVerfG 3/06, a.a.O., S. 228) – können Gegenstand von Organstreitverfahren sein. Volksgesetze oder im Zusammenhang mit einer anderen Vorlage erlassene Gesetze wie auch andere Maßnahmen können, nach Maßgabe der jeweiligen weiteren Anforderungen, Gegenstand der auch sonst für Gesetze oder staatliches Handeln in Betracht kommenden – nachgängigen – allgemeinen landesverfassungsgerichtlichen (abstrakte Normenkontrolle i.S.v. Art. 65 Abs. 3 Nr. 3 HV, konkrete Normenkontrolle i.S.v. Art. 65 Abs. 3 Nr. 6 HV) oder bundesverfassungsgerichtlichen Verfahren (Verfassungsbeschwerde, Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG) sein. Im Rahmen dieser Verfahren wäre – entsprechend der Abgrenzung zum Wahlprüfungsrecht – die Rechtmäßigkeit des Volkswillensbildungsprozesses nicht (erneut) zu prüfen. Denn in die Prüfung der formellen Rechtmäßigkeit von Rechtsakten nach Wahlen ist nicht die Frage nach der Rechtmäßigkeit der Wahl des beschließenden Parlaments einzubeziehen (vgl. BVerfG, Urteil vom 23.10.1951, a.a.O., S. 38, wonach Rechtsakte des Gesetzgebers trotz späterer Feststellung der Ungültigkeit der Wahl als gültig zu behandeln sind; vgl. hierzu auch Klein, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 41 Rn. 113, m.w.N.).

d) Auch abgesehen von der Beschränkung des Verfahrensgegenstandes auf die Ergebnisermittlung und das Abstimmungsverfahren ist für die Rügen, mit denen die Antragsteller Rechtsfehler in Bezug auf die unterliegende Gegenvorlage geltend machen, eine Prüfung durch das Hamburgische Verfassungsgericht nicht eröffnet. Dieses Vorbringen weist keinen hinreichenden Bezug zu der im vorliegenden Verfahren nach § 27 Abs. 2 VAbstG allein erheblichen Frage der Ungültigkeit des Volksentscheids vom 18.7.2010 auf. Hiernach ist nur maßgeblich, ob das ermittelte Ergebnis der Annahme der einen und Nichtannahme der anderen Vorlage, Bestand haben kann; einzelne, für das Ergebnis von vorn herein unerhebliche Auszählungswerte als solche sind demgegenüber nicht Gegenstand der Rechtsschutzgewährung (vgl. Klein, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 41 Rn. 111). Mit ihren diesen Bereich betreffenden Rügen machen die Antragsteller demgegenüber Rechtsfehler geltend, die mit der Gegenvorlage selbst oder mit dem Verhalten der sie vertretenden Bürgerschaft oder von Unterstützern verbunden sind und jeweils

– so der weitere jeweilige Vortrag der Antragsteller
– auf unsachliche Beeinflussung des Abstimmungsverhaltens zugunsten dieser Gegenvorlage angelegt waren. Auf diese Fehler kann es indes angesichts des Ergebnisses des Volksentscheides offensichtlich nicht ankommen, da auf die Gegenvorlage ohnehin mehr Nein- als Ja-Stimmen entfallen sind.

Nicht weiter nachzugehen ist der Behauptung der Antragsteller, die gerügten Fehler der Gegenvorlage hätten sich dadurch auf das Ergebnis, nämlich auf das Obsiegen der Initiativenvorlage, ausgewirkt, dass sie zu einer Verärgerung der in der Sache der Gegenvorlage zugeneigten Stimmberechtigten, d.h. zu einer Veränderung des Abstimmungsverhaltens geführt hätten. Dieser Vortrag ist ersichtlich ins Blaue hinein erfolgt und stellt sich als bloße Konstruktion höchst unwahrscheinlicher Zusammenhänge dar.

Ein Ergebnisbezug der geltend gemachten Fehler der Gegenvorlage ergibt sich auch nicht daraus, dass die Gegenvorlage in einem untrennbaren Zusammenhang mit der Vorlage der Volksinitiative stehen würde. Die Gegenvorlage ist zwar in dem Sinne akzessorisch zu einer Vorlage einer Initiative, als die Bürgerschaft nach Art. 50 Abs. 3 S. 6 HV eine eigene Vorlage nur beifügen und nicht etwa selbständig ein Volkswillensbildungsverfahren auslösen kann. Für eine weitergehende Verbindung dergestalt, dass Rechtsfehler der Gegenvorlage notwendig die Gültigkeit der Abstimmung insgesamt erfassen würden, geben die maßgeblichen Bestimmungen in Art. 50 HV nichts her. Die Wirksamkeit des Abstimmungserfolgs der obsiegenden Vorlage hängt nach der Regelung in Art. 50 Abs. 3 S. 13 HV nicht von dem rechtlichen Schicksal der Gegenvorlage der Bürgerschaft bzw. allgemein einer konkurrierenden Vorlage ab. Eine Auslegung, den Volksentscheid insofern als einen einheitlichen Vorgang (entsprechend dem Rechtsgedanken in § 139 BGB) anzusehen, bei dem eine Teilnichtigkeit, d. h. die Ungültigkeit einer Vorlage, zur Nichtigkeit beider im Volksentscheid zur Abstimmung gestellten Vorlagen führen würde, lässt die Verfassung nicht zu. Vielmehr ist in der Rechtsprechung des Gerichts anerkannt, dass im Zweifel zur Vermeidung einer Nichtigkeitsfolge sogar eine Teilbarkeit innerhalb einer Vorlage selbst anzunehmen ist (vgl. HVerfG, Urteil vom 22.4.2005, a.a.O., S. 229 f.). Die Annahme einer etwaigen Gesamtnichtigkeit würde auch zu dem mit dem in Art. 50 Abs. 3 S. 6 HV für Vorlage und parlamentarische Gegenvorlage angelegten Konkurrenzmodell nicht zu vereinbarenden Ergebnis führen, dass es in der Hand der Bürgerschaft läge, einer unliebsamen Volksinitiative mit einer fehlerhaften eigenen anderen Vorlage zu begegnen und erstere auf diese Weise – jedenfalls zunächst – zu neutralisieren.

e) Statthafter Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Prüfung nach § 27 Abs. 2 VAbstG sind schließlich auch nicht hypothetische Sachverhalte, wie sie indes von den Antragstellern angeführt worden sind. Sowohl das gerügte Fehlen einer Kollisionsregel für den Fall eines Gleichstandes der Stimmergebnisse

für beide Vorlagen wie auch der vermeintlich geringere Erfolgswert von Nein- gegenüber Ja-Stimmen sind vorliegend ohne Bedeutung. Das – von den Antragstellern insoweit auch nicht in Zweifel gezogene – Abstimmungsergebnis weist aus, dass ein Ergebnis-Gleichstand nicht eingetreten ist, sondern die konkurrierenden Vorlagen unterschiedliche Stimmerfolge erzielt haben. Weiter hat die obsiegende Vorlage nicht nur mehr Ja- als Nein-Stimmen erhalten, sondern auch weniger Nein-Stimmen als die Gegenvorlage der Bürgerschaft, so dass auch bei einer von den Antragstellern für angezeigt gehaltenen selbständigen Berücksichtigung von Nein-Stimmen die Annahme der Initiativvorlage festzustellen gewesen wäre.

2.

Dem Vortrag der Antragsteller, im Vorfeld des Volksentscheides sei es zu Vandalismus an Plakaten sowie zu unzulässiger Einflussnahme gekommen (b aa)), und die eröffnete Möglichkeit, zu beiden Vorlagen mit „Nein“ zu votieren, sei rechtswidrig gewesen (b bb)), hat das Verfassungsgericht mangels hinreichender Substantiierung des Vortrags nicht weiter nachzugehen.

a) Für Anträge an das Hamburgische Verfassungsgericht gilt allgemein nach § 26 Abs. 1 S. 2 HVerfGG das Erfordernis, dass sie substantiiert zu begründen sind. Auch wenn das vorliegende Abstimmungsprüfungsverfahren gesetzlich nicht vollständig dem Wahlprüfungsverfahren nachgebildet ist – so fehlt es an einem der Wahlprüfung durch die Bürgerschaft vergleichbaren Vorprüfungsverfahren (vgl. o.) –, ist es angesichts der Weite der denkbaren Fehler bei einer Abstimmung allein sachgerecht, auch für die Begründungsanforderungen auf die Wertungen des Wahlprüfungsbeschwerdeverfahrens zurückzugreifen. Für Rügen in einem solchen Verfahren gelten nach dem sogenannten Anfechtungsprinzip (vgl. zuletzt HVerfG, Urteil vom 26.11.1998, HVerfG 4/98, LVerfGE 9, 168, 173) erhöhte Substantiierungsanforderungen (HVerfG, Urteil vom 26.11.1998, a.a.O., S. 182; Urteil vom 20.3.1995, HVerfG 3/94, LVerfGE 3, 217, 228). Vermutungen, Andeutungen von möglichen Abstimmungsfehlern oder allgemeine Behauptungen über solche Fehler oder nicht unwahrscheinliche Fehlerquellen reichen zur Substantiierung einer Rüge nicht aus (vgl. HVerfG, Urteil vom 26.11.1998, a.a.O., S. 173; Urteil vom 20.3.1995, a.a.O., S. 228).

b) Nach diesem Maßstab sind die Rügen hier nicht hinreichend substantiiert.

aa) Der Rüge, es seien „viele Plakate beider Lager beschmiert, gestohlen und/oder zerstört“ worden, fehlt es in dem genannten Sinn an hinreichenden Anknüpfungspunkten für eine Prüfung durch das Verfassungsgericht. Gleiches gilt für den Vortrag, dass durch einen Elternbrief des Elternrates einer Schule in Hamburg-Meiendorf Stimmberechtigte in unzulässiger Weise aufgefordert worden seien, bei dem Volksentscheid die Volksinitiative zu unterstützen. Mangels Angaben zu Zeitpunkt, Art und Umfang der nur summarisch angeführten Beschädigungen bzw. zu dem Inhalt

des Aufrufs sowie zu ihren Auswirkungen auf das Abstimmungsverhalten läuft der Vortrag vielmehr, einem auf Ausforschung gerichteten Beweisanspruch entsprechend, darauf hinaus, dass das Gericht Sachverhalte aufzufindig zu machen hätte, die im Sinne der Antragsteller die Abstimmung schwerwiegend hätten beeinträchtigen können. Als lückenhaft erweist sich das Vorbringen der Antragsteller erst recht unter Berücksichtigung ihrer weiteren Angabe, Vandalismus sei zu Lasten beider Lager ausgeübt worden. Davon ausgehend wäre näherer Vortrag zur Ergebnisrehabilitierung der Vorkommnisse angezeigt gewesen, da es in diesem Falle nahe läge, dass sich die etwaigen Einflussnahmeversuche gegenseitig weitgehend neutralisiert hätten.

