

## Wortprotokoll

der öffentlichen Sitzung

**des Verfassungs- und Bezirksausschusses**

<b>Sitzungsdatum:</b>	22. April 2015
<b>Sitzungsort:</b>	Hamburg, im Rathaus, Raum 151
<b>Sitzungsdauer:</b>	17:30 Uhr bis 22.02 Uhr
<b>Vorsitz:</b>	Abg. Carola Veit (SPD)
<b>Schriftführung:</b>	Abg. Christiane Schneider (Fraktion DIE LINKE)
<b>Sachbearbeitung:</b>	Sabine Dinse

---

### Tagesordnung:

1. Durchführung einer Volksbefragung zur Ausrichtung von olympischen und paralympischen Spielen in Hamburg  
(Selbstbefassung gem. § 53 Absatz 2 der Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft)  
hier: Durchführung einer Sachverständigenanhörung nach § 58 Absatz 2 der Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft
2. Verschiedenes

## **Anwesende:**

### **I. Ausschussmitglieder**

Abg. Dr. Andreas Dressel (SPD)  
Abg. Barbara Duden (SPD)  
Abg. Dr. Kurt Duwe (FDP)  
Abg. Regina-Elisabeth Jäck (SPD)  
Abg. Farid Müller (GRÜNE)  
Abg. Karin Prien (CDU)  
Abg. Frank Schmitt (SPD)  
Abg. Christiane Schneider (Fraktion DIE LINKE)  
Abg. Olaf Steinbiß (SPD)  
Abg. Carola Veit (SPD)  
Abg. Michael Westenberger (CDU)

### **II. Ständige Vertreterinnen und Vertreter**

Abg. Dr. Joachim Körner (AfD)  
Abg. Milan Pein (SPD)  
Abg. Dr. Mathias Petersen (SPD)  
Abg. Anjes Tjarks (GRÜNE)  
Abg. Dietrich Wersich (CDU)

### **III. Senatsvertreterinnen und Senatsvertreter**

#### Senatskanzlei

Herr LRD Dr. Jürgen Schween

#### Behörde für Inneres und Sport

Herr SD Willi Beiß  
Herr RD Oliver Rudolf

### **IV. Auskunftspersonen**

Prof. Dr. Christian Winterhoff, Hamburg  
Prof. Dr. Theo Schiller, Universität Marburg  
Herr Reinhard Wagner, Direktor bei der Bürgerschaft a.D., Hamburg  
Prof. Dr. Axel Kämmerer, Bucerius Law School, Hamburg  
Dr. Dr. h.c. Hans Meyer, Humboldt Universität Berlin

### **V. Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Bürgerschaftskanzlei**

Martina Haßler

## **VI. Vertreterinnen und Vertreter der Öffentlichkeit**

40 Personen

### **Zu TOP 01 (als Wortprotokoll)**

**Vorsitzende:** So, meine Damen und Herren! Lassen Sie uns starten mit unserer Sitzung des Verfassungs- und Bezirksausschusses. Ich darf Sie alle ganz herzlich hier begrüßen, auch die Vertreter des Senats, Herrn Dr. Schween, Willi Beiß und Oliver Rudolf, das Landeswahlamt, und ich begrüße ganz herzlich unsere Experten, die heute hier bei uns zu Gast sind, Professor Axel Kämmerer, Professor Hans Meyer, Professor Theo Schiller, Reinhard Wagner, Professor Christian Winterhoff. Ich begrüße Sie ganz herzlich hier bei uns. Wir müssten im Vorwege besprechen: Herr Professor Meyer muss um 18.30 Uhr uns wieder verlassen, sodass wir vielleicht zusehen sollten, dass wir schnell in die Diskussion kommen, damit dann auch alle Fragen, die an Herrn Meyer gehen sollen, noch gestellt werden können.

Von einigen Experten haben wir im Vorfeld bereits Stellungnahmen bekommen, die uns allen schriftlich vorliegen, die entsprechend verteilt worden sind, die auch die Experten alle bekommen haben, sodass wir, glaube ich, schon eine ganz gute Papierlage haben im Vorwege. Ich würde vorschlagen, dass wir direkt einsteigen, nicht erst mit Fraktionsstatements, sondern direkt Sie zu Wort kommen lassen. Das Thema ist klar: Referendum Volksbefragung – wie kann es gehen, wie schnell kann es gehen, was müssen wir beachten, was geht vielleicht auch gar nicht? Ich würde vorschlagen, dass Sie zu Eingangsstatements das Wort bekommen, wenn Sie mögen, in der Reihenfolge, wie Sie sitzen. Herr Kämmerer oder Herr Winterhoff, wer mag beginnen? – Herr Professor Winterhoff beginnt, dann folgt ihm Herr Wagner. Wenn Sie mit zwei, drei Minuten auskämen, wäre das, glaube ich, gut, dann kommen wir entsprechend schnell zu Nachfragen seitens der Abgeordneten. Versuchen Sie es.

**Herr Dr. Winterhoff:** Vielen Dank, Frau Vorsitzende. – Auch wenn ich nur zwei bis drei Minuten habe, möchte ich vielleicht an den Anfang stellen, dass im Grunde genommen heute drei verschiedene Aspekte des Themas betrachtet werden müssen. Es ist die erste Frage, was ist eigentlich verfassungsrechtlich zulässig. Die zweite Frage, die sich stellt, ist, was ist verfassungspolitisch klug. Und die dritte Frage ist, wie ist das, was man denn umsetzen möchte, verfassungsrechtlich und einfachgesetzlich auszugestalten. Das sind drei verschiedene Fragen, die voneinander zu unterscheiden sind. Bevor man sich mit einer verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Einschätzung versucht, muss man die Frage klären, was ist eigentlich gewollt, was ist Ziel des Entwurfs, der vorliegt, und ich spreche jetzt im Kern von dem Entwurf für eine Änderung des Artikel 50, für eine Ergänzung um einen Absatz 4b. Dieser Entwurf scheint mir hinsichtlich einiger Punkte noch nicht so konkretisiert zu sein, wie er sein sollte, wenn er in die Verfassung gelangt.

Das betrifft, ich mache es sehr kurz, folgende Punkte: zum einen das Initiativrecht des Senats. Soll der Senat nur die Funktion haben, dass er das Verfahren auslöst, also im Sinne eines formellen Antragstellers, oder soll er auch den Inhalt vorgeben können? Anders formuliert: Darf die Bürgerschaft von dem, was der Senat beantragt, eigentlich abweichen oder darf sie das nicht? Das ist eine Frage, die meiner Meinung nach noch näher konkretisiert werden müsste. Die zweite Frage ist die, ob die thematische Begrenzung, die Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 der hamburgischen Verfassung üblicherweise für Volksinitiativen vorsieht, auch für das Hamburg-Referendum gelten soll. Diese Frage scheint mir bisher auch noch nicht hinreichend klar beantwortet zu sein. Und eine dritte Frage: Wie verhält es sich mit den verfassungsgerichtlichen Kontrollmöglichkeiten, die durch Artikel 50 Absatz 6

allgemein vorgesehen sind? Auch darüber könnte vielleicht noch näher nachgedacht werden.

In der gebotenen Kürze zu der Frage verfassungsrechtliche Zulässigkeit. Dürfte man den Entwurf für eine Verfassungsänderung, so wie er vorliegt, umsetzen? Meiner Meinung nach bestehen verfassungsrechtliche Bedenken nicht, und zwar deswegen nicht, weil die Vorschrift umgesetzt werden soll innerhalb der Verfassung. Es soll die Verfassung selbst geändert werden. Ich kann keine geschriebenen Grenzen für die Verfassungsänderung erkennen, in der hamburgischen Verfassung nicht und auch nicht im Grundgesetz über die Homogenitätsklausel des Artikel 28 Absatz 1, die der Einführung dieser Norm, so wie sie vorgeschlagen ist, entgegenstehen soll. Über Fragen der verfassungspolitischen Klugheit möchte ich mich an dieser Stelle, jedenfalls jetzt in der Kürze der Zeit, nicht äußern. Das ist ein weites Feld und deswegen gehe ich darüber jetzt hinweg. Ich komme damit zu meinem dritten Punkt: Wie ist das Gewollte eigentlich verfassungsrechtlich und einfachgesetzlich auszugestalten? Aus meiner Sicht sollte überlegt werden, ob einzelne Punkte, die bisher nach meinem Verständnis in einem Ausführungsgesetz geregelt werden sollen, nicht doch direkt in der Verfassung geregelt werden. Das betrifft insbesondere das Verhältnis von schon laufenden Volksinitiativen und Volksbegehren zu dem Hamburg-Referendum. Und dann gibt es schließlich noch inhaltlichen Änderungsbedarf aus meiner Sicht in Artikel 50 Absatz 4b selbst. Da bin ich mit Herrn Professor Kämmerer der Meinung, dass man noch stärker verdeutlichen sollte, welche Wirkungen eigentlich das Hamburg-Referendum im Hinblick auf laufende Volksinitiativen und Volksbegehren haben sollte. Da scheint es tatsächlich noch erheblichen Konkretisierungsbedarf zu geben. Und Änderungsbedarf sehe ich auch im Hinblick auf Artikel 50 Absatz 4b Satz 7, der ja die Frage regelt, was passiert, wenn ein Hamburg-Referendum Erfolg hatte. Welche Sperre gilt dann für künftige Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide. Da ist die Formulierung meiner Meinung nach noch ein bisschen unscharf, da sollte noch einmal nachgearbeitet werden.

Und dann, damit bin ich auch gleich am Ende, gibt es aus meiner Sicht noch Bedarf zu prüfen, ob weitere Bestimmungen der hamburgischen Verfassung angepasst werden müssen, beispielsweise Artikel 48 Absatz 1, der die Einbringung von Gesetzesvorlagen regelt, oder auch Artikel 49 der hamburgischen Verfassung, der das Verfahren der Gesetzgebung regelt. Von diesen Vorschriften wird zumindest in Teilen abgewichen, sodass darüber nachgedacht werden sollte, das in der Verfassung auch klarzustellen. Damit bin ich mit meinem Eingangsstatement am Ende und danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

**Vorsitzende:** Ganz herzlichen Dank, Herr Professor Winterhoff. Das war wirklich zügig und kurz zusammengefasst. Vielen Dank dafür, für diesen Auftakt. Wir schließen direkt mit Reinhard Wagner an, Sie haben das Wort.

**Herr Wagner:** Vielen Dank, Frau Vorsitzende. – Das Thema des Ausschusses heute ist ja eine Volksbefragung. Deswegen wollte ich doch auch noch kurz auf das Thema Volksbefragung eingehen, weil es ja wie gesagt das Thema ist. Das Erfordernis einer Bürgerbeteiligung als solcher ergibt sich, soweit ich informiert bin, aus einer Absprache, jedenfalls wenn ich Hamburg.de glauben darf, zwischen der Stadt und dem DOSB. Weitere Regularien kenne ich nicht. Es gibt nur, soweit ich das herausgefunden habe, eine Regularie des IOC. Danach würden sogar Meinungsumfragen ausreichen, aber diese Meinungsumfrage ist nach dieser Absprache wohl hinfällig.

Nun zur Frage Volksbefragung: Da gibt es ja aus der letzten Wahlperiode einen Gesetzentwurf der CDU-Fraktion, der dann aber der Diskontinuität anheimgefallen ist. Dort stellt sich dann die erste Frage, die hochstreitige Frage, zu der sich auch Herr Professor Meyer geäußert hat, ob eine solche Volksbefragung eine verfassungsrechtliche Verankerung erfordert. Dafür wird angeführt vor allen Dingen die politische Bindungswirkung einer solchen Volksbefragung und es wird verwiesen auch auf eine ältere Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes, interessanterweise zu einer Volksbefragung hier in Hamburg

zur Atombewaffnung, wo davon die Rede ist, dass auch eine solche Volksbefragung eine Mitwirkung oder eine politische Willensbildung ist. Gegen diese Auffassung, dass es eine Verankerung in der Verfassung bedarf, kann man auch Gegeneinwände bringen. Ich möchte ein vielleicht etwas pikantes Gegenargument bringen hier. Ob das wirklich politische Bindungswirkung hat, haben wir hier in Hamburg gerade andere Erfahrungen gemacht mit dem Verkauf des LBK. Da hat es sogar einen Volksentscheid gegeben und Senat und Bürgerschaft haben sich darüber hinweggesetzt. Also man kann aus der reichen Erfahrung solcher Dinge nicht unbedingt schließen, dass es eine solche politische Bindungswirkung gibt. Man mag dazu politisch stehen, wie man will, aber das ist zumindest so. Es ist vielleicht auch zu erwägen eine Überlegung von Ihrem Kollegen Herrn Professor Schwarz von der Uni Würzburg, der sich dazu geäußert hat in einer Anhörung beim Bayerischen Landtag zu eben diesem Thema und gesagt hat, es ist lediglich ein Beitrag zur politischen Willensbildung, eine solche Befragung, und deswegen bedarf es keiner Verfassungsänderung, weil die Gewichte der einzelnen Verfassungsorgane nicht davon berührt werden. Gut, dieses Thema werden wir sicherlich weiter äußern.

Ich komme dann, um die Zeit einzuhalten, zum dem vorliegenden Entwurf von Artikel 50 Absatz 4b. Herr Professor Winterhoff hat schon einige Dinge angemerkt, die ich nicht wiederholen möchte, die vielleicht zu ändern sind. Das ist einmal eben die fehlende Einschränkung, jedenfalls sehe ich das so in 4b zu bestimmten Gegenständen, die wir in Absatz 1 haben, also beispielsweise Haushaltspläne oder für mich als Pensionär die Versorgungsbezüge natürlich ganz besonders wichtig. Diese Einschränkung gibt es nicht. Nun mag man sagen, das sei nicht erforderlich, weil Senat und Bürgerschaft einen solchen Antrag formulieren, und wenn die sich ihrer Rechte bedienen, dann mag das so in Ordnung sein, aber dem ist entgegenzuhalten, es soll ja auch einen Gegenvorschlag geben oder möglich sein, will ich mal sagen. Gilt dann diese Befreiung von diesen Gegenständen auch für die Gegenvorschläge? Entnehmen so richtig kann man das nicht. Da ist hinzuweisen, dass es ja Volksinitiativen sind, für die wiederum, so könnte man argumentieren, die Einschränkungen des Absatz 1 Satz 2 gelten. Also das ist zumindest unklar an der Stelle, wie das zu verstehen ist.

Ein zweiter Punkt, der meines Erachtens noch einer gewissen Klarheit bedarf, ist das Quorum. In Artikel 50 Absatz 4b gibt es keine Quoren. Es steht zwar drin, dass bei Verfassungsänderung zwei Drittel der Abstimmenden dafür stimmen müssen, aber es gibt kein Quorum, wie viel denn bitte schön sich daran zu beteiligen haben. Man stelle sich vor, das ist immerhin denkbar, haben wir auch in der Vergangenheit erlebt, dass der Vorschlag der Volksinitiatoren angenommen wird. Dann ist es nach der jetzigen Formulierung so, dass bei der Beteiligung von nur wenigen Menschen das angenommen werden könnte. Es gibt noch nicht einmal einen Verweis auf Artikel 50 Absatz 3, wo ein Quorum von mindestens einem Zwanzigstel vorgesehen ist bei einfachen Gesetzen.

Schließlich als dritte kurze Anmerkung noch möchte ich darauf hinweisen, dass im Hinblick auf diese oder auf die fehlenden Schranken des Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 man daran denken könnte, dass die Flexibilität von Senat und Bürgerschaft beeinträchtigt sein könnte, weil ja auch Haushaltspläne berührt sein könnten bei dramatischen Veränderungen der Haushaltslage. Dann könnten zwar Senat und Bürgerschaft mit einfacher Mehrheit sogar sich von dieser Bindungswirkung lösen, Klammer auf, warum da eigentlich eine einfache Mehrheit, bei dem anderen muss die Bürgerschaft mit zwei Dritteln zustimmen, Klammer zu. Aber, auch das darf man nicht vergessen, da kann unter Umständen noch ein Volksentscheid dazwischenkommen, sodass eine erhebliche Verzögerung dieses Verfahrens eintreten kann.

Schlussbemerkung: Man kann sich fragen, ob es nicht geschickter ist, unter dem Zeitdruck, unter dem die Bürgerschaft jetzt steht im Hinblick auf die Volksbefragung oder den Volksentscheid, der im Herbst erfolgen sollte, eine Lex Olympia durchzuführen, sei es in Form einer Volksbefragung, sei es in Form eines Volksentscheides. Das ist zwar nicht so die

ganz reine Lehre, aber die reine Lehre ist, sage ich mal etwas spitz, Artikel 50 ohnehin nicht, der ja sehr detailfreudig ist für eine Verfassungsvorschrift. Diese Verfassungsänderung, wenn man sie denn will, könnte man sowohl in Artikel 50 vornehmen oder, wie es auch schon bereits vorgeschlagen worden ist, im Rahmen der Schlussbestimmungen und dann könnte man dem noch ein Verfallsdatum beisetzen. – Danke schön.

**Vorsitzende:** Ganz herzlichen Dank, Herr Wagner, für Ihren Beitrag. – Bevor jetzt Professor Schiller das Wort kriegt, müssen wir als Ausschuss noch nachholen oder ich gehe davon aus, dass wir vorhin einstimmig ein Wortprotokoll beschlossen haben. Das haben wir nicht ausdrücklich getan, aber ich glaube, es ist so. Wir brauchen es ja sehr schnell, um die Beratungen dann nächste Woche fortsetzen zu können. – Jetzt hat Herr Professor Schiller aus Marburg das Wort, bitte schön.