bb) Unsubstantiiert ist auch die Rüge der Antragsteller, die Möglichkeit, über beide Vorlagen jeweils mit „Nein“ abzustimmen, begründe die Ungültigkeit des Abstimmungsergebnisses. Es ist nicht erkennbar, worin insoweit ein Rechtsfehler liegen sollte. Der Vortrag, bei einem Überwiegen von Nein-Stimmen für beide Vorlagen hätte nicht bestimmt werden können, in welcher Weise die Grund- bzw. Primarschule zu gestalten sei, ist schon im Ansatz nicht nachvollziehbar. Die Antragsteller haben nicht dargelegt, warum bzw. wie ein solcher allseits erfolgloser Ausgang des Volksentscheides die durch die Bürgerschaft bereits geschaffene Gesetzeslage (vgl. Beschluss vom 3.3.2010 über das Dreizehnte Gesetz zur Änderung des Hamburgischen Schulgesetzes, Plenarprotokoll 19/49, S. 3077, sowie HmbGVBl. S. 249) hätte beeinflussen sollen. Auch die gerügte Widersprüchlichkeit einer Abstimmung jeweils mit „Nein“ zu beiden Vorlagen ist schon als solche nicht dargelegt. Insoweit liegt vielmehr – insbesondere mit Blick auf das in der Schulpolitik zuvor teilweise vertretene Modell einer einheitlichen Beschulung bis einschließlich zur neunten Klassenstufe – auf der Hand, dass sowohl die Primarschulstruktur als auch die Rückkehr zur Grundschulstruktur widerspruchsfrei abgelehnt werden konnten.

3.

Der Zulässigkeit der übrigen Rügen steht die Bestimmung in § 27 Abs. 2 S. 2 VAbstG, wonach der Antrag binnen eines Monats nach der öffentlichen Bekanntmachung der Ergebnisfeststellung anhängig zu machen ist, nicht entgegen. Denn insoweit ist den fristgerechten Schriftsätzen der Antragsteller hinreichendes Vorbringen zu entnehmen.

4.

Das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis ist dem Antrag im Übrigen nicht abzuspochen.

Ein schützenswertes Interesse an einer Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts über das Ergebnis des Volksentscheides ist nicht dadurch entfallen, dass die Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg am 15.9.2010 durch einstimmigen Beschluss mit dem Vierzehnten Gesetz zur Änderung des Hamburgischen Schulgesetzes Regelungen getroffen hat, die auf eine Umsetzung der in dem Volksentscheid

vom 18.7.2010 obsiegenden Vorlage zielten. Zwar ist davon auszugehen, dass der Vortrag der Bürgerschaft in dem parallelen Eilverfahren HVerfG 4/10 zutrifft, wonach dieser Gesetzesbeschluss auf einer im Ergebnis autonomen Entscheidung beruhte, mit der unabhängig von der rechtlichen Bindungswirkung jedenfalls die politische Bedeutung der hohen Zustimmung zu der Vorlage der Volksinitiative gewürdigt werden sollte. Gleichwohl handelt es sich insoweit wiederum um eine schon als solche nicht bindende Aussage über die politische Willensbildung im Parlament, die nicht ausschließt, dass es bei einer antragsgemäßen Entscheidung des Verfassungsgerichts, mit der der Volksentscheid für ungültig erklärt würde, zu einer Veränderung käme. Überdies wäre die Entscheidung im Hinblick auf die mit der Verfassungsänderung vom Dezember 2008 geschaffene Bestimmung zur rechtlichen Bindungswirkung in Art. 50 Abs. 4a HV rechtserheblich, ohne dass es insoweit auf Einzelheiten der Wirksamkeit und Reichweite dieser Bestimmung ankäme.

II.

Der Antrag ist unbegründet.

Weder begegnet die Ermittlung des Abstimmungsergebnisses durchgreifenden Bedenken (1.), noch ist es im Abstimmungsverfahren zu erheblichen Fehlern gekommen (2.).

1.

Ein Rechtsfehler des Abstimmungsergebnisses ergibt sich nicht daraus, dass in die Auszählung auch solche Stimmzettel als gültig einbezogen worden sind, auf denen für beide Vorlagen jeweils mit „Ja“ gestimmt worden ist. Das entsprechende Abstimmungsverhalten bzw. die Möglichkeit hierzu begründen keine durchgreifenden, der Prüf- und Entscheidungskompetenz des Verfassungsgerichts unterliegenden Bedenken.

In welchem Umfang es tatsächlich zu dem genannten Abstimmungsverhalten gekommen ist, ist nicht ermittelt. Die Behauptung der Antragsteller, ca. 100.000 Stimmzettel seien mit einem „doppelten Ja“ und zudem über 40.000 Stimmzettel mit einem „doppelten Nein“ versehen worden, beruht offenbar allein auf ihrer Vermutung und ist überdies – in der genannten Kombination – mit dem Auszählungsergebnis, ersichtlich insbesondere an der Gesamtzahl der Nein-Stimmen der Gegenvorlage, nicht vereinbar. Aus dem Auszählungsergebnis lässt sich allein der Wert von 2.291 Stimmen als Mindestanzahl von als gültig berücksichtigten parallelen Ja-Stimmen ableiten. Um diesen Wert übersteigt die Summe der gültigen Ja-Stimmen für die Vorlage der Volksinitiative (276.416) sowie für die Vorlage der Bürgerschaft (217.969) die Zahl der Abstimmenden (492.094) – hätte kein Abstimmender für mehr als eine Vorlage mit „Ja“ gestimmt, entspräche die Summe der Ja-Stimmen für beiden Vorlagen höchstens der Zahl der Abstimmenden.

Eine Beweiserhebung zur Häufigkeit paralleler Ja-Stimmen erübrigt sich jedoch weil ein solches

Abstimmungsverhalten weder nach den Regelungen des Volksabstimmungsgesetzes zu einer Ungültigkeit der Stimmabgabe führt (a)), noch eine solche Rechtsfolge nach höherrangigem Recht geboten ist (b)).

a) Parallele Ja-Stimmen sind bei der Auszählung in zu treffender Anwendung der maßgeblichen Bestimmungen des Volksabstimmungsgesetzes nicht (gesondert erfasst und) als ungültig gewertet worden. Gemäß § 22 Abs. 4 S. 1 VAbstG sind zwar Stimmabgaben, die nicht den Vorschriften des Gesetzes entsprechen, ungültig; parallele Ja-Stimmen stehen jedoch in Einklang mit den Bestimmungen des Volksabstimmungsgesetzes: Eine Beschränkung der im Rahmen der Auswertung nach § 23 VAbstG maßgeblichen „gültigen“ Stimmabgaben in Form eines Ausschlusses von bestimmten Stimmzetteln, d.h. insbesondere solchen, auf denen alle Abstimmungsfragen mit „Ja“ beantwortet sind, ist durch das Volksabstimmungsgesetz nicht vorgesehen. Vielmehr ist den Stimmberechtigten bei einer Abstimmung über mehrere Vorlagen ausdrücklich und ohne Einschränkung die Möglichkeit eingeräumt, zu jeder einzelnen Vorlage jeweils entweder mit „Ja“ oder mit „Nein“ abzustimmen: Gemäß § 21 Abs. 2 S. 4 i.V.m. Abs. 1 VAbstG ist in dem Fall, dass mehrere Vorlagen, die den gleichen Gegenstand betreffen, zur Abstimmung stehen, für jede dieser – nach Absatz 2 S. 3 der Vorschrift auf einem Stimmzettel nacheinander aufzuführenden – Vorlagen die Abstimmungsfrage so zu stellen, dass sie mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantworten ist. Dementsprechend erfolgt gemäß § 22 Abs. 2 VAbstG die Abstimmung in der Form, dass die Abstimmenden auf dem Stimmzettel kennzeichnen, ob sie die jeweilige gestellte Frage mit „Ja“ oder „Nein“ beantworten. Eine Einschränkung der Abstimmungsmöglichkeit über eine Frage (bzw. Gültigkeit der Stimme) in Abhängigkeit von der durch den Stimmberechtigten getroffenen Entscheidung über eine andere Frage ist gerade nicht vorgesehen, sondern wäre mit dieser Bestimmung unvereinbar. Der Umstand, dass mehrere Vorlagen inhaltlich den gleichen Gegenstand betreffen, führt nach den Regelungen des Gesetzes allein dazu, dass die auf die einzelnen Vorlagen bezogenen Abstimmungsfragen auf einem Stimmzettel zusammengefasst werden (§ 21 Abs. 2 Sätze 1 und 3 VAbstG). Insofern handelt es sich um separate Abstimmungen im Rahmen eines Volksentscheids und nicht um eine von den Stimmberechtigten zu treffende Auswahlentscheidung zwischen mehreren Vorlagen. Welche von mehreren Vorlagen, die isoliert betrachtet jeweils die Annahmenvoraussetzungen aus Art. 50 Abs. 3 HV bzw. § 23 Abs. 1 VAbstG erfüllen, als durch Volksentscheid angenommen gilt, regelt das Volksabstimmungsgesetz in § 23 Abs. 2 vielmehr unter Anknüpfung an die Gesamtzahl aller gültigen Stimmen. Parallele Ja-Stimmen sind nach dem Gesetz auch im Weiteren bei der Ergebnisermittlung zu berücksichtigen: Gemäß § 23 VAbstG ist für die Annahme eines Volksentscheides bei einer Abstimmung über mehrere Vorlagen zunächst darauf abzustellen, ob jeweils mehr Ja- als Nein-Stimmen auf die einzelne Vorlage entfallen sind

sind (vgl. Absatz 2 S. 1, 1. Halbsatz der Vorschrift). Ist dies, wie durch eine allein auf die Stimmabgaben zu der jeweiligen Vorlage bezogene, d.h. das sonstige Stimmverhalten nicht berücksichtigende Auszählung zu ermitteln, bei mehreren Vorlagen der Fall, sind zur Bestimmung der obsiegenden Vorlage weitere Regelungen anzuwenden (vgl. Absatz 2 S. 1, 2. Halbsatz und Absatz 2 S. 2 der Vorschrift). Bei der Abstimmung vom 18.7.2010 war die obsiegende Vorlage allerdings bereits anhand des dargestellten Vergleichs der jeweiligen Ja- mit den jeweiligen Nein-Stimmen zu bestimmen, da auf die Gegenvorlage der Bürgerschaft mehr Nein- als Ja-Stimmen entfallen waren.

Die weitere Frage nach dem rechtserheblichen Erfolg des Volksentscheids, d.h. der Annahme einer bestimmten Vorlage, ist sodann nach § 23 Abs. 1 S. 1 VAbstG (nach Maßgabe von Art. 50 Abs. 3 S. 13 HV) für eine Abstimmung, die nicht am Tag der Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag stattfindet, danach zu beantworten, ob die Vorlage mindestens die Zustimmung eines Fünftels der Wahlberechtigten erhalten hat. Auch insoweit ist nach den gesetzlichen Bestimmungen keine Unbeachtlichkeit solcher Stimmabgaben vorgesehen, bei denen der Stimmzettel eine weitere Zustimmung auch in der parallelen Abstimmung über die Gegenvorlage ausweist.

b) Höherrangiges Recht gebietet es nicht, in einem Fall wie dem vorliegenden bei parallelen Ja-Stimmen unmittelbar auf eine Ungültigkeit der Gesamtentscheidung des jeweiligen Stimmberechtigten zu erkennen oder hierfür eine Regelung mit dieser Rechtsfolge in den abstimmungsrechtlichen Vorschriften vorzuhalten.

Dabei kann dahinstehen, ob der Wertung der Antragsteller zu folgen ist, das Stimmverhalten von Stimmberechtigten, die beiden Vorlagen zugestimmt haben, sei hier objektiv inhaltlich widersprüchlich. Denn jedenfalls erweist sich die von dem hamburgischen Gesetzgeber gewählte Gestaltung des Abstimmungsrechts als mit höherrangigem Recht vereinbar, so dass es insoweit auf eine Widerspruchsfreiheit der Stimmabgabe rechtlich nicht ankommt. Die nach §§ 21 ff. VAbstG vorgesehene Berücksichtigung von parallelen Ja-Stimmen begegnet auch insoweit keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, als sie Sachlagen erfasst, in denen ein derartiges Abstimmungsverhalten des einzelnen Stimmberechtigten – gemessen an der politischen Kernaussage der jeweiligen Vorlage – als in sich widersprüchlich erscheint

Die Grenzen, die durch die (für die Wahrung des Demokratieprinzips maßgeblichen) Abstimmungsrechtsgrundsätze gemäß Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG für die Ausgestaltung des Volksabstimmungsrechts auf Ebene der Länder (vgl. hierzu BVerfG, Urteil vom 8.2.2001, a.a.O., S. 134; Beschluss vom 16.7.1998, a.a.O., S. 11) gezogen sind (aa)), sind ebenso gewahrt wie die Anforderungen aus Art. 50 HV (bb), was dadurch bestätigt wird, dass andere gesetzliche Regelungsmodelle sich nicht als zwingend erweisen (cc))

aa) Wie bereits unter I.1. der Entscheidungsgründe dargelegt, entsprechen die auf Verfahren der direkten Demokratie anzuwendenden Abstimmungsrechtsgrundsätze den Wahlrechtsgrundsätzen. Sie sind jeweils als Konkretisierung des Demokratieprinzips zu verstehen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 16.7.1998, a.a.O. S. 13), bedürfen jedoch wiederum einer weitergehenden Konkretisierung, die auch durch den einfachen Gesetzgeber erfolgen kann: Bei der Gestaltung des Wahlrechtssystems kann der Gesetzgeber die Wahlrechtsgrundsätze in unterschiedlichem Maße berücksichtigen; er kann zugunsten weitgehender Verwirklichung eines Grundsatzes bzw. zur Sicherung der mit dem Wahlsystem verfolgten staatspolitischen Ziele andere Wahlrechtsgrundsätze zurücktreten lassen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.11.1981, 2 BvC 1/81, BVerfGE 59, 119, 124; ebenso Klein, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 38 Rn. 85).

Für das Wahlrecht ist zudem nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfG, Urteil vom 10.4.1997, 2 BvC 3/96, BVerfGE 95, 408, 420; Beschluss vom 21.4.2009, 2 BvC 2/06, BVerfGE 124, 1, 20) geklärt, dass die verfassungsgerichtliche Prüfung diesen Spielraum des Gesetzgebers zu achten hat. Danach ist es

„grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, die Belange der Funktionsfähigkeit des Parlaments, das Anliegen weitgehender integrativer Repräsentanz und die Gebote der Wahlrechtsgleichheit sowie der Chancengleichheit der politischen Parteien zum Ausgleich zu bringen (vgl. BVerfGE 51, 222 <236>; 71, 81 <97>). Das Bundesverfassungsgericht achtet diesen Spielraum. Es prüft lediglich, ob dessen Grenzen überschritten sind, nicht aber, ob der Gesetzgeber zweckmäßige oder rechtspolitisch erwünschte Lösungen gefunden hat (vgl. BVerfGE 6, 84 <94>; 51, 222 <237 f.>)“ (BVerfG, Urteil vom 10.4.1997, a.a.O., S. 420).

Gleiches gilt für das Volksabstimmungsrecht auf Landesebene. Auch hier ist es Sache des Landesgesetzgebers, als Verfassungsgeber und als einfacher Gesetzgeber die verschiedenen, für ein funktionsfähiges System direkter Demokratie erheblichen Belange zu einem Ausgleich zu bringen und die hierzu erforderlichen eigenen Bewertungen und Schwerpunktsetzungen vorzunehmen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.3.1982, a.a.O., S. 208). Die Einhaltung der Abstimmungsrechtsgrundsätze und weiterer Anforderungen des höherrangigen Rechts lässt sich nur unter Würdigung des Zusammenspiels der verschiedenen Bestimmungen und mit Blick auf das vom Gesetzgeber gewählte Abstimmungssystem beurteilen (vgl. für das Wahlrecht BVerfG, Beschluss vom 15.1.2009, 2 BvC 4/04, BVerfGE 122, 304, 311 f.; Beschluss vom 22.5.1979, 2 BvR 193/79, 2 BvR 197/79, BVerfGE 51, 222, 235)

Die vorliegend allein näher in Betracht zu ziehenden Grundsätze der Unmittelbarkeit, Freiheit und Gleichheit der Abstimmung sind nicht verletzt.

(1) Der Grundsatz der Unmittelbarkeit ist gewahrt.

Er erfordert nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für Wahlen ein Verfahren, in dem der Wähler vor dem Wahlakt erkennen kann, welche Personen sich um ein Abgeordnetenmandat bewerben und wie sich die eigene Stimmabgabe auf Erfolg oder Misserfolg der Wahlbewerber auswirken kann. Hierzu muss jede Stimme bestimmten oder bestimmbar Wahlbewerbern zugerechnet werden; nicht entscheidend ist insoweit, dass die Stimme tatsächlich die vom Wähler beabsichtigte Wirkung entfaltet, vielmehr reicht die Möglichkeit einer positiven Beeinflussung des Wahlergebnisses aus (vgl. BVerfG, Urteil vom 3.7.2008, 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07, BVerfGE 121, 266, 307, m.w.N.). Bezogen auf eine Volksabstimmung verlangt der Grundsatz der Unmittelbarkeit dementsprechend, dass zwischen die Entscheidung des Stimmberechtigten und die materiell maßgebliche Entscheidung über die Vorlagen keine weiteren Entscheidungen Dritter geschaltet werden, so dass die möglichen Auswirkungen der eigenen Stimmabgabe auf das Abstimmungsergebnis für den Stimmberechtigten vorhersehbar sind.

Der Unmittelbarkeitsgrundsatz wird durch die im hamburgischen Volksabstimmungsrecht eröffnete Möglichkeit, mehreren konkurrierenden Vorlagen zugleich zuzustimmen, nicht berührt. Die Auswirkungen eines derartigen Abstimmungsverhaltens treten unmittelbar ein und liegen auf der Hand: Der Stimmberechtigte fördert die Erfolgchancen aller Vorlagen im Hinblick auf das jeweilige Erfordernis, mehr Ja- als Nein-Stimmen zu erzielen und das Quorum gemäß Art. 50 Abs. 3 S. 13 HV zu erreichen. Ebenso offensichtlich ist für den Stimmberechtigten, dass er mit einer solchen Stimmabgabe auf eine Einwirkung auf die für den Gesamterfolg erforderliche Entscheidung verzichtet, welche der Vorlagen die höchste Zahl an Ja-Stimmen erhält. Die parallele Zustimmung zu inhaltlich ganz oder teilweise gegenläufigen Vorlagen ist dabei nicht zu verwechseln mit dem aus dem Wahlrecht geläufigen Fall unzureichend klarer Stimmabgabe. Dort geht es darum, dass die einzelne Stimmabgabe so wenig eindeutig ist, dass ihre Zuordnung zu einem bestimmten Wahlvorschlag nicht gleichsam automatisch vorgenommen werden kann, sondern eine Interpretation durch den Auszählenden erfordern würde. Eine solche unklare Stimmabgabe ist als ungültig zu werten, damit nicht die freie Auslegungsentscheidung des Auszählenden an die Stelle der Wahlentscheidung des Stimmberechtigten tritt – was auf eine Stimmabgabe durch einen Nichtberechtigten hinausläufe. Demgegenüber ist eine parallele Abstimmung jeweils mit „Ja“ zu zwei Vorlagen nach den Kategorien des Wahl- bzw. Abstimmungs-Auszählungsrechts klar und eindeutig. Ein Deutlichkeitsmangel entstünde allenfalls bei einer inhaltlichen Betrachtung des Stimmverhaltens des jeweiligen Stimmberechtigten insgesamt; gerade eine solche Interpretation ist jedoch im formalen Auszählungsverfahren nicht vorzunehmen