**Herr Dr. Schiller:** Vielen Dank, Frau Vorsitzende. – In aller Kürze eine kleine und zwei grundsätzliche Bemerkungen, eine grundsätzliche Fragestellung. Die einleitende kurze Bemerkung bezieht sich auf den in dem einen Entwurf gewählten Begriff Hamburg-Referendum. Ich würde von einer solchen Semantik abraten, denn mit dieser sprachlichen Wendung wird ja sozusagen die Staatsidentität und die staatsemotionale Bindung der Bürger angesprochen. Das ist sicherlich auch beabsichtigt, aber darin steckt indirekt eine Diskriminierung von anderen Volksentscheiden. Sind Volksentscheide, die durch Volksinitiativen und Volksbegehren in Gang gesetzt worden sind, kein Hamburg-Referendum in dem Sinne, dass das Wohl Hamburgs damit verfolgt werden soll und in der Diskussion zur Debatte steht? Also ich würde vor dieser emotionalisierenden Semantik abraten.

Zweitens: Generell ist natürlich zu sagen, dass angesichts eines solchen riesigen Projekts wie diese Olympia-Bewerbung es aller Ehren wert ist, dass man die Bürger an dieser Entscheidung beteiligen möchte. Aber man sollte meines Erachtens die Diskussion führen und die Entscheidung auch darauf abstellen, nicht nur was in Bezug auf den Anlass verfassungspolitisch geboten scheinen mag, sondern man muss weit darüber hinaus denken. Man muss überlegen, welche Verallgemeinerungsfähigkeit oder welche Verallgemeinerbarkeitsmechanismen in einer getroffenen Regelung drinstecken. Deswegen möchte ich außer nachher in einem kleinen Punkt über den Anlass gar nicht reden, sondern Ihnen nahelegen, diese Regelung – es sei denn, man macht eine Lex Olympia – im Hinblick auf die langfristigen, vom Anlass unabhängigen Folgen zu bedenken. Hier habe ich doch einige grundlegende Bedenken anzumelden gegen die Einführung eines von Senat und Bürgerschaft eingeleiteten Volksentscheids, eines Referendums. Das ist übrigens ... also Hamburg ist in Sachen direkte Demokratie immer sehr innovativ gewesen, aber es wäre auch das erste Mal in Deutschland, in deutschen Ländern, dass eine solche Form eingerichtet würde. Es hat wahrscheinlich gute Gründe, dass das nicht so häufig ist. Es gibt eine mögliche Gefahr: Sie können heute nicht voraussehen, wie die politische Landschaft in Hamburg in fünf vielleicht ja, aber 10 Jahren, 15 Jahren, 20 Jahren aussieht, und es wird immer so sein, dass ein solches von Regierungs- und Parlamentsseite ausgelöstes Referendum zwei Ziele verfolgt: zum einen eine Bindungswirkung gegenüber den Bürgern und späteren Einsprüchen seitens der Bürger. Das ist ja auch hier der Fall, aber es werden auch unvermeidlicher Weise politische, auch parteipolitische Ziele mit einem solchen Referendumsvorhaben dann verbunden sein, vielleicht in 12,5 Jahren, von wem auch immer, und das ist überhaupt nicht auszuschließen. Dort, wo es in der Welt solche Verfahren gibt, wird das auch so praktiziert.

Hinzu kommt an dieser Stelle noch, dass es ja in dem Entwurf von SPD und GRÜNEN, wenn ich das richtig sehe, keine Begrenzung auf sozusagen große Vorhaben mit großer sachlicher Relevanz gibt, sondern es kann für jede Art von Gegenstand ... einer der beiden schriftlichen Referenden hat es auch ja bereits zum Ausdruck gebracht. Das heißt, das ist also sehr unkalkulierbar, was da passieren kann.

Abschließend frage ich mich, auf welchen anderen Wegen man vielleicht dieses Problem lösen könnte. Das eine wäre die Einführung dessen, was in der Schweiz ein fakultatives Referendum genannt wird, also fakultatives Gesetzesreferendum, sodass gegen jedes beschlossene Gesetz vor dem Inkrafttreten durch Bürger mit einem bestimmten Quorum das Referendum ergriffen werden kann. Das könnte auch in einem solchen Fall der Fall sein und dann müsste man eben politisch seitens Senats und Bürgerschaft und aller sonstigen Interessierten sehr stark dafür eintreten, dass dieses Vorhaben, das jetzt aktuell ist, nicht gefährdet wird. Die andere Möglichkeit besteht darin, einmal über Verfahrensweisen des sogenannten obligatorischen Referendums nachzudenken, sodass es also nicht um das politische Belieben einer Senats- und Bürgerschaftsmehrheit – gut, zwei Drittel ist hier ja vorgeschlagen, das sei dahingestellt – gestellt ist, sondern dass ein bestimmter definierter Anlass dann zu einem solchen Referendum führt. Man kann sich hier etwa an dem Schweizer Vorbild auf Kantonsebene, obligatorisches Finanzreferendum, orientieren. Dort werden dann bestimmte Größenordnungen gesetzt, also Kanton Zürich zum Beispiel sagt, einmalige Ausgaben von über 20 Millionen Franken unterfallen in jedem Fall dem obligatorischen Finanzreferendum.

Ich könnte mir vorstellen, wenn man über den wirklichen Kern, den wirklichen politischen Kern des vorgeschlagenen Referendums hier nachdenkt, dann geht es ja darum, dass ein sehr großes Projekt, das über sehr lange Zeit große Haushaltsmittel binden wird, die im Übrigen heute noch gar nicht kalkuliert sind, wenn ich das richtig mitbekommen habe, dass man vielleicht versucht, ein obligatorisches Referendum zu definieren für große Planungsprojekte, das dann mindestens Mittel binden wird, die über eine Legislaturperiode haushaltspolitisch oder über die mittelfristige Finanzplanung hinausgehen. Dann hätte man ein sachliches Kriterium definiert und auch eine sachliche Begrenzung eingebaut. Das ist vielleicht nicht einfach zu formulieren, das ist mir klar, aber mit Hilfe einer solchen Begrenzung könnte man, glaube ich, die impliziten Probleme des vorgeschlagenen Verfahrens besser lösen, als das in den Entwürfen bisher der Fall ist. – Vielen Dank.

**Vorsitzende:** Ganz herzlichen Dank, Professor Schiller. – Jetzt hat das Wort Professor Meyer, den wir aus Berlin begrüßen. Sie haben uns ja dankenswerterweise auch schon schriftlich etwas zukommen lassen. Sie haben das Wort.

**Herr Dr. Meyer:** Vielen Dank, Frau Vorsitzende. – Meine Damen, meine Herren! Ich möchte zunächst zur Volksbefragung, also dem ursprünglichen Antrag der CDU in der letzten Legislaturperiode, reden. Ich glaube, dass eine Volksbefragung in dieser Art ohne verfassungsrechtliche Grundlage nicht zulässig ist, und zwar deswegen, weil das Volk hier als Landes-, als Staatsvolk gefragt wird in einem rechtlich geregelten Verfahren, genauso wie bei der Wahl. Es wird hier genauso aktiv aktiviert wie bei der Wahl und die Entscheidung hat auch Bedeutung. Sie hat keine rechtliche Bedeutung, aber eine politische Bedeutung, die in der Regel noch schwerwiegender ist oder genauer ist als die Bedeutung, die eine rechtliche Bedeutung hätte. Wenn also das Volk bei der Befragung Nein zu Olympia sagt, ist Olympia gestorben, darüber ist sich jeder im Klaren. Das heißt, der politische Druck dieser Entscheidung ist mindestens so groß, wie es ein rechtlicher Druck wäre. Deshalb sehe ich keinen Unterschied zwischen diesen Sachen und deshalb müsste eine Verfassungsregel hierher, die das erlauben würde, diese Art von Aktivierung des Staatsvolkes zu einer Entscheidung, die Verbindlichkeit hat, wenn auch keine rechtliche, unmittelbar rechtliche, aber eine unmittelbar politische.

Zum zweiten Punkt, zu dem wichtigeren Punkt, nämlich das, was jetzt vorgeschlagen ist, den Artikel 50 durch einen Artikel 50 Absatz 4b zu ergänzen: Also ich muss gestehen, dass der 50 sowieso schon eine schwere Aufgabe ist zu lesen, zu verstehen. Davon abgesehen, und wenn jetzt noch der 4b dazukommt, dann wird es noch schlimmer werden. Also Sie sollten sich mal überlegen, ob Sie den nicht vielleicht ein bisschen entlasten könnten und gemeinschaftlich ein Ausführungsgesetz machen, von dem Sie alle sich versprechen, dass Sie es nicht mehr ändern werden oder jedenfalls nur gemeinsam ändern werden. Das würde

die Sache wahrscheinlich etwas erleichtern. Nun aber zur Sache selbst. Ich glaube, man kann verfassungsrechtlich, wenn man das macht ... das kann man machen verfassungsrechtlich, denn ich wüsste nicht, welches Verfassungsrecht, Überrecht dagegen verstieße, so etwas zu machen. Ich würde es Ihnen aber nicht empfehlen. Und es ist doch evident, dass das alles um Olympia kreist. Aus Olympia heraus wird auf einmal nun eine Regel gemacht, die für alle denkbaren Fälle möglich ist, reaktivierbar ist, und da muss man sich doch überlegen, ob das verfassungspolitisch einen Sinn macht, die Verfassung so gravierend – und es wäre eine gravierende Änderung – zu ändern, obwohl Sie es eigentlich nur wegen Olympia brauchen und nicht wegen anderer Sachen, die vielleicht irgendeinem noch einfallen könnten.

Und deswegen war mein Vorschlag, die Sache in die Überleitungsbestimmungen zu packen, dort auf Olympia zu beziehen. Und wenn Sie die Begründung dieses Gesetzentwurfes sehen, sehen Sie ja, dass es nur ganz wichtige Dinge sein dürfen, sollen, die in diesem Verfahren geregelt werden sollen. Nur im Gesetzestext steht nichts davon und nicht, was wichtig ist, und wichtig ist alles, was politisch wichtig werden kann, und politisch wird das wichtig, was die Presse aufgreift und spielt. Wenn in Hamburg irgendein Thema hochgespielt wird, dann ist es auf einmal politisch wichtig. Deswegen ist also eine politische Angelegenheit schnell in das Fahrwasser, dass nun gesagt wird, wir werden nach 4b vorgehen. Ich würde Ihnen also ernsthaft davon abraten, dies als allgemeine Regel zu nehmen. Wenn Sie diese Übergangsvorschriften hineinpacken, wird auch die etwas schamhafte Angelegenheit beseitigt, dass Sie praktisch diesen Vertrag da oder diese Absprache mit den olympischen Behörden da gemacht haben. An und für sich ist es eine Unverschämtheit, dass die verlangen, dass ein politisches System in einer politischen Weise agiert, wie es eigentlich in der Verfassung nicht vorgeschrieben ist. Darüber muss man sich einmal klar werden. Deshalb wäre das, glaube ich, eine Art Reaktion darauf, dass man sagt, na gut, dann packen wir es in die Überleitungsbestimmungen und beziehen es nur auf die Olympia-Entscheidung. Das würde ich für vernünftig halten. Das ist, glaube ich, das Wichtigste, was ich Ihnen zu sagen habe. Zu den Einzelheiten hat Herr Kämmerer sich große Mühe gemacht, sich zu überlegen, was alles da geändert werden könnte oder müsste. Vielleicht gebe ich ihm sofort das Wort.

**Vorsitzende:** Ganz herzlichen Dank, Professor Meyer, auch für diese deutlichen Ansagen hier, die bestimmt auch gleich noch mal zu Nachfragen herausfordern werden, aber das wird jedenfalls die Debatte lebendig machen, und es ist auch wichtig, dass wir heute alle Facetten beleuchten, die es da gibt. – Jetzt hat als letzter in dieser Reihe Professor Kämmerer das Wort. Auch Ihnen schon einmal herzlichen Dank auch für die schriftliche Ausarbeitung. Bitte schön.

**Herr Dr. Kämmerer:** Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Wie der Kollege Meyer gerade schon erwähnt hat und wie Sie wissen, habe ich schon einiges schriftlich niedergelegt. Ich will das hier jetzt auch gar nicht paraphrasieren, sondern mich auf drei Punkte beschränken, die ich für besonders bedeutsam halte. Da sind einerseits die Veränderungen der Legitimationsstränge und die verfassungsrechtlichen Anforderungen. Zweitens die Wichtigkeit der Entscheidung und was daraus folgt für die Inhalte, für das Verfahren. Und schließlich das, was ich Gegenstromprinzip nennen will, nämlich dass es auch Volksinitiativen und Volksbegehren gerade bei wichtigen Gegenständen gibt. Das berücksichtigt der Entwurf der die Regierung tragenden Fraktionen schon, aber hier gibt es eben Gegenverkehr, und der will kanalisiert sein.

Zum ersten Punkt. Wir haben eine bedingte oder partielle Richtungsumkehr bei der Willensbildung. Das gilt sowohl für das Referendum als auch für die Volksbefragung. Der Unterschied ist, dass die Volksbefragung so etwas wie einen Tangoschritt vollzieht zurück und dann wieder nach vorn zum Parlament, während das Referendum, jedenfalls in der vorliegenden Form, eine echte Rückverweisung an den "Pouvoir constituant" ist. Das Parlament gibt damit etwas aus der Hand. Es ist klar, dass eine Verfassungsänderung

erfolgen muss, weil das schon eine Veränderung des Verfahrens nach Artikel 50 ist. Das sehe ich auch für die Volksbefragung, weil sie eine faktische Bindung erzeugt. Für das Parlament ergibt sich eine "Comply-or-explain"-Situation, und wenn das Parlament nicht so entscheidet, wie das Volk, zumindest in Ja-Nein-Konstellationen, dann ist hier ein politischer Konflikt, wenn auch nicht unbedingt ein rechtlicher Konflikt.

Lassen Sie mich aber auf die Entscheidungsinhalte gehen, weil hier für die Gestaltung sehr wichtige Fragen aufgeworfen werden. Das betrifft einerseits die Mehrheiten, andererseits die Gegenstände und schließlich die Erfordernisse für die Abstimmung selbst, das heißt also das Quorum, das auch schon zur Sprache gekommen ist. Beide Entwürfe wollen eine Begrenzung auf Wichtiges. In beiden scheint die Zweidrittelmehrheit auf, damit gibt das Parlament wichtige Entscheidungen zweifellos weg, das scheint aber gewollt zu sein. Nun kann man sagen, dafür haben wir ein Vorbild, und zwar im Grundgesetz. Die einzigen Stellen, wo das Grundgesetz einen Volksentscheid vorsieht, teilweise als echtes Referendum nach Parlamentsentscheid, und der andere Fall ist offen, das ist der Artikel 146. Da sind nun ganz wichtige Fragen. Der andere Fall ist die Neugliederung des Bundesgebiets nach Artikel 29 Absatz 2. Herr Schiller hat auch schon das Schweizer Modell genannt, das ist das obligatorische Referendum auch bei wichtigen Fragen. Wobei ich dazu sagen will, dass das Schweizer Modell in seiner Übertragung auf Hamburg einen Generalumbau dieser ganzen Artikel erfordern würde. Das wäre also mehr als nur eine kleine Revision.

Zweitens: Ausschlussgegenstände. Hier bin ich, wie gesagt, der Auffassung, dass Artikel 50 Absatz 1, das heißt, die Beschränkung, der Ausschluss bestimmter Gegenstände, jedenfalls für den Hauptantrag, der vom Senat und Bürgerschaft kommt, nicht gilt, weil das schon in den Willen aufgenommen worden ist. Mögliche Folgekosten, falls darauf abgestellt werden muss, schon errechnet worden sind. Ich teile allerdings die Bedenken von Herrn Wagner, was einen möglichen Gegenantrag betrifft, der ja einen völlig anderen Inhalt haben kann. Das heißt, man würde hier eine Reduktion, was die Inhalte betrifft, auf den Hauptantrag vorsehen, was vielleicht Verwerfungen vorsehen kann.

Dritter Punkt, Quorum. Das scheint mir hier eine Stelle zu sein, wo man bei der Vorlage der Regierungsfractionen noch mal erwägen sollte. In der Tat sehe ich Probleme darin, wenn eine gerade sehr wichtige Frage vom Volk beschlossen wird, ohne dass Mehrheitsbeteiligungskautelen eingebaut werden. Ich würde also sehr dafür plädieren, hier zumindest zu erwägen, eine Verweisung auch auf Absatz 3 vorzunehmen.

Letzter Punkt, das möchte ich hier nur anreißen, weil das sehr viele, komplexe Fragestellungen erfordert. Man kann sich gewiss nicht vorstellen, dass Absatz 4b wie ein Uhrwerk funktioniert, dass man den Termin festsetzt und der Volksentscheid findet zu diesem Zeitpunkt statt, weil es einfach im Spannungsfeld zu vielen anderen Mechanismen steht. Die sind berücksichtigt hier, Volksbegehren, Volksinitiativen, die bereits laufen, aber man sollte nicht von der Vorstellung ausgehen, dass damit sämtliche der in Betracht kommenden Konstellationen erfasst sind. Ich habe in meinen schriftlichen Ausführungen einige abgedeckt. Hier kann ein Korrektiv in Einzelfällen notwendig sein. Das Abwarten aufgrund der Verfassungsorgantreue und um Widerspruchsfreiheit zu vermeiden, muss gegebenenfalls durch Auslegungsrichtlinien beziehungsweise auch – das haben wir noch nicht im Hamburgischen VVG – Einzelnes geregelt werden. Vielleicht so weit.