(2) Die Abstimmungsfreiheit ist ebenfalls nicht verletzt.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlrecht ist die Freiheit der Wahl eine begriffsnotwendige, d.h. unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die Wahl dem Gewählten die demokratische Legitimation vermittelt (BVerfG, Beschluss vom 21.4.2009, a.a.O., S. 24). Ausgefüllt wird der Grundsatz dahin, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben können muss; dabei erstreckt sich der sachliche Geltungsbereich der Wahlfreiheit über die Freiheit der Wahlbetätigung und der Stimmabgabe hinaus auf das gesamte Wahlvorbereitungsverfahren einschließlich des Wahlkampfes (BVerfG, Beschluss vom 21.4.2009, a.a.O., S. 24). Auszufüllen ist dies weiter im Sinne der materiellen Wahlfreiheit dahin, dass die Stimmabgabe ohne inhaltliche Vorgaben oder Einschränkungen nach einem von dem Abstimmenden selbst bestimmten Maßstab erfolgen können muss (vgl. Morlok, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Band II, 2. Auflage 2006, Art. 38 Rn. 82; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 11. Auflage 2011, Art. 38 Rn. 9). Sind innerhalb eines Wahlaktes mehrere Wahlentscheidungen zu treffen – wie bei einer Wahl von Mitgliedern eines Rates und einer Bezirksvertretung –, so umfasst die geschützte Entschließungsfreiheit dementsprechend auch das Recht, die jeweiligen Entscheidungen unabhängig voneinander zu treffen (so BVerfG, Beschluss vom 15.2.1978, 2 BvR 134/76, 2 BvR 268/76, BVerfGE 47, 253, 283). Schließlich gehört zu der Wahlfreiheit in Zusammenschau mit dem sie schützenden Wahlgeheimnis (vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 21.4.2009, a.a.O., S. 25), dass der Stimmberechtigte seine Stimmabgabe nicht rechtfertigen muss und es nicht auf seine Motive für eine bestimmte Entscheidung ankommen kann (vgl. auch HVerfG, Urteil vom 22.4.2005, a.a.O., S. 230). Hinzunehmen ist insbesondere auch, dass er sich bei seiner Stimmabgabe von taktischen Erwägungen leiten lässt und deshalb von einer Stimmabgabe, die seinen politischen Präferenzen unmittelbar entsprechen würde, absieht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 21.4.2009, a.a.O., S. 21).

Kern der Abstimmungsfreiheit ist dementsprechend die freie Willensbetätigung bei der Abstimmung, indem durch das System weder vor noch während der Abstimmung auf die Entscheidung des Abstimmenden eingewirkt wird. Auch hier umfasst die Freiheit, dass die Stimmabgabe ohne inhaltliche Vorgaben oder Einschränkungen nach einem von dem Abstimmenden selbst bestimmten Maßstab erfolgen kann und dass es auf die Motive für seine Entscheidung zur Bewertung ihrer Beachtlichkeit nicht ankommt.

Die Bestimmungen über die Stimmabgabe und -auswertung in §§ 21 ff. VAbstG tragen dem Gebot der Abstimmungsfreiheit vollen Umfangs Rechnung. Der Stimmberechtigte unterliegt in der Stimmabgabe keinen Beschränkungen und genießt damit eine denkbar weite Freiheit zum Ausdruck seines politischen Willens. Die Beachtlichkeit seiner Stimmabgabe wird ins-

besondere nicht unter den Vorbehalt einer bestimmten Sinnhaftigkeit seiner Entscheidung oder ihrer Freiheit von inneren Widersprüchen gestellt.

(3) Schließlich ist auch der Grundsatz der Abstimmungsrechtsgleichheit gewahrt.

Der – von dem allgemeinen Gleichheitssatz zu unterscheidende und für das Wahlrecht insoweit allein maßgebliche (vgl. BVerfG, Beschluss vom 16.7.1998, a.a.O., S. 10 ff.; BVerfG(K), Beschluss vom 14.2.2005, 2 BvL 1/05, NordÖR 2005, 106, 107) – Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als eine weitere wesentliche Grundlage der freiheitlich demokratischen Grundordnung zu verstehen und gebietet, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können. Hieraus folgt für die konkrete Ausformung des Wahlrechts, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgchance haben muss: Alle Wähler sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben – wobei die Gleichheit des Erfolgswertes nur in Abhängigkeit von dem Wahlsystem, d.h. nicht bei einer Mehrheitswahl zu fordern ist (vgl. insg. BVerfG, Urteil vom 3.7.2008, a.a.O., S. 295, m.w.N.). Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit ist „radikal egalitär“ (BVerfG, Beschluss vom 6.12.1961, 2 BvR 399/61, BVerfGE 13, 243, 247), d.h. im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (vgl. BVerfG, Urteil vom 3.7.2008, a.a.O., S. 295; siehe zum formalisierten Gleichheitssatz im Wahlrecht auch HVerfG, Urteil vom 23.6.1997, HVerfG 1/96, LVerfGE 6, 157, 165; Urteil vom 27.4.2007, HVerfG 4/06, a.a.O., S. 263). Der Grundsatz der gleichen Wahl verlangt damit, dass jeder nach den allgemeinen Vorschriften Wahlberechtigte seine Stimme wie jeder andere abgeben darf und dass die gültig abgegebene Stimme ebenso bewertet wird wie die anderen Stimmen (BVerfG, Beschluss vom 23.11.1988, 2 BvC 3/88, BVerfGE 79, 161 166; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 14.2.2005, a.a.O.; HVerfG, Urteil vom 27.4.2007, HVerfG 4/06, a.a.O., S. 263). Der Gesetzgeber darf Differenzierungen vornehmen; diese bedürfen jedoch zu ihrer Rechtfertigung eines besonderen, sachlich legitimierten, „zwingenden“ Grundes (vgl. BVerfG, Urteil vom 10.4.1997, a.a.O., S. 418, st.Rspr.), wofür wiederum Belange bzw. Erwägungen ausreichen, die durch die Verfassung legitimiert und von einem solchen Gewicht sind, dass sie der Wahlgleichheit die Waage halten können (BVerfG, Urteil vom 3.7.2008, a.a.O., S. 297; ebenso HVerfG, Urteil vom 26.11.1998, a.a.O., S. 188). Eine Pflicht des Gesetzgebers zu einer je nach Sachlage differenzierenden Ausgestaltung des Wahlrechts ergibt sich demgegenüber aus dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit – insoweit im Unterschied zu dem allgemeinen Gleichheitssatz – nicht; an die Stelle einer nach Art. 3 Abs. 1 GG gegebenenfalls erforderlichen Rechtfertigung einer Gleichbehandlung wesentlich ungleicher Sachlagen tritt die Entscheidung für eine formale, strenge Gleichheit.

Die Übertragung des Grundsatzes der Wahlrechtsgleichheit auf das Volksabstimmungsrecht findet ihren wesentlichen Ausdruck ebenfalls in dem grundsätzlich strengen Erfordernis formaler Gleichheit (vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 22.5.1979, a.a.O., S. 234 f., m.w.N.). Auch in der Volksabstimmung muss jede Stimme grundsätzlich den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgchance haben – auf einen gleichen Erfolgswert kommt es wegen der Anlage der Abstimmung auf eine Mehrheitsentscheidung über die Ablehnung oder Annahme einer oder mehrerer Vorlagen indes nicht an.

Das Abstimmungssystem nach §§ 21 ff. VAbstG genügt unmittelbar den Anforderungen dieses besonderen Gleichheitssatzes. Dem strengen Gebot formaler Gleichheit entsprechend differenziert es bei den eröffneten Abstimmungsmöglichkeiten, in den Ungültigkeitsvorschriften und bei der Auszählung nicht – auch nicht danach, wie sich etwaige konkurrierende Vorlagen zueinander verhalten oder wie weitere, demselben Stimmberechtigten zustehende Stimmabgaben ausgefallen sind –, sondern lässt alle Stimmabgaben (Zustimmung zu allen Vorlagen, Ablehnung aller Vorlagen, Zustimmung nur zu einer Vorlage etc.) gleichermaßen zählen. Das Volksabstimmungsgesetz hat somit von Abweichungen von dem Grundsatz formaler Gleichheit abgesehen, so dass sich für die getroffenen allgemeinen Regelungen auch nicht die Frage stellt, ob sie durch einen „zwingenden Grund“ gerechtfertigt seien.

bb) Die Bestimmungen in §§ 21 ff. VAbstG über die Möglichkeiten zur parallelen Zustimmung zu konkurrierenden Vorlagen entsprechen im Sinne von Art. 50 Abs. 7 S. 1 HV den allgemeinen Vorgaben durch Art. 50 HV.

Schon der Verfassungsgesetzgeber hat mit Art. 50 HV ein System der Volkswillensbildung geschaffen, mit dem eine Reihe zum Teil gegenläufiger Belange zu einem Ausgleich gebracht worden sind. Hierin fügt sich die fragliche Bestimmung der Abstimmungsmöglichkeiten in §§ 21 ff. VAbstG ohne Widerspruch ein.

Art. 50 HV hat, wie sich aus seinem Wortlaut, seiner Systematik sowie aus der Gesetzgebungsgeschichte ergibt, insbesondere sowohl die Belange der Funktionsfähigkeit und Effektivität des zu schaffenden Instituts der direkten Demokratie als auch die Wahrung der Kompetenzen der Bürgerschaft unter Beachtung der allgemeinen Abstimmungsrechtsgrundsätze und – im Hinblick auf die Umsetzung von Volksentscheiden – das rechtsstaatliche Interesse an Rechtssicherheit und Rechtsklarheit auszugleichen gesucht und hierfür bestimmte Lösungen gewählt.

Auf das letztgenannte Interesse, aber auch auf eine Konkordanz mit dem System der parlamentarischen Rechtssetzung sowie generell eine Akzeptanz des gegebenenfalls durch ein direktdemokratisches Verfahren geschaffenen neuen Rechts in der Bevölkerung

zielt die Entscheidung der Verfassung für Ergebnisquoten – insbesondere als Voraussetzung für die Annahme eines Volksentscheids (Art. 50 Abs. 3 S. 13 HV). Hierdurch wird nicht nur in der praktischen Wirkung eine Vorkehrung gegen kurz aufeinander folgende, gegenläufige Volksgesetze getroffen (dies war auch Gegenstand einer früheren weiteren Verfassungsbestimmung, nämlich in Art. 50 Abs. 4 HV in der Fassung des Fünften Gesetzes zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 29.5.1996 (HmbGVBl. S. 77), geltend bis zu dem Elften Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 16.12.2008, HmbGVBl. S. 431). Sichert wird zudem, dass nur eine solche Vorlage die Rechtslage gestalten kann, für die sich eine ausreichend große Zahl von Bürgern zur Abstimmungsteilnahme und Zustimmung entschlossen hat. Das Erfordernis einer besonderen Qualität dieser Akzeptanz – in Form einer ausschließlichen Zustimmung zu nur einer von mehreren konkurrierenden Vorlage – ist demgegenüber hiermit nicht verbunden. Für die Funktionsfähigkeit des demokratischen und rechtsstaatlichen Gemeinwesens reicht es aus, dass sich die rechtlichen Regelungen auf zustimmende Mehrheitsentscheidungen zurückführen lassen.