**Vorsitzende:** Ganz herzlichen Dank, Herr Professor Kämmerer. Ihnen allen noch mal vielen Dank für diese Eingangsstatements, die, glaube ich, auch schon die Problemkreise, um die wir uns wahrscheinlich jetzt bewegen werden in den nächsten Stunden, sehr gut eingegrenzt haben. Noch mal der Hinweis, dass Herr Professor Meyer uns bald verlassen muss. Deswegen würde ich vorschlagen, dass wir die Fragen, die wir an ihn haben, jetzt zunächst stellen. Und Frau Prien meldet sich schon, was auch, glaube ich, ganz folgerichtig ist. Beginnen Sie bitte direkt.

**Abg. Karin Prien:** Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Vielen Dank erst mal vonseiten der CDU-Fraktion für Ihre eingehenden Ausführungen. Mich würde tatsächlich auch zu Anfang einmal interessieren, wie Sie die Voraussetzungen vonseiten des DOSB und des IOC in Hinblick auf die durchzuführende Volksbefragung, Meinungsumfrage, Referendum einschätzen. Gibt es aus Ihrer Sicht – Herr Wagner hatte dazu bereits etwas gesagt – irgendwelche rechtlich verbindlichen Vorgaben vonseiten des IOC oder des DOSB für die Ausgestaltung einer Meinungsbildung vonseiten oder durch das Volk? Können Sie uns dazu etwas sagen?

**Vorsitzende:** Herr Professor Meyer, ich rufe Ihre Namen jeweils auf, das hängt aber auch einfach damit zusammen, dass wir ein Wortprotokoll haben, das anschließend verschriftlich werden muss, und es ist dann besser, wenn wir wissen, wer jeweils spricht. Herr Professor Meyer, bitte.

**Herr Dr. Meyer:** Also die Antwort ist ganz einfach: Ich habe keine Ahnung, was geredet worden ist. Was ich eben von Herrn Wagner gehört habe, ist offensichtlich, dass das IOC nur gesagt hat, irgendwas müsste das Volk befragen, das ist aber schon längst geschehen. Sie haben doch 67 Prozent Zustimmung gehabt, also eine Zweidrittelmehrheit gehabt. Und der DOSB, heißt er wohl abgekürzt, der soll verlangt haben, dass es sozusagen eine formelle Volksbefragung sein soll. Ich weiß nicht, ob der Senat dem zugestimmt hat. Ist natürlich nicht verbindlich für das Parlament. Aber da fragen Sie nicht mich, da müssen Sie die Senatsverwaltung fragen oder den regierenden Bürgermeister, wie heißt er, Erster Bürgermeister, heißt er hier, oder?

**Vorsitzende:** Gibt es dazu seitens der anderen Experten noch Erhellendes? Das ist nicht der Fall. Dann hat jetzt Herr Steinbiß zunächst das Wort. Bitte.

**Abg. Olaf Steinbiß:** Danke sehr auch im Namen der SPD-Fraktion, herzlichen Dank für Ihre Bemühungen und Ihre Vorbereitungen. Die meisten von Ihnen haben sich schon geäußert dazu, also zu der Einschätzung rechtliche Grundlage. Also Herr Wagner war recht eindeutig, er sagte, es reicht eine einfache gesetzliche Regelung, habe ich so verstanden. Sonst berichtigen Sie das auch gleich noch mal.

**Herr Wagner:** Ich habe es nicht ganz so apodiktisch gesagt wie Herr Professor Meyer. Man kann als Jurist immer Zweifel haben. Ihre Kollegen in Bayern und Berlin haben es gesehen, dass es einfach gesetzlich geht.

**Abg. Olaf Steinbiß:** Genau, aber das ist bekanntlich auch umstritten, deshalb würde ich ganz gern noch mal Ihre Experteneinschätzungen haben, auch von Herrn Kämmerer. Vielleicht mögen Sie beginnen, und Herr Meyer, weil er muss demnächst los. Die Einschätzung dazu.

**Herr Dr. Meyer:** Das Volk wird wie bei der Wahl, als Staatsvolk, also praktisch als Staatsorgan, in Anspruch genommen. Es wird geregelt, staatlich geregelt, das sind die Bedingungen wie beim Wahlrecht, die Wahlberechtigten können nur abstimmen. Alles das ist, es wird vom Staat durchgeführt, die ganze Befragung und die Umsetzung und die Erklärung des Ergebnisses. Das heißt, es ist ein Staatsakt, der nur dazu führt, dass es nicht zu einer rechtlichen Bindung führt, aber doch zu einer politischen Bindung, die sehr viel stärker als die rechtliche Bindung ist. Was Ihnen ja allen klar ist, wenn die Mehrheit für Olympia ist, dann ist das gelaufen, und wenn die Mehrheit gegen Olympia ist, dann ist es tot, Schluss, aus. Da wird auch nicht mehr debattiert, während bei Rechtsfragen kann man immer noch debattieren. Aber da wird nicht mehr debattiert.

**Vorsitzende:** Herr Professor Kämmerer, möchten Sie ergänzen?

**Herr Dr. Kämmerer:** Ja, ich kann noch ergänzen den Blick auf die Verfassung, wo steht, Wahlen und Abstimmungen. Das sind die Modalitäten der politischen Willensbildung, das

sind die Wege, in denen sich das Volk äußern kann und in denen es als Souverän politische Macht ausübt. Damit will ich nicht so weit gehen wie einige, die sagen, daneben gibt es nichts, es kann also überhaupt keine Befragung stattfinden, sie widerspreche dem Demokratieprinzip. Das tut sie gewiss nicht. Aber es ist eine Änderung des normalen Laufs der Legitimationsstränge. Wird partiell umgekehrt, und wir haben tatsächlich ein Votum des Volkes, auch wenn es für das Parlament nicht bindend ist, hat das Volk doch eine Entscheidung getroffen. Und diese Entscheidung finde ich im jetzigen Verfassungsrecht so nicht abgebildet.

**Vorsitzende:** Herzlichen Dank. Soll das noch ergänzt werden? Ja? Bitte, Herr Professor Schiller.

**Herr Dr. Schiller:** Weil das Stichwort Bayern gefallen ist. Sie beziehen sich da auf die bayrischen Olympia-Abstimmungen? Nein, sondern auf das Gesetz, was jetzt im Landtag ist? Gut. Dazu ist nur zu sagen, dass das gerade im Hinblick darauf, ob das verfassungsrechtlich geregelt werden muss, umstritten ist. Das ist noch keineswegs erledigt.

**Vorsitzende:** Vielen Dank noch mal für diesen Hinweis. Frau Prien mit einer Nachfrage noch dazu? Oder einer neuen Frage? Machen Sie weiter.

**Abg. Karin Prien:** Ich mache dann weiter. Es ist von mehreren von Ihnen, sind Bedenken gegen die jetzigen vorgeschlagenen verfassungsändernden Regelungen des 50 4b vorgetragen worden, und mit dem Hinweis auf die Möglichkeit einer Lex Olympia, die dann auch in der Verfassung zu verankern wäre, entweder in Artikel 50 oder in den Schlussbestimmungen. In dem Zusammenhang fällt immer das Stichwort Einzelfallregelungen, Einzelfallgesetz, Maßnahmegesetz. Könnten Sie zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit einer solchen Regelung, gerne auch alle, etwas sagen?

**Vorsitzende:** Herr Professor Meyer mag beginnen, bitte schön.

**Herr Dr. Meyer:** Es gibt keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Einzelfallgesetzgebung, das ist ein Organisationsgesetz, spielt immer eine Rolle wegen der Grundrechte. Und die können hier keine Rolle spielen, sondern organisationsrechtlich haben Sie Einzelfallbestimmungen selbst im Grundgesetz. Nehmen Sie mal den 118a oder 118b, da geht es um die Neuordnung von Baden-Württemberg, ist aufgrund seiner Verfassungsbestimmungen im Grundgesetz, oder die beinahe gelungene Neuordnung von Berlin-Brandenburg, da gab es eine eigene Bestimmung in 118b darüber, wie das funktionieren soll. Das war ein Einzelfallgesetz, wenn Sie so wollen. Also das spielt keine Rolle. Das spielt eine Rolle dann, wenn Grundrechte beeinträchtigt werden können, die Möglichkeit von Grundrechtseingriffen, von unerlaubten, gegeben sein kann.

**Vorsitzende:** Ich glaube, da gibt es auch andere Auffassungen unter Ihnen? Alles, spricht für alle, sozusagen?

(Zuruf von Herrn Dr. Meyer: Es gibt fünf Juristen, die einer Meinung sein können!)

Das ist dann eine klare Antwort auf die Frage von Frau Prien. Aber ich glaube, Sie ging noch weiter?

**Abg. Karin Prien:** Darf ich das jetzt so verstehen, dass auch die übrigen Sachverständigen der Auffassung sind, dass es keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine Einzelfallregelung zu Olympia in der Hamburgischen Verfassung gibt?

**Vorsitzende:** Für unsere Zuhörerinnen und Zuhörer. Alle nicken, bis auf Herrn Professor Winterhoff, der sich doch jetzt noch meldet.

**Herr Dr. Winterhoff:** Also ich nicke im Kern auch, aber Sie haben eine Differenzierung in Ihrer Fragestellung schon vorweggegeben, auf die es mir jedenfalls ankommt. Wenn man eine Einzelfallregelung auf Verfassungsebene trifft, dann schließe ich mich voll und ganz dem an, was Herr Professor Meyer gesagt hat.

**Vorsitzende:** Das war auch die Frage von Frau Prien.

**Herr Dr. Winterhoff:** Genau. Aber wenn man es gesetzlich machen würde, dann wären wir voll in dieser Einzelfallproblematik drin.

**Vorsitzende:** Ich glaube, da sind wir sozusagen einen Schritt weiter, da gucke ich noch mal Frau Prien an. Wir reden nicht mehr über die Frage der Einzelfallregelung auf gesetzlicher Ebene, wir reden über eine Einzelfallregelung dann gegebenenfalls in der Verfassung. Und hier würde sich dann eigentlich noch mal die Frage an Herrn Professor Meyer anschließen, Ihren Vorschlag vielleicht noch mal etwas weiter zu erörtern oder dazu jetzt Nachfragen zu stellen, weil das ja eine Sonderform gewissermaßen wäre. Herr Professor Meyer, und Herr Professor Kämmerer auch.

**Herr Dr. Meyer:** Sie meinen jetzt meinen Vorschlag, das in den Überleitungsbestimmungen zu machen? Der erste Grund ist, dass Sie sich wirklich auf den Fall beziehen, der der Anlass ist, und nicht etwa eine Regel nehmen, wo alles drunter gepackt werden kann. Das können Sie heute noch gar nicht sehen, welche Fehler alles darunter fallen können. Das heißt, Sie machen ein Fass auf, ohne zu wissen, was in Ihrem Fass jetzt steckt. Das ist nicht nötig, das heißt, es reichte, wenn es nur um Olympia geht, das sind Überleitungsbestimmungen. Und das hat sich dann auch erledigt mit Olympia, ob nun Hamburg den Zuschlag bekommt oder nicht, das spielt dann keine Rolle mehr. Das ist der Grund, das dahin zu machen.

Der verfassungspolitische Grund ist, dass ich davor warne, die Legitimationsprobleme eines solchen Verfahrens zu übersehen. Ich habe erinnert an die Geschichte der Bundesrepublik. Die Bundesrepublik war am Beginn sehr direktdemokratisch freundlich. Und innerhalb von zwei, drei Jahren schaltete das völlig um. Und es war immer die Rede davon, wir haben eine repräsentative Demokratie, und zwar exklusiv eine repräsentative, und alles andere ist dann sozusagen Abfall von diesem Ideal. Dies ist spätestens mit der Vereinigung 1990 gefallen, aber schon vorher gebröckelt. Mittlerweile haben wir – und Hamburg ist ja der Vorreiter – ein sehr ausgeprägtes, direktdemokratisches Instrument in allen Ländern, bis auf den Bund. Wenn Sie es nun aber so machen, dass die Regierung – und hier möchte ich noch etwas klarstellen. Es steht, auf Antrag der Regierung kann die Bürgerschaft das machen. Das heißt, die Bürgerschaft kann den Antrag nicht verändern, kann ihn nur ablehnen. Das heißt, es ist ein Exekutivprojekt, das hier unterstützt wird, wo wir in einem Exekutivprojekt sozusagen die Bürgerschaft nur das "Friss oder stirb"-Syndrom hat. Und über die Bürgerschaft hinweg auf das Volk zugegriffen wird. Das heißt, die Exekutive verschafft sich eine Legitimation durch unmittelbaren Zugriff auf das Volk. Und das ist etwas, was in unserem System sozusagen in gewissem Sinne widersprüchlich ist, denn wir haben ja die Regierung gewählt, damit sie uns vier Jahre regiert und alles das tut, was sie für richtig hält, und sich dafür verantwortet nach vier Jahren. In dem Augenblick, wo sie zwischendurch aber immer wieder das Volk in die Verantwortung nimmt, und das täte sie ja hier im Falle von Olympia, Olympia wird durchgeführt und es stellt sich heraus, ein riesiges Defizit kommt nachher raus, dann wird die Regierung sagen, wir waren nicht schuld, ihr habt das auch gewollt. Wir haben es alle gewollt. So wird es sein. Das heißt, die Verantwortung der Regierung wird verlagert auf das Volk. Und wenn Sie das nun einmal machen, mag es ja angehen, aber wenn Sie das so organisieren wie in dem 4b (?), dass das praktisch für jeden Fall gemacht werden kann, dann zerstören Sie das alte System der Checks and Balances. Und davor würde ich warnen, ich kann nicht sagen, dass es verfassungswidrig ist, aber es ist in meinen Augen töricht, so zu handeln.

**Vorsitzende:** Ja, noch mal für die klare Aussage. Jetzt Professor Kämmerer dazu ergänzend?

**Herr Dr. Kämmerer:** Ja, noch eine Fußnote zum Punkt Einzelfallgesetz. Ein Gesetz über eine Volksbefragung oder Volksabstimmung nur über Olympia wäre aus meiner Sicht nicht deswegen verfassungswidrig, weil es sich um ein Einzelfallgesetz handelt, sondern weil diese Form der Willensbildung in der Verfassung bisher nicht vorkommt. Man müsste sie also in der Verfassung erst schaffen. Schüfe man sie nur für Olympia, könnte natürlich auch ein Einzelgesetz nur für Olympia dann das Nähere regeln. Es gibt übrigens in Österreich eine verfassungsrechtliche Regelung zur Volksbefragung, die gar nicht mal besonders lang ist. Hätte man so eine Regelung in Hamburg, könnte man natürlich wiederum auch kein Einzelfallgesetz zu Olympia machen, weil man dann andere Fallgestaltungen, andere wichtige Fragen, ausschliesse. Und damit hätte man Probleme mit dem Gleichheitssatz. Es läuft also so alles in allem wieder darauf hinaus, dass eine verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen werden muss, aber es ist eben nicht dieses grundrechtlich relevante Einzelfallgesetz, bei dem die willkürliche Beschränkung von Grundrechten oder die willkürliche Beschneidung des Rechtsschutzes die Regelung des Einzelfalls durch Gesetz hindert.

**Vorsitzende:** Herzlichen Dank dafür. Wir sind also so weit eigentlich, dass wir in irgendeiner Form eine verfassungsrechtliche Grundlage brauchen werden. Gibt es jetzt zu dieser Frage Einzelfallregelung, zu diesem Punkt noch gezielte Fragen, auch Nachfragen seitens der Abgeordneten? Dann sollten wir das hier zusammenfassen. Dann erst Herr Müller, Sie hatten sich ohnehin gemeldet. Ihnen folgt dann Herr Westenberger.

**Abg. Farid Müller:** Ich hatte zu der Einzelfallregelung aber noch einen anderen Punkt, aber den kann ich später noch anbringen. Bei der Einzelfallregelung in der Verfassung, was jetzt zumindest von den anwesenden Experten auf Zustimmung gestoßen ist, dass das ginge, bleibt meine Frage: Wäre das nicht aber auch in der Einzelfallregelung genauso zu kompliziert zu regeln in Verbindung mit der Volksgesetzgebung? Wie die Vorlage, die wir haben jetzt, sozusagen Referenden generell zu erlauben, wenn es die entsprechenden Bedingungen erfüllt. Weil natürlich wollen wir ja keine Volksbefragung auf Verfassungsebene haben und einen Volksentscheid, der zwei Jahre später noch mal zum selben Thema stattfindet. Also das würde ja sozusagen eine Verwirrung auslösen. Wie soll das denn gehen? Und deswegen haben wir einmal eine Befragung gehabt, und hinterher haben wir einen Entscheid gehabt, das würde niemand mehr so richtig verstehen. Deswegen meine Frage: Wäre, was die Komplexität der Änderung bei einer Einzelfalllösung oder bei der generellen Lösung jetzt betrifft, nicht die gleiche?

**Vorsitzende:** Vielen Dank für die Frage, die ist, glaube ich, klar geworden. Ich schlage vor, wir nehmen die Frage von Herrn Westenberger gleich dazu, dann können Sie beides beantworten. Bitte.

**Abg. Michael Westenberger:** Frau Vorsitzende, herzlichen Dank. Selten hört man am Nachmittag die Worte töricht, das ist etwas mehr, was ich aus der Vorlesung noch kenne. Die Frage ist, die von Professor Meyer und von Professor Kämmerer aufgeworfen ist, mit dem Initiativrecht des Satz 1 in 4b. Sehen Sie damit eine Verletzung des Kernbereichs des Parlaments und damit auch etwas, was die Wesentlichkeitsrechtsprechung uns in den letzten Jahren doch mit auf den Zettel geschrieben hat, was jeweils zum Kernbereich der Exekutive und zum Kernbereich der Legislative zählt? Würde mit der Form, wie hier 4b dann in der Praxis angewandt werden könnte, der Kernbereich des Parlaments betroffen werden? Und dann die Anschlussfrage: Wäre der Kernbereich oder wäre das, was das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Wesentlichkeitsrechtsprechung definiert hat, betroffen?

**Vorsitzende:** Das ist jetzt nicht komplett derselbe Themenkomplex, aber wir bitten jetzt einfach um Antworten. Wer mag beginnen? Herr Professor Meyer, gern.

**Herr Dr. Meyer:** Also, Herr Müller, ist natürlich klar, wenn Sie das in die Überleitungsbestimmungen verschieben und es nur auf Olympia beziehen, müssen Sie natürlich das Verfahren auch regeln, genauso wie jetzt in 4b. Ob Sie es genauso regeln, ist eine andere Frage, ob Sie da viel in dem Ausführungsgesetz machen, ist auch eine andere Frage, eine viel einfacher zu lösende Frage, weil es sich ja nur auf diesen einen Fall bezieht. Aber regeln müssen Sie was. Sie können doch nicht sagen, bei Olympia können wir das so und so machen, und nicht weitere Regelungen vorsehen. Das ist nicht möglich.

Zu der Kernbereichsthese: Na ja, also die Kernbereichsthese, das ist immer so ein Problem. Also die Kernbereichsthese, was die Exekutive angeht, ist gegenüber den Parlamentarischen Untersuchungsausschüssen entdeckt worden, um die Regierung davor zu bewahren, dass sie nun alle ihre Geheimnisse dem Parlamentarischen Untersuchungsausschuss offenbaren muss. Dann ist der Kernbereich dann auf Institutionen übertragen worden wie also das Parlament. Nur in unserem Falle würde ich sagen, der Kernbereich kann nicht betroffen werden, das Parlament kann einfach Nein sagen, ganz Schluss, aus. Das heißt, es kann praktisch die Regierung zwingen, Ihren Antrag so zu gestalten, wie es dem Parlament gefällt, theoretisch. Wo praktisch die größeren, die schwereren Gewichte liegen, ist eine andere Frage. Aber theoretisch ist ja das Parlament in der Lage, es abzulehnen. Aber es kann nach der Formulierung, die ich gefunden habe bisher, kann es nicht das Parlament, kann nicht den Antrag ändern. Und er kann noch nicht mal den Termin ändern, sondern kann nur sagen, ich mache es nicht, wenn du nicht von dir aus vorschlägst zu ändern. Das heißt, das Parlament kommt in eine schwierige Situation. Ob man das aber schon einen Eingriff in den Kernbereich bezeichnen möchte, möchte ich eher sagen, nein. So schwerwiegend er ist, dieser Eingriff, wenn er überhaupt ein Eingriff ist.

**Vorsitzende:** Vielen Dank, Herr Professor Meyer. Herr Wagner nickt, ist das eine Wortmeldung?

**Herr Wagner:** Ja, ich kann das nur unterstreichen. Dadurch, dass das Parlament die Möglichkeit der Ablehnung hat, glaube ich nicht, dass der Kernbereich berührt ist. Und zu der Frage von Herrn Müller: Natürlich muss das geregelt werden, eine Einzelfallregelung, aber man weiß, wovon man spricht. Es ist überschaubarer, und man kann für diesen Einzelfall genau die einzelnen Kriterien festlegen, wie sie vernünftig erscheinen, während bei der Breite des Artikel 50 4b, der uneingeschränkt alles abdeckt, da ist das viel schwieriger aus meiner Sicht, dies alles abzuwägen und abzudecken, und da, denke ich mal, ist im Hinblick auf die Kürze der Zeit, die Sie ja nun haben, davor zu warnen, das jetzt übers Knie zu brechen. Und deswegen ist das der Charme der Einzelfallregelung. Danke.

**Vorsitzende:** Herr Professor Winterhoff, Ihnen folgt dann Herr Professor Kämmerer.

**Herr Dr. Winterhoff:** Was das Verhältnis angeht von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheid auf der einen Seite und dem dann eventuell speziellem Olympiareferendum, so stellen sich aus meiner Sicht die gleichen Abgrenzungsschwierigkeiten. Man muss die Frage, in welchem Verhältnis soll ein solches Referendum, sei es in einer einmaligen Konstellation über die Olympiaaustragung in Hamburg, sei es in einem allgemeinen Sinne, in welchem Verhältnis soll dieses Referendum zu Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid stehen? Und diese Fragestellung, die vielleicht zunächst einfach klingt, die ist durchaus vielschichtig. Der vorliegende Entwurf für die Verfassungsänderung greift die Probleme an. Wenn man genauer hinsieht, stellen sich die Fragen aber noch viel vielfältiger. Es gibt die Möglichkeit, dass eine Volksinitiative schon anhängig ist, wenn der Beschluss gefasst wird über das Referendum. Es kann sein, dass die Volksinitiative die 10 000 Unterschriften zusammenbekommt nach der Beschlussfassung der Bürgerschaft, aber vor der Durchführung des Referendums. Gleiches gilt für ein Volksbegehren. Und

insofern stellen sich all die Fragen, die wir im Hinblick auf den Entwurf zur Verfassungsänderung zu diskutieren haben, genauso, wenn man eine Einzelfallregelung nur im Hinblick auf ein Olympiareferendum durchführen will. Der einzige Unterschied, den ich sehe, ist der, den auch Herr Professor Schiller angesprochen hat. Es ist, wenn man eine Einzelfallregelung nur im Hinblick auf Olympia trifft, von vornherein absehbar, dass es nur einen Anwendungsfall geben wird, und diesen Anwendungsfall kennt man schon. Wenn man eine allgemeingültige Regelung schafft, dann muss man weiterdenken, man muss sich nämlich fragen, in welchen Fällen könnte das wohl umgesetzt werden, wann könnte es zur Anwendung gelangen, und welche Folgeprobleme könnten daraus resultieren. Das ist aber aus meiner Sicht der einzige Unterschied. Die Abgrenzungskonstellationen zur Volksinitiative und Volksgesetzgebung allgemein, die stellen sich genauso.

**Vorsitzende:** Vielen Dank. Herr Professor Kämmerer.

**Herr Dr. Kämmerer:** Ja. Zur Frage von Herrn Müller. Ich kann da nur meinen Vorrednern zustimmen, die Fragen würden sich genauso stellen. Man müsste dann in der Regelung zusätzlich noch die Frage aufnehmen, wodurch definieren sich Olympische Spiele, welche Olympischen Spiele sollen überhaupt erfasst werden. Ich gebe auch zu bedenken, ob es überhaupt der verfassungsrechtlichen Dignität entsprechen würde, eine Regelung speziell für Olympische Spiele herbeizuführen, umso mehr, als es sich nicht gerade um eine staatliche Veranstaltung handelt. Das Internationale Olympische Komitee ist keine internationale, staatliche Organisation. Ich denke, dass es schon einen guten Grund gibt, von einer Einzelfallregelung mit einem ganz bestimmten Inhalt, die die gleichen Probleme aufwerfen würde, Abstand zu nehmen.

Zur Frage von Herrn Westenberger: Verletzungskernbereich des Parlaments. Hier würde ich auch sagen, der Kernbereich ist schon aufgrund der Möglichkeit des Parlaments, sich zu wehren, überhaupt der relativ hohen Hürde, wenn es bei der Zweidrittelmehrheit bleibt, nicht beschränkt, und weil das Parlament am Schluss nicht entscheidet. Es ist auch so eine Entscheidung am Parlament vorbei, mit Zustimmung des Parlaments, auch im Falle eines normalen Volksentscheids wird der Kernbereich des Parlaments nicht betroffen sein. Und schließlich ist die Frage, wie sich Initiativrechte der Regierung zum Kernbereich des Parlaments verhalten, ohnehin sehr schwer zu beantworten, wenn man an das Haushaltsrecht als höchste Prerogative des Parlaments denkt, das aber immer durch eine Initiative der Regierung eingeleitet wird. Wo hält das Parlament Änderungsrechte, und die scheint es hier nicht zu geben. Allerdings könnte man die Regelung durchaus so verstehen und ausgestalten, dass hier auch Gestaltungsrechte der Bürgerschaft noch in Betracht kommen.

**Vorsitzende:** Vielen Dank, Herr Professor Kämmerer. Herr Dr. Duwe.

**Abg. Dr. Kurt Duwe:** Ja, erst mal vielen Dank, auch von der FDP-Fraktion, dass Sie hier so mit geballter Wissenskraft vor dem großen Problem stehen, das wir uns selbst geschaffen haben. Also uns würde natürlich eine Einzelfallbehandlung dieses Problems sehr gut gefallen. Ich habe zwei Fragen. Eine Frage ist das Initiativrecht. Wäre es nicht besser in der Bürgerschaft angesiedelt? De facto, politisch wird das dann sowieso über die Mehrheitsfraktionen eingebracht werden, aber ich denke mal, das ist eine Sache, die eigentlich von der Bürgerschaft ausgehen sollte und eigentlich auch innerhalb der Bürgerschaft schon mal vordiskutiert wird. Das heißt, nur das, was man sich vornimmt, dann vorher in der Bürgerschaft diskutiert, als im Nachhinein einen Vorschlag des Senats zu erhalten und dann die anderen Fraktionen, die nicht in der Regierung sind, natürlich dann vor vollendete Tatsachen gestellt werden. Ich fände es besser, wenn das eben vom Parlament ausgehen würde. Also ist das Ihrer Meinung nach relevant? Oder gibt es da andere Vorschläge? Damit verbunden ist das Quorum, ist Zweidrittel eigentlich hoch genug? Dreiviertel? Man muss sich ja überlegen, wie die Verhältnisse sein können.

Die dritte Frage ist: Wie kann man verhindern, dass eine Entscheidung des Volkes, Ja oder Nein, innerhalb von drei, vier, fünf Jahren nach dieser Entscheidung wieder durch Volksgesetzgebung oder durch Parlamentsbeschlüsse revidiert wird? Im Prinzip, falls wir das nicht schaffen, und wir bekommen ein Ja, dann würden ja die Verhandlungen weitergehen, und nach einem Jahr kann dann eine Volksinitiative kommen und sagen, wir wollen das alles nicht. Die Möglichkeit, dass so etwas passiert, würde natürlich wie ein Damoklesschwert dann über der ganzen Planung stehen. Wie sehen Sie die Möglichkeiten, dass zumindest zwei, drei Jahre nach der Entscheidung dann rechtlich Ruhe herrschen könnte?

**Vorsitzende:** Das waren jetzt eigentlich drei Fragen in einer: Initiativrecht, Quorum und Sperrfrist. Sie sind tapfer und kriegen das hin mit Ihren Antworten. – Herr Professor Schiller.

**Herr Dr. Schiller:** Ich möchte zunächst zu dem Antragsrecht Ihren ersten Punkt aufgreifen. Es stellt sich ja die Frage, warum eigentlich in dem Entwurf überhaupt ein ausschließliches Antragsrecht des Senats vorgesehen ist, und das die Begründung dafür sein soll. Das leuchtet mir eigentlich nicht ein. Bei einem Landeshaushalt ist es ja etwas anderes, weil insgesamt eine haushaltspolitische Gesamtsicht erst einmal vorgelegt werden müsste, dann bearbeitet werden kann. Aber hier geht es ja um eine Einzelfrage, und hier kann ich nicht erkennen, warum der Senat hier ein exklusives Antragsrecht, Initiativrecht haben soll. Insofern stimme ich Ihrer Position, die Sie in Ihrer Frage formuliert haben, durchaus zu. Natürlich muss es in solchen Fällen die Querverbindung zwischen Parlament und Senat geben, aber das hat man ja üblicherweise dadurch geregelt, dass eine Stellungnahme des Senats einzufordern ist, und ohne diese Stellungnahme kann es auch nicht weiter gehen. Gut, ich lasse es einmal bei diesem einen Punkt im Moment.

**Vorsitzende:** Herr Professor Meyer.

**Herr Dr. Meyer:** Ich habe eine ganz einfache Erklärung: Weil es um Olympia ging. Denn Olympia ist von der Regierung verhandelt worden, nicht vom Parlament. Deshalb, das ist ganz einfach.

**Vorsitzende:** Das ist zutreffend. Die rechtliche Außenvertretung der Stadt liegt in der Tat beim Senat.

(Abg. Dietrich Wersich: Und deshalb die Generalregelung für alle Zeiten? – Herr Dr. Schiller: Nein.)

**Vorsitzende:** So, Initiativrecht, Quorum, Sperrfrist waren die drei Fragen von Herrn Dr. Duwe. – Herr Professor Winterhoff.

**Herr Dr. Winterhoff:** Zu den ersten beiden Punkten kann ich es relativ kurz machen. Das sind letztlich beides verfassungspolitische Fragen. Wo soll das Initiativrecht angesiedelt werden? Wie hoch soll das Quorum sein? Das liegt in der Gestaltungshoheit der Hamburgischen Bürgerschaft, die dafür zuständig ist, die Verfassung entsprechend zu ändern. Es gibt sicherlich gute Argumente dafür, den Senat einzubeziehen, nämlich etwa das Argument, dass man dadurch eine doppelte Einleitungshürde statuiert. Es liegt nicht allein im Ermessen der Bürgerschaft, ob ein solches Verfahren durchgeführt wird, sondern man braucht zusätzlich auch das zweite oder die beiden höchsten Verfassungsorgane neben dem Hamburgischen Verfassungsgericht. Die muss man zusammen ins Boot holen. Das mag man abtun als reine Theorie, weil sich der Senat ja ohnehin auf die Mehrheitsfraktion in der Bürgerschaft stützt, trotzdem, bei rein juristisch-formeller Betrachtung ist es etwas anderes, ob es allein der Bürgerschaft übertragen ist zu entscheiden, oder ob auch der Senat zustimmen und das Verfahren sogar einleiten muss.

Entsprechendes gilt für die Frage, ist das Quorum von zwei Drittel zu niedrig. Da kennt die hamburgische Verfassung ja auch diverse Spielarten von Quoren. Man kann abstellen auf

die Mitgliederzahl, man kann abstellen auf die Zahl der abgegebenen Stimmen. Man kann sagen zwei Drittel, man kann drei Viertel nehmen. Das ist letztlich eine Frage, die man beantworten kann anhand von Wahrscheinlichkeitsprognosen. Wie wahrscheinlich ist es, auch möglicherweise in der fernen Zukunft, dass sich die politischen Verhältnisse so ändern, dass man eine Zweidrittelmehrheit quasi mit links bekommt und damit dieses Instrument möglicherweise

(Zuruf: Mit links ist jetzt schon!)

– Mit links, ich spreche immer im metaphorischen Sinne, wenn ich solche Formulierungen verwende.

**Vorsitzende:** Verzeihen Sie die kurze Unterbrechung, Herr Professor Winterhoff. Es ist unhöflich, aber es wäre auch unhöflich, Herrn Professor Meyer nicht kurz zu verabschieden, und uns bei Ihnen ganz herzlich zu bedanken, dass Sie gekommen sind.

(Herr Dr. Meyer: Es hat mir wie immer Freude gemacht.)

Sehr schön. Vielen Dank. – Fahren Sie bitte fort. Verzeihen Sie die Unterbrechung.

**Herr Dr. Winterhoff:** Kein Problem. – Wie gesagt, es ist nicht absehbar – möglicherweise, das müssen Sie als dafür politisch Verantwortliche entscheiden –, wie sich die Mehrheitsverhältnisse in der Zukunft ändern und ob die Erreichung einer Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen möglicherweise in zehn Jahren noch genauso schwer ist, wie heute, oder ob das leichter sein kann. Das sind beides verfassungspolitische Fragen.

Anders ist die dritte Frage, die Sie gestellt haben. Kann man denn tatsächlich für zwei bis drei Jahre eine Änderungssperre sicher etablieren. Das ist wiederum eine Frage, die man nur beantworten kann, wenn man sich noch einmal klarmacht, welche rechtlichen Maßstäbe eigentlich gelten. Da habe ich möglicherweise auch eine inhaltliche Abweichung von Herrn Kollegen Kämmerer. Aus meiner Sicht sprechen wir hier eher darüber, dass die Verfassung geändert werden soll. Deswegen geht es nur um die Fragen, welche Vorgaben gelten für den verfassungsändernden Gesetzgeber. Woran ist dieser gebunden? Der verfassungsändernde Gesetzgeber in Hamburg ist nicht an eine Ewigkeitsklausel gebunden, so wie sie etwa in Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes steht. Es gibt in Hamburg keinen verfassungsänderungsfesten Kern. Das heißt, der hamburgische verfassungsändernde Gesetzgeber hat größere Gestaltungsspielräume als der verfassungsändernde Gesetzgeber auf Bundesebene.