Dem weiteren Interesse, die grundsätzliche Bedeutung der Bürgerschaft für die rechtsförmige Entscheidung politischer Fragen zu sichern, trägt – neben anderen Regelungen wie u.a. Art. 50 Abs. 1 S. 2 HV – die Bestimmung in Art. 50 Abs. 3 S. 6 HV Rechnung. Hierdurch wird die Bürgerschaft berechtigt, ohne den Aufwand der vorherigen Verfahrensstufen (Volksinitiative und Volksbegehren) unmittelbar einer zum Volksentscheid anstehenden Initiativenvorlage in demselben Abstimmungsverfahren entgegen zu treten. Damit werden zugleich ihre Möglichkeiten, im Meinungskampf der Initiativenvorlage entgegenzutreten, ausgeweitet. So kann angenommen werden, dass die Bürgerschaft es mit einer bei dem Abstimmungsvorgang unmittelbar vorliegenden und einer Zustimmungentscheidung zugänglichen Gegenvorlage leichter hat, von einer Initiativenvorlage Stimmen abzuziehen, als mit allgemeiner Werbung für eine Ablehnung der Initiativenvorlage, die der Abstimmung nur vorangeht.

Für die Funktionsfähigkeit der direkten Demokratie von zentraler Bedeutung schließlich ist ihre Zugänglichkeit, zum einen für Initiativen, zum anderen für interessierte Stimmberechtigte. Je mehr die Erfolgchancen von der inhaltlichen Überzeugungskraft der vertretenen Position abhängen und je weniger es auf finanziellen oder personellen Aufwand ankommt bzw. darauf, organisatorische oder sonstige von der politischen Meinungsbildung unabhängige Hürden zu überwinden, desto wirksamer kann direkte Demokratie zur Staatswillensbildung beitragen bzw. desto schlüssiger ist das mit der Verfassung unterbreitete Angebot einer solchen Form der Willensbildung (vgl. hierzu auch HVerfG, Urteil vom 22.4.2005, a.a.O., S. 230).

Die mit §§ 21 ff. VAbstG eröffnete Möglichkeit paralle-

ler Zustimmung auch zu konkurrierenden Vorlagen zielt insbesondere darauf, die mit dem Hinzutreten einer parlamentarischen Gegenvorlage (oder einer Vorlage einer anderen Initiative) verbundene Beeinträchtigung der Erfolgchancen einer Initiativenvorlage (teilweise) auszugleichen. Sie kann überdies Stimmberechtigten, die unentschlossen sind, wie sie sich zwischen konkurrierenden Vorlagen entscheiden sollten, aber jedenfalls an einer Veränderung der Rechtslage oder an einer Stärkung der direkten Demokratie interessiert sind, die Teilnahme an der Abstimmung erleichtern. Eben dies war das Anliegen des historischen Gesetzgebers, der die Verfassungsbestimmungen zur direkten Demokratie und das Ausführungsgesetz einheitlich und aufeinander abgestimmt beraten hat (vgl. Ausschussprotokoll 15/28, u.a. S. 6): Vor dem Hintergrund der zunächst getroffenen Grundsatzentscheidung für Quoren wurde es als problematisch angesehen, ob namentlich der Bürgerschaft das Recht eingeräumt werden sollte, einer Initiativenvorlage mit einer eigenen Vorlage entgegenzutreten. Die Enquete-Kommission hatte zuvor noch votiert, angesichts der als erheblich gewerteten Sperrwirkung des Quorums sollte es ausgeschlossen werden, dass die Bürgerschaft eine Gegenvorlage mit zur Abstimmung stellen könne, und zur Begründung angeführt:

„Auch könnten die Stimmen derart zersplittert werden, daß keiner der Entwürfe eine Chance hätte durchzukommen.“ (Bürgerschafts-Drucksache 14/2600, S. 226).

Der Verfassungsausschuss der Bürgerschaft befasste sich in der 15. Wahlperiode auf seiner Sitzung vom 4.4.1995 bei der Erörterung des Senatsentwurfs für das Ausführungsgesetz (HmbVVVG) mit dieser Erwägung der Kommission (Ausschussprotokoll 15/28, S. 6). Der Senatsvertreter wies hierzu darauf hin, dass (der seinerzeitige) § 25 Abs. 2 des Entwurfs das angesprochene Problem – eben dass sich das Quorum als unüberwindlich erweise, wenn die Bürgerschaft für die Abstimmung der Initiativenvorlage eine Gegenvorlage hinzufügen dürfe – auflöse: Weil zu jedem Gesetzesentwurf mit „Ja“ oder „Nein“ gestimmt werden könne, müsse die gefürchtete Blockade nicht eintreten (a.a.O.). Der Umstand, dass anschließend sowohl in Art. 50 HV die Möglichkeit für die Bürgerschaft, eine Gegenvorlage mit zur Abstimmung zu stellen, geschaffen wurde als auch in § 21 HmbVVVG (der Vorgängervorschrift zu § 21 VAbstG) die Möglichkeit, unbeschränkt bei mehreren Vorlagen jeweils mit „Ja“ oder „Nein“ abstimmen zu können, lässt dementsprechend darauf schließen, dass auch der Verfassungsgesetzgeber derlei Abstimmungsvarianten in seinen Willen aufgenommen hat – und zwar in der bewussten Entscheidung, einen schonenden Ausgleich zwischen den Erfolgsmöglichkeiten für Volksentscheide, dem Interesse des Parlaments an einer Beteiligungsmöglichkeit an der Volksgesetzgebung sowie dem allgemeinen Interesse an für die Abstimmungsteilnehmer leicht zu handhabenden Abstimmungsregeln und an in der Sache hinreichend klaren Entscheidungen des Volks-

gesetzgebers herbeizuführen.

Zur von Art. 50 HV angestrebten Funktionsfähigkeit der direkten Demokratie gehört weiter die Praktikabilität des Abstimmungsrechts für die Stimmberechtigten; hier besteht ein besonderes Interesse an einheitlichen, einfach zu handhabenden, zweifelsfrei und ohne interpretative Eingriffe unmittelbar wirkenden Bestimmungen (vgl. zum Erfordernis der Normenklarheit im Wahlrecht HVerfG, Urteil vom 27.4.2007, HVerfG 4/06, a.a.O., S. 267, m.w.N.). Dem entspricht eine Abstimmungsregelung wie die in §§ 21 ff. VAbstG getroffene, die einheitlich, d.h. ohne Ausnahme für speziell definierte Sachlagen (wie etwa eine durch Auslegung der Vorlagen zu ermittelnde Gegensätzlichkeit), die parallele Abstimmung nach allgemeinem Muster eröffnet und keine weiteren Entscheidungsanforderungen stellt. Ein Indiz für die Praktikabilität dieser Regelung ist im Übrigen der Umstand, dass sie der Sache nach in gleicher Weise in sechs weiteren Bundesländern, nämlich Baden-Württemberg (vgl. §§ 15 ff. Gesetz über Volksabstimmung und Volksbegehren), Berlin (vgl. §§ 34 ff. Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid), Niedersachsen (vgl. §§ 28 ff. Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid), Nordrhein-Westfalen (vgl. §§ 24 ff. VIVBVEG), Rheinland-Pfalz (vgl. §§ 79 ff. Landeswahlgesetz) und Sachsen-Anhalt (vgl. §§ 25 ff. VAbstG) getroffen worden ist.

Der Funktionsfähigkeit der Staatswillensbildung ist schließlich das Interesse daran zuzuordnen, dass ein Abstimmungserfolg eindeutig zu bestimmen ist. Hier auf zielen Regelungen, die ein einfaches und transparentes Verfahren für die Ermittlung des Erfolgs oder Misserfolgs einer Vorlage ermöglichen. Auch diesem Erfordernis genügen die fraglichen Regelungen in §§ 21 ff. VAbstG, weil sie ein leicht zu handhabendes Verfahren der Auszählung und Auswertung vorsehen, bei dem lediglich zunächst die Stimmabgaben zu den einzelnen Vorlagen zu ermitteln sind und sodann die Gesamtergebnisse der Vorlagen miteinander verglichen werden müssen. An einer unmittelbaren, aus einer ausdrücklichen Bestimmung des einfachen Gesetzes folgenden Eindeutigkeit des Gesamtergebnisses im Sinne einer Entscheidung für eine von mehreren Vorlagen würde es nach § 23 Abs. 2 VAbstG nur in dem einen Ausnahmefall fehlen, dass für mehr als eine Vorlage nicht nur, das Quorum überschreitend, gleich viele Ja-, sondern auch gleich viele Nein-Stimmen abgegeben worden sind. Für das Eintreten eines solchen Falles käme es allerdings ohnehin nicht notwendig und entscheidend auf die Abgabe paralleler Ja-Stimmen an, da die Stimmgleichheit auch auf Kombinationen von Ja- mit Nein-Stimmen beruhen kann. Vor allem wäre auch insoweit nach dem Regelungszusammenhang des Volksabstimmungsgesetzes und Art. 50 HV das Ergebnis, nämlich der Misserfolg aller Vorlagen, eindeutig, da dann von keiner Vorlage die nach § 23 Abs. 2 VAbstG – exakt den Maßgaben des demokratischen Mehrheitsprinzips entsprechend – für den Erfolg definierten Voraussetzungen erfüllt wären.