Das leitet zu der Frage über, welche Kriterien gelten denn. Herr Professor Kämmerer hat abgestellt, jedenfalls in der schriftlichen Ausführung, auf die Organtreue. Aus meiner Sicht ist der Grundsatz der Organtreue nur anzuwenden im Verhältnis von Verfassungsorganen untereinander, die im Rahmen der unveränderten Verfassung miteinander agieren. Wenn aber der verfassungsändernde Gesetzgeber die Verfassung als solche anfasst und ändert, dann ist er nicht an den Grundsatz der Organtreue gebunden, denn die Organtreue gilt eben nur für die Verfassungsorgane, die im Rahmen der unverändert bleibenden Verfassung ihre Aufgaben und Befugnisse wahrnehmen. Sie gilt nicht für den verfassungsändernden Gesetzgeber. Deswegen hätte ich aus verfassungsrechtlicher Perspektive – wohlgermerkt, verfassungsrechtlicher Perspektive – keine Bedenken, wenn man eine Sperre anordnen würde, dergestalt, dass ein solches Referendum für einen Zeitraum von zwei oder drei Jahren sakrosankt ist und nicht erneut durch Volksgesetzgebung oder auch sogar durch die Bürgerschaft infrage gestellt werden darf.

**Vorsitzende:** Herr Professor Kämmerer.

**Herr Dr. Kämmerer:** Dann kann ich gleich darauf auch erwidern. Zunächst will ich die Fragen von Herrn Dr. Duwe in der Reihenfolge beantworten. Ich will nicht alles wiederholen, in einigen Punkten stimme ich auch meinen Vorrednern völlig zu.

Das Initiativrecht kann man, erster Punkt, durchaus auch bei der Bürgerschaft andocken. Die Frage ist, welche Funktion man diesem Recht des Senats, dem Antragsrecht des Senats, zuerkennt. Ich hab es so verstanden, und damit sind wir wieder bei dem schon erwähnten Kernbereichsaspekt, dass der Senat damit auch eine gewisse Kontrolle über die Bürgerschaft ausübt, dass sie nicht ohne zwingenden Grund Befugnisse abgibt, die sie selbst wahrnehmen könnte. Nun könnte man sagen, dafür reicht die Zweidrittelmehrheit, aber es ist ja schon eingeworfen worden, dass es Situationen gibt, in denen der politische Druck von außen so stark ist, dass man sehr vieles, was objektiv sonst nicht für wichtig gehalten würde, als eine sehr wichtige im Referendum zu behandelnde Entscheidung gehalten wird. Unter diesen Aspekten kann man über das Antragsrecht des Senats durchaus diskutieren, für sakrosankt halte ich es allerdings durchaus nicht

(Abg. Dietrich Wersich: Können Sie den politischen Druck mal etwas erläutern, inwieweit das Parlament dem stärker ausgesetzt ist als der Senat zum Beispiel, oder ob der Senat, wenn er sagt, wir wollen das Volk abstimmen lassen, nicht das Parlament so unter Druck setzt, eigentlich dem nur zustimmen zu können?)

Herr Dr. Kämmerer: Natürlich kann sich der politische Druck auch auf den Senat auswirken, aber unmittelbarer dem Volk gegenüber stehen doch die Abgeordneten der Bürgerschaft. Und ich gehe einmal davon aus, dass sich politischer Druck am ehesten über die Parteien in die Fraktionen fortpflanzt und das Parlament zunächst mal überlegt, wie es auf diesen politischen Druck hin handelt. Ich sage, das ist keine zwingende Argumentation, aber es kann nun durchaus sein, dass der Senat sich nicht minder unter Druck sieht. Es ist nur eine Erklärung dafür, dass das Antragsrecht des Senats hier möglicherweise in bestimmten Konstellationen eine gewisse Sicherungsfunktion ausübt.

Wenn das so ist, zwei Drittel der Abstimmenden, damit bin ich beim zweiten Punkt. Wir sollten auch berücksichtigen, auf welcher Ebene wir uns bewegen. Wir bewegen uns auf der Ebene der Gesetzgebung um möglicherweise eine andere Vorlage, die gar nicht mal Gesetzeswirkung hat. Und ich denke, man sollte es hinreichend von der Verfassungsgebung absetzen. Alles, was mehr als zwei Drittel ist, wird schon sehr hoch aufgehängt, was die Anforderungen betrifft.

Zu Satz 7, hier bin ich vielleicht missverstanden worden. Ich behaupte mitnichten, dass das Prinzip der Organtreue ein Maßstab ist für die Änderung oder Nichtänderung der Verfassung. Ich sage nur, dass man es im Kopf haben muss, wenn man eine Verfassungsänderung vornimmt, weil nämlich die so geänderten Vorschriften zueinander natürlich eine Berücksichtigung der Organtreue erfordern können. Wir haben Verfahren nach Artikel 50 Absatz 1 bis 3. Wir haben jetzt ein neues Verfahren nach Artikel 50 Absatz 4b. Vielleicht beides sind Entscheidungsvarianten, die miteinander abgestimmt und harmonisiert werden müssen, und hier spielt das Prinzip der Organtreue rein. Richtig ist auch, ja, wir haben keine Ewigkeitsgarantie, aber wir haben eine Anforderung der Systemgerechtigkeit, die in diesem Falle vom Demokratieprinzip beeinflusst wird, das heißt, wir müssen aus Gründen des Geistes der Verfassung nun zumindest rechtspolitisch darauf achten, dass die Regelungen zueinander nicht in einem funktionalen Widerspruch stehen.

**Vorsitzende:** Vielen Dank. – Herr Professor Schiller.

**Herr Dr. Schiller:** Ich würde zu der Frage der Bindungsfrist noch eine Bemerkung machen wollen. In der Diskussion ist ja immer eine Bindungsfrist von etwa zwei bis drei Jahren. Niemand hat bisher von vier bis sechs, sieben ...

(Zuruf: Doch! – Abg. Christiane Schneider: Maximal fünf! – Abg. Dr. Andreas Dressel: Legislaturperiode!)

Maximal fünf, gut.

**Vorsitzende:** Sprechen Sie einfach.

**Herr Dr. Schiller:** Ich denke, da muss man in der Tat realistisch bleiben. Eine Bindungsfrist über die Legislaturperiode oder fünf Jahre hinaus ist überhaupt nicht denkbar. Natürlich stellt sich hier die Frage: Braucht man sie denn überhaupt? Denn für zwei bis drei Jahre kriegt man eine Bindungswirkung für einen Entscheid, der rechtlich gültig ist, auch als politische Bindungswirkung hin. Also das würde das etwas entlasten. Aber natürlich ist hier bei diesem Olympiaprojekt die Problematik ja eine ganz andere, nämlich, wie sieht eigentlich die Diskussionslage aus und die Kontroverslage, wenn in vier, fünf, sechs, sieben Jahren die Ausgabestrukturen überhaupt konkret auf den Tisch kommen unter Bedingungen, die dann haushaltspolitisch gelten, die dann haushaltspolitisch vorhanden sind? In eine solche Situation hinein können Sie meines Erachtens eine rechtliche Bindungsfrist nicht verlängern wollen. Das ist unmöglich. Von daher ist dann irgendwann das Spiel der politischen Kräfte und auch der Verfahrensformen wieder offen.

**Vorsitzende:** Vielen Dank für diese Hinweise. – Herr Wagner.

**Herr Wagner:** Ich glaube, verfassungsrechtlich kann man das alles so regeln mit dem Initiativrecht. Ob es klug ist, ist eine andere Frage. Und immerhin, auch bei Verfassungsänderungen, bei Gesetzen können auch Dinge aus der Mitte des Parlaments heraus angestoßen werden. Hier möchte ich aber doch noch einmal auf die Sperrfrist hinweisen. Ich habe das vorhin ganz kurz getan, das mag alles vielleicht bei Olympia einleuchten, aber nach dem vorliegenden Entwurf der Koalitionsfraktionen haben wir das ja ganz generell. Und hier dieses Beispiel Olympia zeigt nun gerade, dass die Sperrfrist etwa viereinhalb Jahre wirken würde, und das ist ein relativ langer Zeitraum, in dem eben auch haushaltspolitisch eine Menge passieren kann. Sie haben parallel dazu die Schuldenbremse in die Verfassung vor einigen Jahren aufgenommen. Dort kann – ich will jetzt keine Horrorszenarien an die Wand malen haushaltspolitischer Art, aber die Phantasie haben wir hier alle im Raum – es unter Umständen die Notwendigkeit geben ... auch bei anderen Projekten und, wie gesagt, reden wir ja ganz allgemein bei der jetzigen Formulierung auch von der Möglichkeit anderer Projekte, und deswegen ist diese Sperrfrist schon nicht ganz unproblematisch.

**Vorsitzende:** Vielen Dank. – Dann hat jetzt endlich Frau Schneider das Wort.

**Abg. Christiane Schneider:** Weil ich jetzt so viel zurückgesteckt habe, will ich gern auch drei Fragen stellen. Ich bedanke mich erst einmal für Ihre Vorträge, die ich sehr erhellend fand. Ich will gleich an die Frage der Sperrfrist oder Bindungsfrist anknüpfen, das ist ja problematisiert worden. Es ist in der Tat so, für Olympia würde das bedeuten, wenn es im Herbst stattfindet, dann sind es ungefähr viereinhalb Jahre, die die Sperrfrist gilt. Und dann können sich ja die Voraussetzungen, aber das gilt auch generell, vollständig ändern, und wenn vier Jahre lang das nicht durch ein Volksbegehren aufgehoben werden kann, würde das heißen – bleiben wir bei dem Projekt Olympia –, wenn man nach zwei Jahren feststellt, die Kosten werden sich vermutlich gegenüber dem, was zunächst angegeben worden ist, verdoppeln, dann gibt es überhaupt keine Möglichkeit auszusteigen. Und wenn die viereinhalb Jahre um sind, dann sind so viele Fakten geschaffen, dass es wahrscheinlich teurer würde, das zu stoppen, als so. Deswegen, was wäre denn in Ihren Augen eine angemessene Sperrfrist? Diese Frage würde ich an alle richten.

Die zweite Frage, da will ich auch an die Frage des Initiativrechts. Wir teilen die Bedenken, die geäußert worden sind. Es ist ein Exekutivprojekt, aber ich habe noch eine konkrete Frage

dazu. Es ist jetzt nicht vorgesehen ein Recht der Opposition, einen eigenen, also einen Gegenvorschlag zu machen. Wie würden Sie, wenn es bei dem Initiativrecht des Senats bleibt, das bewerten, dass es, sagen wir einmal, für 20 Prozent, 25 Prozent, wie auch immer, der Opposition kein Recht gibt, einen Gegenvorschlag zu machen.

Dann komme ich zum dritten Punkt. Der Gegenvorschlag kann ja nach der Vorlage von SPD und GRÜNEN praktisch nur durch ein entweder schon erfolgtes Volksbegehren oder durch eine Volksinitiative, die schon die zehntausend Stimmen zusammengebracht hat .... Da habe ich folgendes Problem: Der Termin wird auch auf Vorschlag des Senats durch die Bürgerschaft mit einfacher Mehrheit festgesetzt. Ich glaube, man braucht nicht viel Phantasie um zu sagen, dass natürlich die Terminfestsetzung eine ganz wichtige Frage ist. Ich gebe mal ein Beispiel. Würde zum Beispiel der Beschluss Anfang Juli stattfinden, dann müsste eine Volksinitiative, die sich jetzt auf den Weg macht, bis dahin zehntausend Stimmen gesammelt hat, die müsste dann in den Sommerferien weitere – Sie hatten 260 000 Stimmen geschrieben; das ist nicht wahr, aber 65 000 Stimmen ist auch nicht ohne; das wissen alle, die schon mal gesammelt haben –, müsste also innerhalb von drei Wochen in einer ganz ungünstigen und schwierigen Zeit die Unterschriften sammeln. Also mir gefällt nicht, dass über diese Terminfestsetzung, über die man abstimmen kann, doch in sehr, sehr starkem Maße der Erfolg oder Nichterfolg so einer Abstimmung, die ja von oben, also von der Exekutive initiiert worden ist, abhängt. Deshalb frage ich Sie auch, wie kann man dagegen etwas aufstellen? Und wäre nicht generell richtig, eine gewisse Frist, in der denn das Referendum stattfindet, also eine Mindestfrist, einzubauen, dass das nicht nach, was weiß ich ... Das Problem ist ja – irgendeiner von Ihnen hat es angesprochen –, das ist eine Verfassungsänderung, die ist wegen Olympia, aber die hat schon für Olympia dermaßen viele Implikationen, dass ich das auch so sehe, jetzt schon so viele Implikationen, an weitere Sachen mag man gar nicht denken ... Also wäre es nicht sinnvoll, eine gewisse Frist einzubauen, dass das nicht alles in wenigen Wochen, in drei, vier Monaten durchgezogen werden kann und ohne, dass die Voraussetzungen, die Entscheidungsgrundlagen für die Bevölkerung, also für das Wahlvolk, das dann abstimmt, das die Entscheidungsgrundlagen überhaupt wirklich vorhanden sind?

**Vorsitzende:** Gleich mehrere Fragen. Wer mag beginnen? – Gern, Herr Professor Schiller.

**Herr Dr. Schiller:** Zunächst zu der Frage angemessene Sperrfrist. In der Tat ist auch eine Frist von vier, viereinhalb Jahren, fünf Jahren unter gegebenen haushaltspolitischen Randbedingungen möglicher Turbulenzen eine lange, was zu unüberschaubaren Entwicklungen führen kann, sodass ich einfach mal so eine Größenordnung drei Jahre, längstens bis zum Ende der Legislaturperiode sagen würde. Das wäre also so ein bisschen gemittelt zu dem, was in der Diskussion ist.

Die Frage nach dem Gegenvorschlag bringt noch mal einen Aspekt auf, der vorhin von mehreren auf allgemeiner Ebene schon einmal angesprochen worden ist. Das ist die Differenz zwischen der inhaltlichen Vorlage und der Entscheidung, ein Referendum durchzuführen. Das ist meines Erachtens noch nicht hinreichend klar. Das müsste meines Erachtens in allen Regelungen, wie immer sie getroffen werden, genauer ausgearbeitet werden. Es muss meines Erachtens klar sein, dass in der inhaltlichen Ausgestaltung der Vorlage das Parlament eine entsprechende starke Position haben muss, dass das auch nicht durch das, was wir für die Referendumseinleitung bisher besprochen haben, oder was in dem Entwurf enthalten ist, erledigt ist. Also Antrag des Senats und dann Zweidrittelmehrheit der Bürgerschaft, sondern diese beiden Ebenen müssen sorgfältig getrennt werden, und da muss klar sein, dass für die inhaltliche Ausgestaltung der Vorlage die Zweidrittelmehrheit meines Erachtens gar keinen Platz hat, sondern das normale parlamentarische Prozedere und die normalen parlamentarischen Mehrheiten. Warum eigentlich nicht? Auch da mag wiederum die Stellungnahme des Senats entsprechend wichtig sein, die da eingeholt werden muss und so, aber ich finde, dass man das viel sorgfältiger trennen müsste, als es bisher geschehen ist.

Was die Entscheidungsgrundlagen angeht: Ich habe nun die Hamburger Dokumente und Hamburger Presse eigentlich nicht gründlich lesen können zu dieser Frage, aber mein Eindruck ist immerhin – Sie mögen widersprechen –, dass die Entscheidungsgrundlagen in der Sache, also die Kontur dieses inhaltlichen Antrags sonstiger Gegenstände der politischen Willensbildung, noch unklar ist. Und dass da für den Planungsprozess, der da jetzt erforderlich ist, vielleicht dass dafür Fristen gesetzt werden müssten. Das ist vielleicht wichtiger als eine Fristsetzung für das Referendum dann schon da reinzuschreiben oder dem Senat wegzunehmen. Dass der Senat das macht, das hat ja auch praktische Gründe. Aber eine Fristsetzung dafür, dass bei einem solchen finanzpolitisch riesigen Projekt die Planungsgrundlagen dann rechtzeitig vorliegen müssen, wahrscheinlich nicht vor diesem Referendum, aber dass sie nicht auf den St. Nimmerleinstag verschoben werden können und auch nicht sozusagen nur in Mosaikform entstehen können über zehn Jahre hinweg. Da, glaube ich, wären Anforderungen zu formulieren. Das wären die wichtigsten Punkte.

**Vorsitzende:** Vielen Dank. – Herr Professor Kämmerer.

**Herr Dr. Kämmerer:** Zum ersten Punkt, angemessene Sperrfrist. Wann ist eine Sperrfrist angemessen? Offen gesagt, ich weiß es nicht. Das hängt sehr von dem Projekt ab, das Sie verwirklichen wollen. Olympia ist ein dermaßen langfristiges Projekt, dass eine so lange Sperrfrist rechtlich und politisch ohnehin nicht festzusetzen wäre. Hier kommen Sie, glaube ich, an die Grenzen der Verrechtlichung des Politischen. Wenn hier der Versuch unternommen wird, eine vor langer Zeit getroffene Entscheidung im Wege des Volksentscheids wieder aufzuheben, muss man auf die Vernunft des Volkes hoffen, dass eine Revision einfach nicht mehr möglich ist. Im Übrigen hätte eine ... wenn wir eine Sperrfrist über eine Legislaturperiode hinaus ausdehnen würden, dann würden wir ein hybrides rechtliches Gebilde, eine Vorschrift von quasi Verfassungsrang, jedenfalls mit Wirkung für das Volk, schaffen, was im Normensystem etwas ganz Neues wäre.

Zum Punkt Gegenvorschlag der Opposition. Das hängt davon ab, wen Sie als materiellen Urheber der Vorlage ansehen. Nach dem bisherigen Entwurf ist es wohl eher der Senat als das Parlament. Wenn man das jetzt aber so ausgestaltet – und ich glaube, dass es einfach gesetzlich diesen Spielraum gibt –, das Parlament selbst in die Gestaltung einzubeziehen, dann sieht das vielleicht schon anders aus. Dann kommt die Oppositionsrechte möglicherweise stärker zur Geltung. Am stärksten kämen sie zur Geltung bei dem, was ich echtes Referendum nenne, wenn das Parlament beschließt und das Volk beschließt, über den Beschluss des Parlaments. Das ist aber auch mit gewissen strukturellen Gefahren verbunden, weil wir dann eine Situation haben können, in der ein unterlegener Teil des Parlaments versucht, eine Entscheidung mit Hilfe des Volkes wieder zu kippen. Ich glaube trotzdem, dass in der jetzigen Formulierung Oppositionsrechte durchaus gewahrt sind, wenn auch in ganz anderer Form, denn gegen das Votum eines erheblichen Teils der Opposition kann wegen des Erfordernisses der Zweidrittelmehrheit ohnehin kein Referendum beschlossen werden. Das heißt, nicht gegen das Votum einer jeden Fraktion, aber es braucht doch mehr als nur die Koalitionsmehrheit.

Zum dritten Punkt. Hier sprechen Sie in der Tat etwas an, was schwierig zu regeln ist. Braucht man eine Mindestfrist? Muss man möglicherweise abwarten, bis schon in Gang gesetzte Volksinitiativen, die aber noch keine zehntausend Stimmen haben, oder Volksbegehren, die vielleicht dann doch nicht innerhalb der gegebenen Zeit von 21 Tagen das erforderliche Zwanzigstel auf sich vereinigen können, oder möglicherweise auch Volksinitiativen, die nach dem Beschluss der Bürgerschaft kommen und sich gegen den Beschluss der Bürgerschaft wenden, initiiert werden. Mein Vorschlag lautet auch in diesem Fall wieder, dass man den Konflikt, der sich daraus ergibt, am ehesten mit dem Grundsatz der Organtreue lösen kann. Es kann jedenfalls nicht darauf hinauslaufen, dass allein durch den Bürgerschaftsbeschluss, ein Referendum herbeiführen zu wollen, alle Initiativen aus dem Volk, die es schon gibt und die die erforderlichen Mehrheiten oder das erforderliche

Quorum noch nicht auf sich vereinigt haben, und alle die danach noch kommen, irgendwann gestoppt hat. Das heißt, hier ergibt sich aus diesem Prinzip der Organtreue eine Rücksichtnahme auch bei der Festsetzung des Termins. Ich würde mich hier eher für eine flexible Regelung aus diesem Verfassungsprinzip als für einen Mindesttermin aussprechen, weil es einfach sehr unterschiedliche Fallgestaltungen geben kann. Aber eben weil diese Folge des Satzes 7, dass über Jahre hinweg kein Volksentscheid mehr möglich ist, die jetzt gegebenen Rechte aus Artikel 50 Absatz 1 bis 3 doch sehr stark einschränkt, muss die Möglichkeit bestehen, bis zum Referendum diese Rechte noch in ausreichendem Maße wahrzunehmen.

**Vorsitzende:** Vielen Dank, Herr Professor Kämmerer. Eine ganz kurze Nachfrage. Sie sprechen sich gegen eine Sperrfrist über eine Legislaturperiode hinaus aus?

**Herr Dr. Kämmerer:** Nein, so möchte ich nicht verstanden werden. – Über eine Legislaturperiode hinaus? Das auf jeden Fall. Die jetzige Sperrfrist auf eine Legislaturperiode ist machbar, wenn im Gegenzug im Vorfeld des Referendums noch ausreichend Raum für die Wahrnehmung der jetzt schon in Artikel 50 verankerten Rechte besteht.

**Vorsitzende:** Vielen Dank. – Herr Professor Winterhoff. Ihm folgt dann Herr Wagner.

**Herr Dr. Winterhoff:** Zunächst auch zu der Frage, was ist die angemessene Dauer einer Sperrfrist. Ich halte es für durchaus Sachgerecht, die Dauer der Sperrfrist abhängig zu machen von der Dauer der Legislaturperiode. Als Argument gegen die jetzt vorgesehene Dauer der Sperrfrist haben Sie ja vorgebracht, dass es zu wesentlichen Änderungen der tatsächlichen Verhältnisse kommen könne, zum Beispiel der Kostenentwicklung. Das kann sich nach einer Wahl genauso ereignen. Es kann heute Wahltag sein, nach dem Wahltag treten grundlegend neue Entwicklungen ein, und trotzdem dürfen die Bürgerinnen und Bürger erst nach Ablauf der Legislaturperiode ein weiteres Mal wählen. Das heißt also, nicht jede wesentliche Änderung der tatsächlichen Verhältnisse muss dazu führen, dass eine rechtlich verbindlich getroffene Entscheidung auch wieder infrage gestellt werden kann.

Ich meine ebenso, dass man nicht nur allein auf die Dauer der Legislaturperiode abstellen kann, sondern dass man auch unabhängig davon eine Frist festlegen kann, wie das in dem hier vorgelegten Entwurf ja im Übrigen auch tatsächlich vorgesehen ist. Hier sind ja zwei Mechanismen enthalten: Es ist eine Sperrfrist vorgesehen einmal für die Dauer der jeweiligen Legislaturperiode, dann aber auch eine Mindestfrist von drei Jahren. Und auch das halte ich für sachgerecht, weil jede andere Regelung dazu führen könnte, dass es gewissermaßen zu einem Perpetuum mobile kommt, also zu einer Abfolge von Volksinitiativen, Volksbegehren, Volksentscheiden, jedenfalls Entscheidungen des Volkes, über immer wieder dieselbe oder immer wieder ähnliche Fragen. Das würde zu einer Ermüdung führen des Volkes. Auch das wäre verfassungspolitisch unklug. Deswegen meine ich, dass gute Gründe dafür sprechen, die Sperrfristen so festzulegen, wie sie hier in dem Entwurf vorgesehen sind. Im Übrigen ist ja gerade nicht von einer absoluten Unveränderlichkeit auszugehen. Die Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg kann immer ändern, zwar unter dem Vorbehalt, dass es zu dem fakultativen Referendum kommt, aber diese Möglichkeit ist der Bürgerschaft unbenommen.

Zweiter Punkt: Wie ist es mit den Oppositionsrechten? Da kann ich mich kurz fassen. Es ist vorgesehen, dass der Beschluss über die Durchführung des Hamburg-Referendums nur mit einer Zweidrittelmehrheit gefasst werden kann. Damit wird die Opposition schon in einem sehr weitreichenden Ausmaß einbezogen in die Entscheidungsfindung der Hamburgischen Bürgerschaft, und die Frage, die sich dann allein stellt, ist: Ist ein darüber hinausgehender Minderheitenschutz geboten? Muss es tatsächlich ein eigenständiges Antragsrecht der Opposition geben? Verfassungsrechtlich wiederum nicht, verfassungspolitisch kann man darüber diskutieren. Dabei muss man allerdings aus meiner Sicht auch berücksichtigen, dass die Erfahrung zeigt, dass gerade die Oppositionsfraktionen es in der Vergangenheit gut

verstanden haben, die Mechanismen von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid geschickt zu nutzen, um ihre eigenen Anliegen umzusetzen. Und wenn man das berücksichtigt, meine ich, ist es auch verfassungspolitisch keineswegs zwingend, ein eigenständiges Antragsrecht der Opposition zu verankern.

Dann zum dritten Punkt: Wie sieht es aus mit bestimmten Terminen? Da weiß ich nicht, Frau Schneider, ob ich Sie falsch verstanden habe. Wenn ich Sie richtig verstanden habe, haben Sie Ihre Frage fokussiert auf die Bestimmung des Termins für die Durchführung des Hamburg-Referendums. Das scheint mir der falsche Anknüpfungspunkt zu sein, denn der Entwurf, der hier vorliegt, stellt nicht ab für die Frage, innerhalb welcher Zeiträume können Volksbegehren und Volksinitiativen noch Unterschriften sammeln auf den Termin des Hamburg-Referendums, sondern es geht um den Termin der Beschlussfassung der Bürgerschaft über die Durchführung. Deswegen: Auf den Termin des Referendums kommt es gar nicht an. Es geht allein um den Zeitpunkt der Beschlussfassung der Hamburgischen Bürgerschaft. Das ist der Anknüpfungspunkt für die Ingangsetzung von Fristen nach diesem Entwurf. Und dann stellt sich die Frage: Wie kann man gewährleisten, dass die Bürgerschaft nicht missbräuchlich einen Termin festlegt? So habe ich die Intention Ihrer Frage verstanden. Dafür gibt es Antworten. Es gibt das Institut des Rechtsmissbrauchs, und es gibt den Grundsatz der Organtreue, der im Rahmen geltender verfassungsrechtlicher Bestimmungen – und wenn dieser Beschlussvorschlag so umgesetzt würde, dann wäre das geltendes Verfassungsrecht – auch beachtet werden müssten. Das heißt, wenn die Bürgerschaft tatsächlich missbräuchlich einen Termin über die Beschlussfassung so festlegen würde, dass die Phase, in der eine Volksinitiative zwischen dem 14. und 35. Tag nach der Beschlussfassung noch Unterschriften sammeln kann, in die Hochzeit der Sommerferien fällt, dann wäre das möglicherweise – ich halte mich da zurück –, aber möglicherweise durchaus ein Anwendungsfall für einen Verstoß gegen den Grundsatz der Organtreue. Und im Übrigen könnte man auch diese Thematik konkretisierend regeln, aber nicht in der Verfassung, sondern in einem Ausführungsgesetz. Da könnte man also Regeln vorsehen, die solche Entscheidungen der Bürgerschaft von vornherein verhindern. Wobei ich es auch nicht für realistisch halte, dass es zu solchen Entscheidungen kommen könnte.

**Vorsitzende:** Herzlichen Dank, Herr Professor Winterhoff. – Herr Wagner, bitte.

**Herr Wagner:** Vielen Dank, Frau Vorsitzende. – Ja, Herr Professor Winterhoff hat das meiste schon von dem gesagt, was ich habe ausführen wollen; möchte ich nicht wiederholen. Ich würde doch noch einmal einen Gesichtspunkt, zu dem ich selber keine abschließende Meinung habe, aber zumindest noch einmal in die Debatte werfen, das ist Artikel 24 unserer Hamburger Verfassung, wonach der Opposition eine wesentliche Bedeutung beigemessen wird. Und es ist deswegen natürlich ..., bleibt die Frage, ob der Opposition, dem Drittel, was eben nicht zugestimmt hat möglicherweise, doch ein eigenes Antragsrecht verbleibt. Ich wollte nur darauf verweisen, diese Frage war hochstreitig im Bayerischen Landtag, wie man aus der Anhörung entnehmen konnte, war übrigens einer der Gesichtspunkte der Opposition, warum die das bayerische Gesetz, das einfach gesetzliche Recht, für unter Umständen verfassungswidrig hielten, weil sie meinten, das Oppositionsrecht würde dort nicht ausreichend gewürdigt werden. Allerdings, auch das will ich betonen, hat man in Bayern keine Zweidrittelmehrheit wie hier im Entwurf, sondern nur eine einfache Mehrheit. Aber trotzdem wollte ich noch einmal auf den Artikel 24 hinweisen.

**Vorsitzende:** Herzlichen Dank. – Dann fahren wir jetzt mit den Fragen der Abgeordneten fort. Zunächst hat Herr Müller das Wort, ihm folgt dann Frau Prien.

**Abg. Farid Müller:** Ich habe, weil wir schon ein bisschen bei der Kollision waren, einige Äußerungen der Experten jetzt auch wegen Organtreue schon gefallen sind, ich habe hier in der schriftlichen Stellungnahme von Herrn Kämmerer eine Sache gefunden, die mich auch etwas beunruhigt, sage ich jetzt mal so. In dem bisher vorliegenden Vorschlag von SPD und GRÜNEN steht ja drin, dass das Volksbegehren, wenn es von sich aus sagt, wir wollen

gerne, wenn das schon besteht, beitreten zu dem Referendum, dass ... Was passiert eigentlich, wenn die Volksinitiative sagt, wir wollen gar nicht beitreten, weil wir wollen das Verfahren einfach so weiter machen, und wir dann sozusagen hinterher erklären, damit seid ihr hinfällig? So. Dann ist ja praktisch das Verfahren für sie gestorben. Da würde ich gerne noch mal von Ihnen hören: Ist das denn ein Problem, oder sehen Sie das ...? Also Herr Kämmerer sieht das als Problem, ich würde es aber gerne von den anderen auch noch mal hören. Müssen wir darauf achten, dass wir da noch einmal überlegen, wie wir das regeln, oder kann man das so regeln, und dann hat die Volksinitiative eben die Wahl eigentlich nicht, sondern kann nur beitreten oder ihr Verfahren ist damit gestoppt oder Sie müsste sozusagen die Frist von drei Jahren oder bis Ende der Wahlperiode dann einhalten und dann den Volksentscheid anmelden? Also vielleicht können Sie dazu noch einmal etwas sagen. Das hat mich etwas gestutzt, und deswegen wollte ich es von Ihnen noch einmal hören.

**Vorsitzende:** Wollen wir dann zunächst Herrn Professor Kämmerer noch mal, oder Herr Winterhoff direkt dazu? – Herr Professor Winterhoff, bitte.

**Herr Dr. Winterhoff:** Gut, vielen Dank. – Das Interessante ist, dass die Frage letztlich bestätigt, dass die Vorlage, über die wir heute unter anderem sprechen, in dem Punkt noch ein wenig unscharf ist. Denn als ich den Text gelesen habe, bin ich – vielleicht zu selbstverständlich – davon ausgegangen, dass die Regelungen in dem Absatz 4b Sätze 4 und 5 abschließend sein sollen, dass sie also abschließend und mit Spezialität gegenüber den sonstigen Regelungen in Artikel 50 festlegen sollen, was mit einer Volksinitiative und einem Volksbegehren unter den dort genannten Voraussetzungen passiert. Ich habe also den Satz 4 so gelesen, dass ein bereits unterstütztes Volksbegehren zum selben Gegenstand auf Antrag der Volksinitiatoren als Gegenvorlage dem Hamburg-Referendum beigefügt werden kann. Und dann habe ich mir hinzu gedacht: Alle anderen Rechte des Volksbegehrens, die in Artikel 50 Absatz 1 bis Absatz wohin auch immer enthalten sind, die gelten nicht mehr. Das ist eine spezielle Regelung, die abschließend festlegt, was passiert, wenn es zu einer zeitlichen Kollision zwischen dem Hamburg-Referendum und dem Volksbegehren kommt. Wenn man eine solche Regelung treffen würde auf Verfassungsebene, dass ein Volksbegehren unter den genannten Voraussetzungen nur noch das Recht der Gegenvorlage hat und sonst gar kein Recht mehr, dass es sonst ruhen würde für die Dauer der Sperrfrist, dann könnte man das meiner Meinung nach auf Ebene der Verfassung verankern, ohne dass das verfassungsrechtlich problematisch wäre. Die verfassungspolitische Dimension ist wiederum eine andere Frage, aber verfassungsrechtlich wäre das möglich, sodass sich die Lösung Ihres Problems, wenn Sie denn verfassungspolitisch das so gestalten wollen, dass die Lösung also des Problems nur darin liegt, dass man diese Vorschrift so klar formulieren muss, dass sie auch das zum Ausdruck bringt, dass ein Volksbegehren nur noch das Recht der Gegenvorlage hat und sonst kein Recht mehr.

(Herr Wagner: Ja!)

**Vorsitzende:** Vielen Dank. – Herr Professor Kämmerer, bitte.

**Herr Dr. Kämmerer:** Ja, ich kann dem beipflichten. Das Problem der jetzigen vorgesehenen Regelung besteht in dem Wörtchen "kann". Das heißt, dass es der Volksinitiative freisteht, freistehen soll, einen Vorschlag als Gegenvorlage zu unterbreiten oder es zu lassen. Wenn aber das als Recht ausgestattet ist, dann kann die Konsequenz daraus, dass die Volksinitiative von diesem Recht nicht Gebrauch macht, schlechterdings im Normenzusammenhang nicht heißen, dass die Volksinitiative keine Chance mehr haben wird, weil nämlich dann irgendwann das Hamburg-Referendum stattfindet, mit den Konsequenzen aus Satz 7. Insofern stimme ich Herrn Kollegen Winterhoff zu. Wenn man das hier in der Weise präzisiert, dass man wirklich einen Ausschluss vorsieht, wie gesagt, politisch mag man ja einiges einwenden, aber wenn man es rechtlich so vorsieht, kann man dieses Ergebnis erzielen, dass gewissermaßen ein Zwang zur Verbindung die Folge ist.