cc) Der dargelegte Befund, dass die in §§ 21 ff. VAbstG gewählte Lösung den Abstimmungsrechtsgrundsätzen genügt und sich in das System der Volkswillensbildung des Art. 50 HV einfügt, findet schließlich seine Bestätigung darin, dass sich keine andere Lösung aufdrängt, die geeignet wäre, nicht nur alle Interessen zur vollen Geltung zu bringen, sondern darüber hinaus jeden einzelnen Stimmberechtigten zu einer von objektiver inhaltlicher Widersprüchlichkeit freien Entscheidung für allenfalls eine von mehreren Vorlagen anzuhalten.. Dies zeigt sich insbesondere anhand der in anderen Bundesländern getroffenen Regelungen. Wesentlich auf die Vermeidung innerer Widersprüchlichkeit der Stimmabgabe zielen von der einfach-rechtlichen Gestaltung in Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt abweichende Abstimmungsregelungen, die für die Entscheidung zwischen konkurrierenden Vorlagen eine Stichfrage vorsehen (so in Bayern § 76 Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid - BayLWG - und in Bremen §§ 3, 6 BremVKEVfG) oder die mehrfache Ja-Stimmen bei Vorlagen, die den gleichen Gegenstand betreffen, ausschließen (so in Brandenburg §§ 45, 50 Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid und in Mecklenburg-Vorpommern §§ 21, 22 VaG) oder die mehrere Ja-Stimmen zwar auf dem Stimmzettel ermöglichen, die tatsächliche Abgabe von mehreren Ja-Stimmen aber als Ungültigkeitsgrund bestimmen (so in Saarland § 17 Gesetz Nr.1142 über Volksbegehren und Volksentscheid, Sachsen - ohne Quorum - §§ 33, 37, 39, 42 Gesetz über Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid, Schleswig-Holstein § 23 Gesetz über Initiativen aus dem Volk, Volksbegehren und Volksentscheid sowie Thüringen §§ 23, 25 Gesetz über das Verfahren bei Bürgerantrag, Volksbegehren und Volksentscheid). Die genannten anderen Gestaltungen beruhen ersichtlich auf abweichenden Wertentscheidungen des jeweiligen Gesetzgebers. Zwar wird zum Teil eine objektive inhaltliche Widersprüchlichkeit der einzelnen Stimmabgabe verhindert, hierfür werden jedoch Beeinträchtigungen anderer Belange in Kauf genommen.

(1) Wird bei konkurrierenden Vorlagen dem Stimmberechtigten nur eine Stimme gegeben, so erzwingt dies zwar eine widerspruchsfreie individuelle Abstimmungsentscheidung. Hiermit nimmt der Gesetzgeber jedoch in Kauf, dass ein etwaiges Quorum bei Hinzutreten von Gegenvorlagen nur noch unter erschwerten Bedingungen erreicht werden kann. Damit wird überdies, das Institut der direkten Demokratie schwächend, ein Anreiz geschaffen, Gegenvorlagen nicht in einem Bemühen um die bessere sachliche Lösung, sondern aus taktischen Gründen zur Minderung der Erfolgchancen der ersten Initiative in das Verfahren einzuführen. Die Beschränkung auf eine einzige Stimme reduziert überdies die Möglichkeiten des Stimmberechtigten über den Schutz vor Widerspruchsfreiheit hinaus dadurch, dass er sich nicht nur zwischen verschiedenen Vorlagen, sondern auch zwischen der Abgabe einer Ja- oder einer Nein-Stimme entscheiden

muss. Er kann m.a.W. nicht zugleich den Erfolg einer präferierten Vorlage fördern und gegen den Erfolg einer von ihm abgelehnten Vorlage votieren.

(2) Kann der Stimmberechtigte bei konkurrierenden Vorlagen gültig nur eine Ja-Stimme abgeben, so nimmt der Gesetzgeber in Kauf, dass ein etwaiges Quorum nur noch unter erschwerten Bedingungen erreicht werden kann. Eine weitere Erschwernis ergibt sich aus der unterschiedlichen Ausstattung der Stimmberechtigten mit Ja- bzw. Nein-Stimmen: Dadurch, dass ebenso viele Nein-Stimmen wie Vorlagen eingeräumt werden, jedoch nur eine Ja-Stimme, erhält die Abstimmung von vornherein eine auf Verhinderung angelegte Tendenz.

(3) Eine – fakultativ zu beantwortende – Stichfrage nach dem Modell der Länder Bayern und Bremen hätte bei einer Abstimmung wie der vorliegenden keine Auswirkung gehabt, d.h. insbesondere die Stimmberechtigten nicht zu einer von inhaltlichen Widersprüchen freien Stimmabgabe gezwungen: Nach Art. 79 Abs. 3 S. 1 BayLWG (entsprechend: § 6 Abs. 2 S. 1 BremVKEVfG) ist bei der Abstimmung über konkurrierende Vorlagen ein Gesetzentwurf schon dann angenommen, wenn allein er die erforderliche Zustimmung erreicht hat. Der Zustimmungserfolg wird festgestellt anhand des Überwiegens der jeweiligen Ja- gegenüber den Nein-Stimmen (Art. 79 Abs. 1 BayLWG); von der Zählung der Ja-Stimmen sind auch solche Stimmzettel nicht ausgenommen, auf denen für mehrere Vorlagen jeweils eine Ja-Stimme abgegeben worden ist (vgl. Art. 76 Abs. 4 S. 1 und Art. 77 S. 3 BayLWG). Auf die Abstimmung zur Stichfrage kommt es dann nicht an (vgl. Art. 79 Abs. 3 S. 2 ff. BayLWG). Inhaltliche Widersprüchlichkeit wird durch die genannten Regelungen nicht vermieden – weder ist die Beantwortung der Stichfrage erforderlich für die Gültigkeit der Stimmabgabe noch wird für die Beachtlichkeit der Abstimmung zur Stichfrage darauf abgestellt, dass in der Stichfrage nur einer solchen Vorlage der Vorzug gegeben wird, für die in der Einzelabstimmung auch eine Zustimmung erklärt worden ist (vgl. Art. 76 Abs. 4 S. 2 und Art. 77 S. 3 BayLWG).

Eine Stichfragenregelung beeinträchtigt im Übrigen andere Belange des Volksabstimmungsrechts: Wenn die Ausgestaltung der Stichfrage Rücksicht nimmt auf die Funktionsfähigkeit der direkten Demokratie und zu vermeiden sucht, zu neuen Hürden für die Erfolgschancen von Vorlagen zu führen, verzichtet sie nicht nur auf einen Zwang zu ihrer Beantwortung, sondern auch auf ein Quorum. Hieraus folgt indes eine – nachteilige – Einschränkung des Mehrheitsprinzips (vgl. auch die Erwägungen in der Gesetzesbegründung zu Art. 76 ff. BayLWG, Bayerischer Landtag, Drucksache 13/10833, S. 7): Für die Auswahlentscheidung zwischen mehreren Vorlagen, die in dem Sinne erfolgreich waren, dass ihnen jeweils – aber in möglicherweise durchaus höchst unterschiedlichem Maße – mehr Zustimmung als Ablehnung entgegengebracht und dabei das Ergebnisquorum (Art. 79 Abs. 1 Nr. 2 BayLWG) über-

wunden worden ist, soll es nun (vgl. Art. 79 Abs. 3 S. 2 BayLWG) nur auf die einfache Mehrheit in dem isoliert zu betrachtenden Stichentscheid ankommen. Abhängig von der Teilnahme an der Stichfragenabstimmung kann m.a.W. eine geringe Zahl von Abstimmenden für den Gesamterfolg einer Vorlage ausreichen, die bei dem Vergleich der Ja- und Nein-Stimmen schlechter abgeschnitten hatte als eine andere Vorlage. Eine – auf Landesebene nicht vorgesehene – obligatorische Stichfrage ohne Quorum wiederum würde das letztgenannte Problem ebenfalls nicht ausschließen; eine obligatorische Stichfrage mit Quorum ließe die Einzelstimmabgabe unerheblich werden und entspräche in ihren Nachteilen dem Einstimmenmodell.

2.

Der Antrag ist auch unbegründet, soweit er auf die Rügen gestützt ist, dass Stimmberechtigte im Rahmen des Abstimmungsverfahrens zu Gunsten der Initiativenvorlage beeinflusst worden seien, indem Vertreter der Volksinitiative verschiedene Falschbehauptungen verbreitet hätten (a) und offizielle Stellen zu Unrecht dargelegt hätten, dass das Quorum des Art. 50 Abs. 3 S. 13 HV auch für die parlamentarische Gegenvorlage gelte (b)).

a) Der Vortrag der Antragsteller, es seien auf Seiten der Volksinitiative durch verschiedene Falschbehauptungen Versuche unzulässiger Beeinflussung der Stimmberechtigten unternommen worden, ist nicht geeignet, eine rechtserhebliche Fehlerhaftigkeit des Abstimmungsverfahrens zu begründen. Denn bereits der Ansatz der Antragsteller, die Volksinitiatoren unterlägen einheitlich einem Sachlichkeitsgebot gleich demjenigen, das in der Rechtsprechung anderer Verfassungsgerichte (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 19.1.1994, Vf. 89-III-92, Vf. 92-III-92, NVwZ-RR 1994, 529; StGH Bremen, Entscheidung vom 29.7.1996, St 3/95, LVerfGE 5, 137, 154 ff.; VerfGH Berlin, Beschluss vom 27.10.2008, VerfGH 86/08, LVerfGE 19, 39, 52 f.) in Bezug auf Äußerungen staatlicher Stellen, die zugleich Beteiligte eines Volkswillensbildungsverfahrens sind, entwickelt wurde, ist verfehlt. Zwar ist ein solches Sachlichkeitsgebot grundsätzlich auch aus der Hamburgischen Verfassung abzuleiten, ohne dass im vorliegenden Verfahren die Notwendigkeit besteht, seine Grenzen im Einzelnen zu bestimmen (aa)). Den Beschränkungen eines Sachlichkeitsgebotes unterfallen Vertreter einer Volksinitiative jedoch von vornherein nur dort, wo sie im Rahmen des Volksgesetzgebungsverfahrens ähnlich einem Staatsorgan nach außen auftreten, d.h. an den besonderen Möglichkeiten und Wirkungschancen staatlichen Handelns teilhaben (bb)). Diesem Bereich sind die von den Antragstellern beanstandeten Äußerungen indes nicht zuzuordnen (cc)). aa) Aus der Hamburgischen Verfassung, insbesondere dem Grundsatz der Abstimmungsfreiheit und dem Demokratieprinzip, folgt das Gebot, dass sich die an einem Volksgesetzgebungsverfahren beteiligten staatlichen Stellen lediglich sachlich zum Abstimmungsgegenstand und -verfahren äußern. Das Sach-