In der jetzigen Situation ergibt sich aus dem Normzusammenhang für mich, dass die Volksinitiative im normalen Verfahren der Artikel 50 Absatz 1 bis 3 weiterläuft. Wenn sie weiterläuft, haben wir den 50 Absatz 3 Satz 6, der wiederum die Bürgerschaft berechtigt, eine Gegenvorlage vorzusehen, und zwar ohne Zweidrittelmehrheit und ohne Senatsantrag. Das heißt, die Bürgerschaft könnte sich dann ihrerseits an die Volksinitiative über das Volksbegehren dranhängen.

Das Verhältnis zwischen beiden Vorschriften sollte geklärt werden. 50 Absatz 3 Satz 6 ist natürlich auch möglicherweise eine Auffangbestimmung dafür, dass im Parlament die Mehrheiten – Zweidrittel – nicht zustande kommen oder dass ein Senatsantrag fehlt. Aber es entsteht erhebliche Unsicherheit über das Verhältnis dieser beiden Bestimmungen. Diese Unsicherheit könnte man in der Weise klären, dass man entweder, das ist die eine Möglichkeit, Artikel 50 Absatz 3 Satz 6 für maßgeblich erklärt, die andere Möglichkeit ist, dass man diese Bestimmung ausschaltet, indem man festlegt, dass Artikel 50 Absatz 4b die Bestimmung ist und im Übrigen 50 Absatz 3 nicht gilt. Das hieße aber dann, dass man von dem Wahlrecht der Verbindung letztlich Abstand nehmen müsste und sagen müsste, das wird verbunden.

**Vorsitzende:** Also aus dem Kann würde dann ein Ist. Gut, das ist ja keine ganz triviale Frage, die wir da gerade beleuchten und wahrscheinlich noch vertiefen müssen. – Zunächst Herr Professor Schiller, dann Herr Wagner.

**Herr Dr. Schiller:** Ich bin ein bisschen irritiert über die Prämisse dieser Diskussion. Die Prämisse scheint doch zu sein, dass dieses Volksbegehren und diese Volksinitiative inhaltlich identisch sind. Aber ...

**Vorsitzende:** Was im Streitfall dann auch gegebenenfalls festgestellt werden müsste.

**Herr Dr. Schiller:** Ja, dann muss etwas über das gegenseitige Verhältnis geregelt werden. Aber wenn die inhaltlich nicht identisch sind, dann gelten doch diese Verfahrensstränge unabhängig voneinander, wenn ich das richtig sehe; belehren Sie mich.

**Vorsitzende:** Herr Wagner.

**Herr Wagner:** Ja, Sie sprechen da natürlich einen schwierigen Punkt an. Es heißt hier im Gesetz – und da hätte ich aber auch keine andere Idee –, zum selben Gegenstand muss es gehen, und darüber lässt sich im Zweifelsfalle trefflich streiten. Wenn es zum selben Gegenstand ist – ich unterstelle einmal, dass man das so einfach feststellen kann –, dann bleibt, glaube ich, zur Lösung Winterhoff, wenn ich das mal so sagen darf, kaum eine Alternative, weil es sonst ein wüstes Tohuwabohu geben würde, insbesondere auch im Hinblick auf die Sperrfrist. Und ich glaube, auch das Volk würde sich ein bisschen veralbert fühlen, da zwei verschiedene Abstimmungen zu machen zum selben Gegenstand. Also das wird man nicht anders regeln können. Es wäre vielleicht sinnvoll, dies noch etwas deutlicher zum Ausdruck zu bringen, wenn man es denn so will.

**Vorsitzende:** Vielen Dank. – Noch einmal Herr Professor Winterhoff.

**Herr Dr. Winterhoff:** Ich hätte noch einen Anmerkung zu der Frage, ob man nicht auch dann, wenn man von einer Sperrwirkung des Artikel 50 Absatz 4b gegenüber den restlichen Normen des Artikel 50 ausgeht, also von einer Sperre hinsichtlich des Fortgangs von Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid, ein Wahlrecht des Volksbegehrens vorsehen kann, ob eine Gegenvorlage dem Volk zur Abstimmung unterbreitet wird oder nicht. Das sehe ich nicht so kategorisch wie der Kollege Kämmerer, sondern ich bin der Meinung, man kann sagen, dass ein Volksbegehren nur noch die Möglichkeit hat, zu entscheiden, ob es von der Möglichkeit der Gegenvorlage Gebrauch macht oder nicht. Es kann auch darauf

verzichten. Dann hat es aber überhaupt keine Rechte mehr. Das könnte man in der Verfassung auch so ausgestalten. Also es ist nicht zwingend, ein Wahlrecht oder auch eine Pflicht vorzusehen.

**Vorsitzende:** Das würde man wahrscheinlich so regeln müssen; man kann ja niemanden zwingen, ein Volksbegehren anzustreben. Gut, das ist erst einmal eine Runde dazu gewesen. Das Thema werden wir, glaube ich, noch weiter haben.

Frau Prien zunächst, ihr folgt Herr Dr. Dressel.

**Abg. Karin Prien:** Vielen Dank, Frau Vorsitzende. – Zu dem letzten Punkt vielleicht noch: Dann ist das jetzt aber so ein bisschen, auch in Anbetracht der Tatsache, dass wir über einen konkreten Anlass sprechen, so ein bisschen Hase-und-Igel-Rennen jetzt. Also wenn jetzt jemand auf die Idee käme in den nächsten Wochen, eine Volksgesetzgebung zu initiieren – das kann man ja den NOlympia-Freunden dann faktisch nur empfehlen –, dann ist jedenfalls das ganze Verfahren obsolet, oder habe ich das ...? Dazu hätte ich gerne einmal Ihre Einschätzung.

Und dann habe ich noch zwei andere Punkte. Ich wollte eigentlich gerne Herrn Meyer noch fragen, bevor er gegangen ist, aber leider hat das nicht mehr geklappt. Aber ich würde die Frage, die ich ihm stellen wollte, gerne den anderen Gutachtern auch noch einmal stellen. Herr Meyer hat in seiner Stellungnahme sehr deutlich darauf hingewiesen, dass dieser Artikel 50 4b zu einer deutlichen Verlagerung sowohl von Verantwortung als auch von ..., zu einer deutlichen Entscheidungsentlastung vom Parlament hin zum Volk führen würde, die auch eine Systemabkehr zum bisherigen System, das wir in den Bundesländern und auch auf Bundesebene haben. Würden Sie das so einschätzen? Und dabei, Herr Dr. Winterhoff, ist es so: Ich habe verstanden, dass es einen Unterschied zwischen Verfassungsrecht und Verfassungspolitik gibt, aber mich interessiert jetzt der verfassungspolitische Aspekt. Also dass man alles Mögliche machen kann, das haben wir, glaube ich, verstanden, aber mich würde jetzt in diesem Fall das Verfassungspolitische interessieren und Ihre Einschätzung dazu. Das wäre dann meine zweite Frage.

Und die Dritte im Augenblick ist noch einmal zur praktischen Umsetzung. Wir haben eben schon einmal über denselben Gegenstand gesprochen. Inwiefern halten Sie es denn für realistisch, den Gegenstand eines solchen Referendums, sei es, dass er durch das Parlament oder durch den Senat näher definiert wird, so zu konturieren, so klar zu konturieren, dass am Ende es nicht doch eine Volksgesetzgebung geben könnte innerhalb der Sperrfrist, die einen Gegenstand ..., also der einen Sachverhalt tangiert, der damit in Zusammenhang steht? Wie stark kann man die Sperrwirkung eigentlich ... oder wie kann man die eigentlich hinkriegen? Also ganz konkret: Im Zusammenhang mit Olympia werden ja einzelne Infrastrukturmaßnahmen zu beschließen sein. Wir haben im Koalitionsvertrag gelesen, dass es einzelne gibt, die prioritär zu behandeln sind für den Fall, dass Olympia eben tatsächlich was wird, ich sage es mal untechnisch. Inwiefern wäre denn dann zum Beispiel eine Volksgesetzgebung, also Volksinitiative, gegen einzelne Infrastrukturmaßnahmen dann noch möglich, oder wäre die Sperrwirkung, würde die diese auch umfassen? Ich hoffe, ich habe mich deutlich ausgedrückt; das ist ein bisschen schwierig.

**Vorsitzende:** Doch, ich glaube, die Frage ist angekommen, oder die Fragen. Wer mag beginnen? – Ja, bitte, Herr Professor Winterhoff.

**Herr Dr. Winterhoff:** Ich kann das gerne versuchen, da ich auch angesprochen wurde, in einzelnen Punkten jedenfalls. Der erste Fragenkomplex, das war die Möglichkeit eines Hase-Igel-Rennes. Was wäre, wenn jetzt eine Volksinitiative gestartet würde, könnte die dann nicht von den hier vorgesehenen Mechanismen profitieren? Aus meiner Sicht könnte sie jedenfalls nicht insofern profitieren, als sie in die Gunst der für Volksbegehren geltenden Vorschriften

käme. Denn eine Volksinitiative muss in einem ersten Schritt ja, um zustande zu kommen, 10 000 Unterschriften zusammenbekommen, und dann hat die Bürgerschaft, so sieht es Artikel 50 Absatz 2 vor, vier Monate Zeit, die Unterschriften zu sammeln, und erst dann kommt es zum Volksbegehren. Erst dann können also weiter Unterschriften gesammelt werden, damit die Volksinitiative zum Volksbegehren erstarkt. Und das scheint mir, wenn man sich den zeitlichen Ablauf vorstellt, und wenn man sieht, dass schon im Herbst ein Referendum stattfinden soll, nicht realistisch, dass vor der Beschlussfassung der Hamburgischen Bürgerschaft erstens 10 000 Unterschriften gesammelt werden, damit die Volksinitiative zustande kommt, dann zweitens vier Monate ins Land gehen, damit die Bürgerschaft darüber beraten kann, und dann erst Unterschriften für das Volksbegehren gesammelt werden. Also deswegen sehe ich dieses Hase-und-Igel-Rennen nicht im Hinblick auf ein Volksbegehren. Möglich wäre es in der Tat im Hinblick auf eine Volksinitiative. Es erscheint möglich, dass 10 000 Unterschriften innerhalb einer vergleichsweise überschaubaren Zeit gesammelt werden, und dann käme diese Volksinitiative in den Genuss des Satzes 5. Sie hätte dann die Möglichkeit, innerhalb von drei Wochen, nämlich zwischen dem 14. und 35. Tag nach der Beschlussfassung, die notwendigen Unterschriften von einem Zwanzigstel der Wahlberechtigten zu sammeln. Wenn sie das schafft, verfassungspolitisch betrachtet, dann spricht das dafür, dass sie großen Rückhalt in der Bevölkerung hat, und dann spricht aus meiner Sicht auch einiges dafür, dass es diese Volksinitiative verdient hat, dass sie eine Gegenvorlage formulieren kann. Wenn sie das nicht schafft, dann ist es aber auch legitim, dass sie gewissermaßen – und untechnisch formuliert, mit aller Vorsicht – ausgebremst wird durch das Hamburg-Referendum.

Zu dem letzten Teil Ihrer Frage. Sie haben die Schwierigkeiten angesprochen, denselben Gegenstand zu definieren. Wie kann man das eigentlich konturieren? Aus meiner Sicht ist auch das kein Problem, das völlig neu in die Verfassung inkorporiert würde, wenn der Vorschlag umgesetzt würde, sondern es ist gewissermaßen auch ein alter Bekannter, dieses Problem, denn es gibt jetzt schon die Konstellation, auch in Artikel 50 Absatz 2 geregelt, dass die Bürgerschaft dem Anliegen einer Volksinitiative oder einer anderen Vorlage, wie es da heißt, vollständig entsprechen kann. Da stellt sich auch die Frage: Hat ein Beschluss der Bürgerschaft von seinem Inhalt her die Fähigkeit, das, was die Volksinitiative möchte, zu befriedigen? Sind sie also deckungsgleich? Anders formuliert: Betrifft der Beschluss der Bürgerschaft denselben Gegenstand wie die Volksinitiative ihn zur Diskussion gestellt hat? Dazu kann das Hamburgische Verfassungsgericht angerufen werden, und das müsste dann aus meiner Sicht in unserem Zusammenhang auch der Fall sein. Letztlich könnte also das Hamburgische Verfassungsgericht über die Frage entscheiden, ob eine Volksinitiative denselben Gegenstand hat wie ein Hamburg-Referendum, das schon mit Erfolg zustande gekommen ist.

(Abg. Dietrich Wersich: Können Sie das aufgrund des konkreten Beispiels ...?)

**Vorsitzende:** Herr Kollege Wersich, möchten Sie auf die Redeliste?

**Abg. Dietrich Wersich:** Nein.

(Abg. Dr. Anjes Tjarks: Ich warte auch schon seit einer Stunde auf der Redeliste!)

Es sind hier nicht nur Juristen, aber es wurde konkret nach einem ...

**Vorsitzende:** Dann wird Frau Prien sicherlich noch mal nachfragen, wenn ihre Frage nicht beantwortet worden ist. Jetzt lassen wir Professor Winterhoff weiter ausführen.

**Herr Dr. Winterhoff:** Gut. Die Frage, die Sie gestellt haben, was ist mit einer Volksinitiative gegen ein konkretes Infrastrukturvorhaben, das ist eine Frage, die man so aus dem Blauen heraus nicht wirklich zielführend beantworten kann. Die Frage wäre ja im ersten Schritt: Was sollte denn Gegenstand des Hamburg-Referendums über die Olympia-Bewerbung sein? Wie

würde die Frage formuliert? Und insbesondere: Was stünde in den Unterlagen, die dem Volk ja auch zur Vorbereitung vorgelegt werden würden? Wenn dort schon konkretisiert würde, welche Infrastrukturvorhaben in groben Zügen notwendig sind – natürlich nicht in einer Planungsschärfe, die man notwendigerweise jetzt noch gar nicht haben kann, aber in Grobzügen –, wenn dort diese Infrastrukturvorhaben schon festgelegt würden, dann hätte ich keine Bedenken zu sagen, dass eine Volksinitiative, die dann später gezielt eines dieser Infrastrukturvorhaben rausgreift und verhindern möchte, denselben Gegenstand betrifft wie das Hamburg-Referendum. Es muss ja keine vollständige Identität in dem Sinne sein, dass die Volksinitiative sämtliche Gegenstände erfasst, die auch Gegenstand des Hamburg-Referendums sind, es reicht aber, dass sich eine Volksinitiative auf einen Teilkomplex beschränkt, der auch Gegenstand des Hamburg-Referendums ist. Ich hoffe, das beantwortet die Zwischenfrage.

Und dann hatten Sie, Frau Prien, noch eine Frage zu meiner verfassungspolitischen Einschätzung. Da habe ich mir leider nicht richtig notiert, worauf Ihre Frage genau abzielt, und deswegen wäre ich Ihnen sehr verbunden, wenn Sie das noch einmal kurz wiederholen könnten.

**Vorsitzende:** Frau Prien.

**Abg. Karin Prien:** Mache ich doch sehr gerne. Es ging um die von Herrn Meyer auch in seiner schriftlichen Stellungnahme vorgetragene Verlagerung der Verantwortung und die Entscheidungsentlastung, die er so einschätzt, dass es sich dabei um eine grundsätzliche Systemveränderung handelt, die eine Abkehr von dem bedeutet, was sowohl im Bund als auch in den Ländern bisher in der Bundesrepublik praktiziert wird.

**Herr Dr. Winterhoff:** Vielen Dank für die Wiederholung. Eine Systemveränderung liegt schon, das wurde von einem meiner Vorredner vorhin schon gesagt, insofern vor, als ja Artikel 50 bereits die Möglichkeit eröffnete, durch Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid auf das Handeln der repräsentativen Organe Einfluss zu nehmen. Das war also im Grunde genommen die grundlegende Systementscheidung, dass man die repräsentative Demokratie ergänzt um plebiszitäre Elemente. Diese Systementscheidung ist getroffen worden. Nun stellt sich die Frage: Kann man diese Auflockerung des Prinzips der reinen repräsentativen Demokratie eigentlich noch fortsetzen, indem man auch ein Referendum zulässt, das gewissermaßen und in Führungszeichen von oben organisiert wird? Aus meiner Sicht ist das eine durchaus konsequente Fortentwicklung des Systems, das wir haben, denn warum sollte die Möglichkeit nur – wiederum in Führungszeichen – von unten bestehen und nicht auch von oben? Herr Meyer hat dazu gesagt, dass sich dadurch die Regierung, dass sich dadurch die Exekutive und möglicherweise auch die Legislative ihrer Verantwortung entledigen könne. Nun, das mag man so sehen können. Aber auf der anderen Seite kann man in einer Demokratie auch einer Regierung und einem Parlament nicht vorwerfen, dass es darauf hört, was die Bevölkerung mehrheitlich denkt. Das ist gerade das Wesen der Demokratie. Und wenn eine Regierung, wenn ein Parlament der Meinung ist, dass es sinnvoll ist, in einer entscheidenden Frage auf das Volk zu hören, dann kann man der Regierung und dem Parlament das meines Erachtens nicht vorhalten.

**Vorsitzende:** Okay, vielen Dank. – Herr Wagner.

**Herr Wagner:** Stichwort Verlagerung der Verantwortung: Ich sehe da eher die Gefahr, dass Senat und Bürgerschaft sicherlich durch die Öffentlichkeit dazu getrieben werden, solche Volksentscheide herbeizuführen, und sie sich politisch dem schwer entgegenstellen können, und dafür gibt es auch Beispiele in der Vergangenheit, wo Gesetzesänderungen aufgrund solcher Wünsche dann auch durchgeführt worden sind.