lichkeitsgebot stellt sich insoweit als eine Maßgabe ähnlich dem strengeren Neutralitätsgebot dar, welches für staatliches Handeln in Bezug auf Wahlen gilt (vgl. zu letzterem BVerfG, Urteil vom 2.3.1977, 2 BvE 1/76, BVerfGE 44, 125, 144; Beschluss vom 23.2.1983, 2 BvR 1765/82, BVerfGE 63, 230, 242 ff.). Dem Neutralitätsgebot liegt insbesondere das Demokratieprinzip zu Grunde, welches eine vom Volk ausgehende Legitimation staatlicher Entscheidungsmacht verlangt. Dazu stünde staatliche Wahlwerbung als vom Staat ausgehende Beeinflussung des Bürgers in Widerspruch. Denn in einer Demokratie muss sich die Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen und nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk hin vollziehen (vgl. BVerfG, Urteil vom 2.3.1977, a.a.O., S. 140; Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Grundgesetz, 12. Auflage 2011, Art. 20 Rn. 45). Auf Grundlage des Erfordernisses eines staatsfreien Willensbildungsprozesses des Volkes hat das Bundesverfassungsgericht aus dem Grundsatz der Freiheit der Wahl und dem Recht der Parteien auf Chancengleichheit das Verbot hergeleitet, den Wahlkampf durch eine die Form der Wahlwerbung annehmende Öffentlichkeitsarbeit der Regierung zu beeinflussen (vgl. BVerfG, Urteil vom 2.3.1977, a.a.O., S. 143 f.; sowie Urteil vom 8.2.2001, a.a.O., S. 130 f.). Werde das verfassungsrechtliche Gebot der Neutralität der Regierung im Wahlkampf nicht beachtet und lasse sich infolgedessen nicht mehr ausschließen, dass dadurch die Mandatsverteilung beeinflusst worden sei, so könne das im Wahlprüfungsverfahren nicht ohne Konsequenzen bleiben und die Gültigkeit der Wahl gefährden (vgl. BVerfG, Urteil vom 8.2.2001, a.a.O., S. 131, m.w.N.).

Bei einem Volksgesetzgebungsverfahren geht es hingegen nicht um die zu legitimierende Übertragung von Entscheidungsmacht, sondern um die Entscheidung einer Sachfrage. Hiermit ist unmittelbar und notwendig das Erfordernis verbunden, den zur Abstimmung gestellten Vorschlag dem Volksgesetzgeber erläutern und für ihn im Abstimmungskampf eintreten zu können. Dies gilt nicht nur für die Volksinitiative bzw. deren Vertreter, sondern auch für die Bürgerschaft, der nach Art. 50 Abs. 3 S. 6 HV ausdrücklich die Möglichkeit eingeräumt ist, einen eigenen Vorschlag mit zur Abstimmung zu stellen. Gleichwohl soll – nicht anders als bei einer Wahl – jeder Stimmberechtigte sein Stimmrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige staatliche Beeinflussung ausüben und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen können (vgl. hierzu BVerfG, Beschluss vom 10.4.1984, 2 BvC 2/83, BVerfGE 66, 369, 380). Insofern hat die Bürgerschaft – auch unter Berücksichtigung des Gedankens der Waffen- und Chancengleichheit – Zurückhaltung dabei zu üben, öffentliche Ressourcen einzusetzen und über reine Sachinformation hinaus besondere staatliche Autorität für ihre Ansicht in Anspruch zu nehmen, ihre Vorlage verdiene den Vorzug (vgl. auch BVerfG, Urteil vom 2.3.1977, a.a.O., S. 144). Als Staatsorgan darf sie in den Meinungs- und Abstimmungskampf nicht wie interessierte Private eingreifen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 2.4.1974, 2 BvP 1/71, 2

BvP 2/71, BVerfGE 37, 84, 91).

bb) Diesen Grundsätzen unterliegen die Vertreter einer Volksinitiative hingegen nur dort, wo sie im Volksgesetzgebungsverfahren einem staatlichen Organ vergleichbar nach außen auftreten (vgl. auch Möstl, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern - Kommentar, 2009, Art. 74 Rn. 19; siehe auch BVerfG, Beschluss vom 23.2.1983, a.a.O., S. 243, zur Unterscheidung des Auftretens von Regierungsmitgliedern in amtlicher und nichtamtlicher Funktion bei Wahlkämpfen). Nur insoweit kann es um den Schutz der staatsfreien Willensbildung des Volkes gehen. In Bezug auf einen Volksentscheid betrifft dies zuvorderst die besonderen Berechtigungen zur Gestaltung der Abstimmungsvorlage sowie zur Gestaltung des Beitrags zu dem Informationsheft, das nach § 19 Abs. 2 S. 1 VAbstG jedem Stimmberechtigten zusammen mit der „Abstimmungsbenachrichtigungskarte“ zu übermitteln ist. Außerhalb dieses Bereiches, d.h. insbesondere in einem der Abstimmung vorgelagerten Meinungskampf, in dem die Initiatoren wie Parteien im Wahlkampf als Vertreter inhaltlicher Positionen – überdies ohne staatliche Mittel – auftreten, sind sie durch ein besonderes Sachlichkeitsgebot nicht beschränkt. Beachtlich sind insoweit entsprechend dem Wahlrecht allein die – im vorliegenden Zusammenhang nicht als verletzt gerügten – weit gezogenen Grenzen, die aus dem Grundsatz der Abstimmungsfreiheit auch für das Verhalten Privater gelten. Hiernach wird die Abstimmungsfreiheit nur durch solche Maßnahmen beeinträchtigt, die objektiv tauglich und konkret wirksam sind, um den Stimmberechtigten zu einem bestimmten Verhalten zu veranlassen und die geeignet sind, seine Entscheidungsfreiheit trotz bestehenden Abstimmungsgeheimnisses ernstlich zu beeinträchtigen (vgl. für das Wahlrecht BVerfG, Beschluss vom 10.4.1984, a.a.O., S. 380; Urteil vom 8.2.2001, a.a.O., S. 132).

Eine mit dem Sachlichkeitsgebot verbundene weitergehende Beschränkung der in Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG geschützten Meinungsfreiheit – zu der gerade auch gehört, werbend für eigene Überzeugungen eintreten zu können – wäre verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt. Denn Artikel 50 HV zielt seiner gesamten Anlage und Funktion nach auf eine staatsfreie politische Willensbildung „von unten“, so dass gerade in diesem Zusammenhang die Meinungsfreiheit grundsätzlich vollen Umfangs zur Geltung kommen muss, dient sie doch im demokratischen Gemeinwesen zuvorderst dem freien politischen Meinungsaustausch in der Erwartung, dass hierdurch im Ergebnis auch das Gemeinwohl gefördert wird (vgl. BVerfG, Urteil vom 17.8.1956, 1 BvB 2/51, BVerfGE 5, 85, 205; Urteil vom 15.1.1958, 1 BvR 400/51, BVerfGE 7, 198, 208). Zur Harmonisierung der plebiszitären mit der parlamentarischen Rechtssetzung und zur Absicherung vor Missbrauch durch kleine Minderheiten hat die Verfassung vor den Volksentscheid einen längeren, mehrstufigen und geordneten Prozess der Volkswillensbildung gesetzt, in dem für das jeweilige politische Anliegen gestuft immer mehr Unterstützung bzw. Zustimmung

durch das Volk nachzuweisen ist (Art. 50 Abs. 1 S. 3 und Abs. 2 S. 8 HV, vgl. auch HVerfG, Urteil vom 31.3.2006, a.a.O., S. 174; sowie in Bezug auf bayrisches bzw. thüringisches Landesrecht BayVerfGH, Entscheidung vom 31.3.2000, Vf. 2-IX-00, VerfGHE 53, 42, 69 ff.; ThürVerfGH, Urteil vom 19.9.2001, VerfGH 4/01, LVerfGE 12, 405, 433 f.). Zur Gewährleistung dieses geordneten Verfahrens ist den an einem Volksentscheid (bzw. seinen Vorstufen) Interessierten nach Art. 50 HV abverlangt, sich – jedenfalls teilweise – zu organisieren und in Gestalt der Initiatoren Vertreter zu stellen, auf die Verfahrenspflichten und -rechte bezogen werden können. Gäbe es diese Organisationspflicht nicht, sondern bliebe es bei einer gleichsam amorphen Masse der Unterstützer, wäre es von vorn herein unmöglich, einzelne Bürger auszumachen und ihnen eine besondere Pflichtenstellung zuzuweisen, mit welcher überhaupt erst die Geltung eines Sachlichkeitsgebots verbunden werden könnte. Werden aber die Akteure, die typischerweise mit besonderem Interesse, Einsatz und auch Sachkunde das Volksentscheidsanliegen betreiben, in einer Initiative zusammengefasst bzw. treten sie als Initiatoren auf, ohne dass sich hierdurch etwas an ihrer Zuordnung zum Volk im Übrigen ändert, so würden sie in ihren Wirkungsmöglichkeiten im politischen Meinungskampf in einer nicht mehr zu rechtfertigenden Weise beschränkt, wenn auf sie allein wegen ihrer verfahrensnotwendigen Organisation umfassend ein Sachlichkeitsgebot anzuwenden wäre. Eine solche Beschränkung würde sich als eine von der Hamburgischen Verfassung grundsätzlich nicht beabsichtigte (vgl. hierzu HVerfG, Urteil vom 22.4.2005, a.a.O., S. 230) Schwächung des Instituts der Volkswillensbildung „von unten“ darstellen.

cc) Die von den Antragstellern beanstandeten Äußerungen zur grundrechtlichen Sicherung eines Elternwahlrechts erfolgten ebenso wie die weiteren, über elektronische Medien verbreiteten Äußerungen indes nicht im Rahmen von Vorgängen, in denen die Vertreter der Volksinitiative Befugnisse aufgrund gesetzlicher Regelungen über das Volksabstimmungsverfahren wahrgenommen haben. Insbesondere waren die Äußerungen nicht in dem Informationsheft oder auf dem amtlichen Stimmzettel enthalten. Vielmehr erfolgten sie nach dem eigenen Vortrag der Antragsteller im Laufe des Abstimmungskampfes, in dem die Vertreter der Volksinitiative keinen Beschränkungen durch ein Sachlichkeitsgebot unterlagen.

b) Auch die weitere Rüge der Antragsteller, das Abstimmungsverfahren sei dadurch rechtswidrig beeinflusst worden, dass der Landeswahlleiter und andere „offizielle Stellen“ zu Unrecht „während des gesamten Abstimmungskampfes ... immer wieder dargelegt ... [hätten], dass das Quorum des Art. 50 Abs. 3 S. 13 HV auch für die parlamentarische Gegenvorlage gelten müsse“, ist unbegründet. Sie kann dem Antrag bereits deshalb nicht zu Erfolg verhelfen, weil das als Falschinformation gerügte Verhalten inhaltlich nicht fehlerhaft war. Denn ein Hinweis staatlicher Stellen darauf, dass die in Art. 50 Abs. 3 S. 13 enthaltene Quorumsregelung

auch in Bezug auf die eigene Vorlage der Bürgerschaft Anwendung finde, entspricht geltendem Verfassungsrecht. Der Wortlaut von Art. 50 HV gibt keinen Anhaltspunkt für die Annahme, im Rahmen derselben Volksabstimmung seien für eine Initiativenvorlage und eine Gegenvorlage der Bürgerschaft unterschiedliche Quoren maßgeblich bzw. auf die Gegenvorlage sei überhaupt kein Quorum anzuwenden. Auch den Gesetzgebungsmaterialien, insbesondere den Protokollen des Verfassungsausschusses, lässt sich nicht entnehmen, dass der Verfassungsgeber eine solche Differenzierung beabsichtigte. Er war vielmehr frei in der Entscheidung, der Bürgerschaft die Möglichkeit zu eröffnen, eine eigene Vorlage in das Volksgesetzgebungsverfahren einzuführen. Dass er für diese Vorlage bei der Regelung der Erfolgsvoraussetzungen in Art. 50 Abs. 3 Sätze 10 und 13 HV keine Sonderbestimmung getroffen hat und damit Initiativenvorlage und Gegenvorlage gleich behandelt, begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Es erscheint vielmehr systemgerecht: Entgegen der Auffassung der Antragsteller ist es von Verfassungs wegen nicht geboten, die Gegenvorlage der Bürgerschaft aufgrund deren bereits bestehender demokratischer Legitimation durch die Bürgerschaftswahl von den Quorumsregelungen auszunehmen. Denn gerade dieser Legitimation bedient sich die Bürgerschaft durch die Beifügung einer eigenen Vorlage nicht. Vielmehr tritt sie mit der Gegenvorlage als Akteur in das allgemeine Volkswillensbildungsverfahren ein und überlässt die inhaltliche Entscheidung, die demokratischer Legitimation bedarf, dem Volksgesetzgeber selbst.

III.

Eine Kostenentscheidung ist nicht veranlasst, weil nach § 66 Abs. 1 HVerfGG keine Kosten erhoben werden und eine Verteilung der außergerichtlichen Kosten nicht vorgesehen ist. Mangels Begründetheit des Antrags können die Antragsteller auch nicht nach der Sonderregelung in § 67 Abs. 1 HVerfGG eine Erstattung ihrer Auslagen verlangen. Ein Anlass für eine erfolgsunabhängige Kostenerstattung nach § 67 Abs. 2 VAbstG an die Antragsteller besteht ebenfalls nicht. Derartiges mag insbesondere in Betracht zu ziehen sein, wenn ein Antrag zwar im Ergebnis ohne Erfolg bleibt, jedoch durch Benennung eines ergebniserheblichen, allgemein bedeutsamen und künftig zu vermeidenden Abstimmungsfehlers – der nur deshalb nicht zu einem Obsiegen mit dem Antrag geeignet ist, weil ihm in der erforderlichen Gesamtabwägung die Gewichtigkeit für die Rechtsfolge der Ungültigkeit fehlt – einen Beitrag zur Rechtsfortbildung geleistet hat (vgl. BVerfG, Urteil vom 3.3.2009, 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07, BVerfGE 123, 39, 88). Vergleichbares lässt sich bei dem Antrag der Antragsteller nicht feststellen; dieser bezieht sich vielmehr in weitem Umfang auf unzulässige Rügen. Schließlich ist auch kein hinreichender Anlass für die Erstattung von Auslagen an die Beteiligten zu 3) ersichtlich; sie haben weder besondere Aufwendungen geltend gemacht noch sind diese, ins-

besondere mangels Vertretung durch einen gesondert bestellten Rechtsanwalt, sonst ersichtlich.

Die Entscheidung ist hinsichtlich des Ergebnisses mit fünf zu vier Stimmen sowie hinsichtlich der Begründung zu I., II. 2. und III. einstimmig ergangen.

HVerfG 3/10

Abweichende Meinung

Die Entscheidung der Mehrheit des Gerichts können wir nicht mittragen. Wir halten den Antrag für – grundsätzlich – begründet.

I. Die Ergebnisermittlung des Volksentscheids vom 18. Juli 2010 verstößt gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl aus Artikel 6 Absatz 2 der Hamburgischen Verfassung (HV).

1. Der dort niedergelegte wahlrechtliche Gleichheitssatz verlangt, ebenso wie Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz (GG), zu dem die im Folgenden zitierten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ergangen sind, dass allen Staatsbürgern das aktive und passive Wahlrecht in formal möglichst gleicher Weise gewährt wird (vgl. BVerfG 2 BvR 547/60 – BVerfGE 12, 73). Insbesondere muss allen Stimmen der gleiche Zählwert zukommen (vgl. BVerfG 2 BvR 562/91 – BVerfGE 85, 148).

Dieser Grundsatz ist im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen. Dem Gesetzgeber verbleibt lediglich ein „eng bemessener Spielraum für Differenzierungen“, die stets eines rechtfertigenden, „zwingenden“ Grundes bedürfen (vgl. zuletzt: BVerfG 2 BvF 1/95 – BVerfGE 95, 335).

2. Die Ergebnisermittlung des Volksentscheids vom 18. Juli 2010 wird diesen Anforderungen nicht gerecht.

Die „Doppel-Ja“-Stimmen hätten nicht in das Wahlergebnis einbezogen werden dürfen. Da die zur Abstimmung gestellten Vorlagen, was das jeweilige „Ja“ angeht, in einem „Entweder-Oder“-Verhältnis standen (der Vertreter des Senats sagte am Schluss der mündlichen Verhandlung zu Recht: „Es standen zwei klare Alternativen zur Abstimmung.“), traf der Wähler, der mit „Doppel-Ja“ abstimmte, keine inhaltliche Entscheidung – anders als alle anderen denkbaren Voten (mit Ausnahme von „Ja-Nein“-Stimmen für eine der beiden Vorlagen): Er konnte nicht sowohl für die vierjährige wie zugleich für die sechsjährige Primarschule sein. Es handelt sich somit um einen klassischen Fall unschlüssigen Verhaltens. „Doppel-Ja“-Stimmen

sind daher ebenso ungültige Stimmen wie „Ja-Nein“-Stimmen für ein und dieselbe Vorlage. Sie hätten also bei der Ergebnisermittlung unberücksichtigt bleiben müssen. Eine Gleichbehandlung mit Enthaltungen, die ebenfalls verfassungsrechtlich problematisch wäre, verbietet sich: Als Enthaltung kann nur gewertet werden, was eine klare Meinungsäußerung ist, und zwar die folgende: Keine der beiden Vorlagen gefällt mir.

Die Gewichtung der „Doppel-Ja“-Stimmen bei der Ergebnisermittlung des Volksentscheids vom 18. Juli 2010 als gleichwertig mit allen anderen denkbaren gültigen Voten verstößt daher gegen den wahlrechtlichen Gleichheitssatz aus Artikel 6 Absatz 2 HV.

Zu ihrer von diesem Ergebnis abweichenden Meinung gelangt die Mehrheit des Gerichts letztlich denn auch nur, indem sie, wenn auch versteckt, diesen ungültigen Stimmen einen über den Abstimmungsgegenstand hinaus gehenden Wählerwillen beimisst. Dies ist allerdings reine Spekulation und alles andere als auch nur wahrscheinlich; vor allem aber ist es irrelevant. Das Wesen der Wahl wie auch der Abstimmung ist der Ausschluss jeder Interpretation von Ja oder Nein. Dies ist das kategoriale Element von Wahlen und Abstimmungen. Es handelt sich nicht um eine, wenn auch sehr entschiedene Meinungsäußerung sondern um eine Entscheidung. Deshalb führt eine objektiv nicht eindeutig erkennbare Entscheidung des Wählers unabwendbar zur Ungültigkeit.

II. Da mangels gezielter Auszählung lediglich die mögliche Maximal- bzw. Minimalanzahl der abgegebenen „Doppel-Ja“ Stimmen ermittelt werden kann, ist jedenfalls nicht auszuschließen, dass sich der beschriebene Abstimmungsfehler massiv auf das Ergebnis des Volksentscheids ausgewirkt hat.

Die Maximalanzahl möglicher „Doppel-Ja“-Stimmen entspricht der Zahl der für die unterlegene Bürgerschaftsvorlage abgegebenen „Ja“-Stimmen (217.969); theoretisch könnte jeder dieser Stimmen ein „Doppel-Ja“-Votum zugrunde liegen, das bei verfassungskonformer Ergebnisermittlung als ungültig zu werten gewesen wäre.

Mithin kann für keine der zur Abstimmung gestellten Vorlagen sicher bestimmt werden, ob die erforderliche Mindestanzahl an „Ja“-Stimmen auch ohne das Stimmgewicht der „Doppel-Ja“-Stimmen erreicht worden wäre. Ebenso wenig lässt sich beurteilen, wie sich eine verfassungskonforme Ergebnisermittlung auf die Mehrheitsverhältnisse innerhalb der zur Abstimmung gestellten Vorlagen ausgewirkt hätte.

Daher kann nicht ausgeschlossen werden, dass das Ergebnis des Volksentscheids bei verfassungsrechtlich einwandfreier Ergebnisermittlung anders ausgefallen wäre.

III. Angesichts der fundamentalen Bedeutung des wahlrechtlichen Gleichheitssatzes, auf dessen

Verletzung das Ergebnis der Abstimmung beruht, ist der Volksentscheid vom 18. Juli 2010 somit im Ergebnis ungültig, vorausgesetzt, die Zahl der „Doppel-Ja“-Stimmen ist ergebnisrelevant. Deshalb hätte zunächst die mündliche Verhandlung wieder eröffnet werden müssen und dann durch eine (erneute) Auszählung Beweis über die Zahl der „Doppel-Ja“-Stimmen erhoben werden müssen.

Über diesen von uns in der Beratung ausdrücklich erhobenen Einwand setzte sich die Mehrheit des Gerichts zu Unrecht hinweg.

Nesselhauf Ganten-Lan Dr. Willich Wirth-Vonbrunn