Zur Frage der Umgehung, die die Abgeordnete Frau Prien eben gestellt hat: Das habe ich unter Umständen etwas anders verstanden als Herr Professor Winterhoff. Ich habe Frau

Prien so verstanden, dass es nicht Möglichkeiten geben könnte, dass Volksinitiativen ganz bewusst nicht denselben Gegenstand nehmen, weil sie natürlich die Gesetzesregelung kennen, aber die Sperrwirkung versuchen zu durchkreuzen, indem sie mit anderen Vorhaben, beispielsweise auf dem Kleinen Grasbrook oder wo gerade dieses Vorhaben stattfinden soll, hier Olympia durch andere Maßnahmen zu blockieren. Bauleitpläne sollen, so Dr. David in seinem Kommentar, zwar nicht Volksentscheiden unterliegen; ob das jetzt nach dem neuen Artikel 50 auch noch gilt, weiß ich nicht. Es wird aber sicherlich mit ein bisschen Phantasie auch andere Möglichkeiten geben, im Wege anderer Gegenstände diese Sperrwirkung zu durchkreuzen – zumindest sehe ich da eine gewisse Gefahr, will ich vorsichtig sagen.

**Vorsitzende:** Vielen Dank. Weitere Stellungnahmen dazu? – Professor Schiller, gerne.

**Herr Dr. Schiller:** Was den Punkt Verantwortungsverlagerung angeht, das würde ich nicht so scharf sehen wie Herr Kollege Meyer. Das müsste mit einer Systemveränderung zu tun haben; das ist ja schon ausgeführt worden. Allerdings macht es natürlich einen Unterschied, ob durch Initiativen aus dem Volk Verantwortung, wie sie bisher ausgeführt wurde, infrage gestellt wird und durch ein bestimmtes Verfahren dann im Einzelfall durch eine Volksentscheidung ersetzt wird, oder ob die führenden Staatsorgane, Senat und Bürgerschaft, bestimmte Einzelverantwortungen selber aktiv abschieben wollen. Also da ist sicherlich ein Punkt, über den man auch kritisch reden kann, ich will das aber jetzt nicht weiter vertiefen.

Was die andere Frage angeht, Definition Gegenstand der Sperrwirkung, das ist sicherlich ein sehr, sehr gravierendes Problem. Denn wenn man also einen groben Planungsrahmen, wie das vorhin beschrieben worden ist, für das Olympia-Projekt hat, und nun eine Initiative bestimmte Einzelpunkte entweder ergänzen oder herauschießen möchte, dann steht da im Hintergrund die Überlegung, dass es sich dabei, wenn der Gegenstand berührt werden soll, um ein tragendes Element des gesamten Konzepts handelt. Ist das bei einem Projekt, das aus so vielen Puzzeln besteht, so leicht definierbar? Ich glaube, dass an diesem Punkt viele Fragen auftreten und dass man das jedenfalls nicht allzu eng nachher behandeln darf. Denn sonst kann man sagen, obwohl viele Einzelpunkte noch nicht detaillierter festgelegt sind, sowohl im Planungsumriss als auch in der Realisierbarkeit finanziell, es trotzdem bereits zu einem tragenden Element des Gesamtgegenstands zu erklären, das ist eine problematische Angelegenheit, und daran werden sich dann Sperrfristfragen ranken, wie Sie das formuliert haben.

**Vorsitzende:** Vielen Dank. – Herr Professor Kämmerer.

**Herr Dr. Kämmerer:** Ist es eine Systemveränderung? Ja, eine Systemveränderung ist es zweifellos, weil wir einen Entscheidungsprozess haben, der bisher im Verfassungsbild noch nicht in Erscheinung tritt. Es ist aber keine Systemabkehr, weil nämlich dem Volk eine Entscheidung überlassen wird, die es auch bisher schon treffen kann im Rahmen des Artikels 50. Ich weise nochmals darauf hin, dass auch bisher schon das Parlament mit einer Gegenvorlage etwas dem Volk zur Entscheidung überlassen kann. Und weil es eine Systemveränderung ist, bedarf es einer Verfassungsänderung.

Zur Frage, wann es sich um denselben Gegenstand handelt. Selber Gegenstand ist sicher weiter zu fassen als die Frage, auf welchen Gegenstand ... ist die Frage des Streitgegenstands, auf den sich die Rechtskraft erstreckt. Das heißt, er muss auch verbundene Aspekte einschließen. Hier ist es, denke ich, fast unmöglich ex ante eine feste Grenze zu ziehen und zu sagen, diese Gegenstände sind verbunden, jene Gegenstände sind nicht mehr verbunden, insbesondere bei einem Projekt wie Olympia, das sich auf sämtliche Prozesse und Einrichtungen in der Stadt in irgendeiner Weise auswirkt. Diese Entscheidung – Sie haben das Hamburgische Verfassungsgericht erwähnt – wird wahrscheinlich, wenn es so weit kommt, in den Händen des Gerichts liegen. Wo die Grenze

liegt, kann ich überhaupt nicht beurteilen. Es ist durchaus möglich, dass irgendwann eine Volksinitiative gestartet wird mit dem Ziel, weniger Geld auszugeben oder ein bestimmtes Projekt an einem bestimmten Ort nicht zu bauen; Sie erwähnten so etwas. Im Einzelfall durch Formulierungen, und sei es im hamburgischen VVVG, hier bestimmte Grenzen einzuziehen, halte ich für wenig aussichtsreich. Man kann das in bestimmter Weise konkretisieren, aber es wird immer eine Grauzone geben, die dann nur im Einzelfall im Rechtsstreit etwas aufgeklärt werden kann.

**Vorsitzende:** Frau Prien mit einer Nachfrage.

**Abg. Karin Prien:** Ich habe Sie jetzt eigentlich alle so verstanden, dass diese Überprüfung der Einschränkung des Gegenstands dann eine Frage wäre, die das Verfassungsgericht zu überprüfen hätte. Sehen Sie denn diese Überprüfungsmöglichkeit des Verfassungsgerichts im jetzigen Entwurf?

**Vorsitzende:** Wer mag beginnen? – Herr Professor Winterhoff.

**Herr Dr. Winterhoff:** Ich kann dazu gern etwas sagen. Ich hatte es vorhin schon angesprochen, die Überprüfung von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden obliegt ja nach Artikel 50 Absatz 6 der hamburgischen Verfassung schon jetzt dem Hamburgischen Verfassungsgericht. Der Vorschlag, einen Artikel 50 Absatz 4b zu schaffen, sieht in seinem ersten Satz ja vor, dass dieses Hamburg-Referendum im Kern einen Volksentscheid darstellt, so ist jedenfalls der Wortlaut bisher. Wenn man so argumentiert, dann ist Artikel 50 Absatz 6 auch auf das Hamburg-Referendum anwendbar, sodass eine Zuständigkeit des Hamburgischen Verfassungsgerichts zum Ausgangspunkt begründet ist. So, dann stellt sich die weitere Frage, wer ist denn dann befugt, ein solches Verfahren vor dem Hamburgischen Verfassungsgericht einzuleiten. Artikel 50 Absatz 6 sagt, dass das Gericht entscheidet auf Antrag des Senats, der Bürgerschaft, eines Fünftels der Abgeordneten der Bürgerschaft oder der Volksinitiatoren über die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid. Gemeint ist selbstverständlich, dass die Volksinitiatoren, die ein Volksbegehren oder einen Volksentscheid – in Anführungszeichen – von unten auf den Weg gebracht haben, zum Hamburgischen Verfassungsgericht gehen können. Diese Konstellation haben wir hier nicht, weil es hier darum geht, dass es zur Überholung einer Volksinitiative von unten durch das Hamburg-Referendum kommt. Aber man könnte überlegen, ob man nicht Artikel 50 Absatz 6 so auslegt, dass auch die Initiatoren einer solchen Volksinitiative, um deren eigene Durchführung es eigentlich gar nicht geht, sondern darum, ob sie von einem Hamburg-Referendum unterlaufen werden oder ausgebremst werden darf, dass diese Initiatoren also auch das Hamburgische Verfassungsgericht anrufen können. Das ist genau das, was ich meinte, als ich vorhin sagte, dass dort aus meiner Sicht doch eine gewisse Unklarheit besteht, die man beseitigen könnte, indem man klarstellt, wer mit welchen Argumenten das Hamburgische Verfassungsgericht anrufen darf und wer nicht.

**Vorsitzende:** Auch dann mit der Folge des Ruhens des Volksentscheids. – Herr Professor Kämmerer, oder wer wollte sich noch dazu äußern? – Bitte.

**Herr Dr. Kämmerer:** Es wird sicher zu überlegen sein, ob man im Zuge der Ausführungsgesetzgebung auch eine Klarstellung der Bestimmungen im Volksabstimmungsgesetz vornimmt, wo ja die Befugnisse des Verfassungsgerichts und die Möglichkeit der Anrufung vorgesehen sind. Dort taucht auch der Begriff des Referendums auf mit Bezug auf Artikel 50 Absatz 4, wo dieser Begriff aber wiederum nicht vorkommt. Also hier, denke ich, sollte, rein um Verwirrung vorzubeugen, mit den Begriffen auch eine Anpassung überlegt werden. Ansonsten stimme ich Herrn Winterhoff zu, der Artikel 50 Absatz 6 bildet das auf verfassungsrechtlicher Ebene bisher hinreichend ab, nur auf einfach-gesetzlicher Ebene wird wahrscheinlich etwas Nacharbeit notwendig sein.

**Vorsitzende:** Vielen Dank. – Dann können wir zu den nächsten Fragen kommen. Es hat zunächst Herr Dr. Dressel das Wort. Ihm folgt Herr Dr. Tjarks.

**Abg. Dr. Andreas Dressel:** Vielen Dank. – In der Tat muss es jetzt darum gehen, nicht was nicht geht, sondern zu sagen, was geht und wie und deshalb wäre auch meine Bitte, dass man immer noch mal guckt "So nicht", aber dann auch gleich sagt, wie könnte ein Vorschlag sein. Denn zumindest haben wir eine Einigkeit im Haus – ich glaube, es waren alle Fraktionen; die AfD war allerdings noch nicht dabei –, dass wir in jedem Fall eine Entscheidung der Hamburgerinnen und Hamburger ermöglichen wollen. Bei dieser Verpflichtung sind wir unabhängig davon, DOSB, IOC, sind wir alle miteinander. Das fände ich gut, wenn wir das auch ein bisschen in die Entscheidung noch mal einfließen lassen.

Deshalb wäre jetzt meine Frage zum einen, weil es jetzt noch mal über die Begrifflichkeit Hinweise gab, ob Hamburg-Referendum eigentlich ein gut gewählter Begriff ist. Das Problem ist natürlich, dass wir jetzt schon ein Referendum haben als fakultatives Referendum im Anschluss an einen Volksentscheid, wenn Senat oder Bürgerschaft nachher darüber hinweggehen. Da gibt es jetzt schon das Referendum, und das ist natürlich etwas anderes, dieses Referendum, als das. Wenn man das begrifflich abgrenzen will, bräuchte man einen Begriff. Dieser Ausschuss ist, glaube ich, bestimmt für sachdienliche Hinweise dankbar. Vielleicht kann jemand dazu einen Hinweis geben.

Das Weitere wäre, also zur Frage, wie kann das bei der Frage von Rechtsstreitigkeiten geklärt werden. Das ist dann, glaube ich, vor allem eine Sache, die vor allem im Ausführungsgesetz zu regeln wäre. Oder, das wäre jetzt noch mal die Frage in die Runde, müssten wir jetzt in dem 4b oder im Absatz 6 noch eine Ergänzung vornehmen, die das mit aufnimmt, oder reicht es, dass das im Ausführungsgesetz geregelt werden kann? Das wäre ja in einem zweiten Schritt ohnehin dann zu tun.

Das wäre das eine. Dann will ich noch mal auf den grundsätzlichen Punkt eingehen, wie sind quasi die Gewichte zwischen Senat und Bürgerschaft in diesem Verfahren verteilt. Dass das naturgemäß etwas ist, wo die Bürgerschaft sich vorstellen kann, auch stärker an dem Verfahren beteiligt zu sein, glaube ich, ist etwas, was wir jetzt auch ausloten müssen, wie so etwas aussehen könnte. Da hat ja Professor Meyer vorhin gesagt, auch in seiner schriftlichen Stellungnahme niedergelegt, wir haben sozusagen nur noch Ratifikationsfunktion. So etwas findet zu Recht die Bürgerschaft nicht so richtig gut. Insofern ist da die Frage, und so habe ich auch Professor Winterhoff vorhin verstanden, dass es Möglichkeiten gebe, wie es ja zum Beispiel bei Haushaltsplänen auch ist, der Entwurf kommt vom Senat und wir schrauben über viele Monate an dem Ding noch mal rum, dann wird hier noch eine Position geändert und dort. Wäre das hier auch möglich? Ich sage mal, in einer Vorlage, in einer Drucksache vom Senat, wo am Schluss quasi die Fragestellung steht, wäre es möglich? Und welche Änderungen müssten wir an dem 4b und eventuell an dem 48 und 49 vornehmen, um quasi dazu zu kommen, dass auch eine Änderung, an dem, was der Senat im Wege seiner Initiative der Bürgerschaft zugeleitet hat, um da auch Änderungen vorzunehmen? Da hatten Sie Andeutungen gemacht, Herr Professor Winterhoff, und da, glaube ich, wäre es interessant, wenn wir das noch mal ein bisschen ausleuchten könnten.

Dritter Punkt ist die Frage Haushaltsvorbehalt. Auch dazu hatte es Hinweise gegeben. Vielleicht können Herr Professor Winterhoff und Herr Professor Kämmerer das noch mal, sozusagen auch, weil das natürlich ... Es wird niemals die Situation sein, dass Senat und Bürgerschaft entscheiden, liebes Volk, entscheidet mal über die HVV-Tarife oder über das Besoldungsrecht, was Herr Wagner vorhin ja auch selbst vorhin angesprochen hat. Das wäre in der Tat sehr innovativ, aber relativ unwahrscheinlich. Insofern geht es in der Tat im Kern bei dieser Frage, gilt der Ausschlusskatalog entsprechend, um diese Frage des Finanztabus und wie man da Reichweite sieht, wozu es ja auch schon ganz viele unterschiedliche Auffassungen gibt. Deshalb die Frage in die Runde: Wie wäre da Ihr Votum, wie man damit umgehen sollte? Denn das, glaube ich, müssen wir ja gerade in diesem Zusammenhang, unabhängig davon, ob wir uns für den Weg einer Schlussbestimmung entscheiden oder für eine allgemeine Regelung, ist ja irgendwie klar, dass es bei Olympia

vermutlich auch um Geld gehen wird. Und da ist es egal, wie man diese Frage Finanztabu auslegt, das eine Sache ist, die in Bereiche geht, die dieses Finanztabu berühren. Nur das kann natürlich im Prinzip kein Hinderungsgrund sein, dass wir das Volk zur Entscheidung rufen über diese Frage, weil sonst können wir alle miteinander unsere Zusage, das Volk darüber entscheiden zu lassen, ob wir uns bewerben oder nicht, nicht einhalten. Ich nehme nicht an, dass das irgendjemand an diesem Tisch möchte. Insofern wäre da eine gewisse Hilfestellung zur Formulierung gut. Ja, und die weiteren Fragen kommen bestimmt noch. Wir haben ja noch einen langen Abend.

**Vorsitzende:** Wer mag beginnen? – Herr Professor Kämmerer.

**Herr Dr. Kämmerer:** Vielen Dank für Ihre Fragen. Ich beginne einmal mit der letzten, Ausschlusskatalog, Finanztabu. Ich habe ja vorhin schon gesagt, dass nach meiner Auffassung der Ausschlusskatalog des Artikels 50 Absatz 1 theoretisch reduziert werden muss und nicht gilt ebenfalls, wenn die Vorlage vom Parlament kommt. Was das Finanztabu betrifft, habe ich mich, oder ich habe es zumindest versucht, mich noch mal schlau zu machen, wie entsprechende Regelungen in den anderen Ländern interpretiert werden, und sie werden eng interpretiert. Das heißt, nur Volksinitiativen, die sich unmittelbar auf den Haushaltsplan beziehen, sind ausgeschlossen, wenn eine entsprechende Regelung existiert, aber nicht finanzwirksame Vorlagen, nicht einmal in erheblichem Maße finanzwirksame Vorlagen. Das schließt natürlich nicht aus, dass ein Verfassungsgericht andernorts anders entscheidet. Aber bei Olympia würde ich sagen, Olympia ist kostenträchtig, aber es ist keine klassische Finanzvorlage. Deswegen ist jedenfalls dieser Gegenstand nicht umschlossen.

Was Ihre Frage zur Ratifikationsfunktion des Parlaments, die Sie befürchten, betrifft. Wenn man sich den Wortlaut des Entwurfs zu 4b Absatz 1 noch mal zu Gemüte führt, steht dort: "Die Bürgerschaft kann auf Antrag des Senats Gesetzentwürfe oder andere Vorlagen zum Volksentscheid stellen." Genau genommen bedeutet das, dass eine Vorlage, die zum Volksentscheid gestellt werden kann, wenn der Senat das will, ja bereits existieren muss. Ein Gesetzentwurf kann nach der hamburgischen Verfassung nicht nur vom Senat kommen, sondern auch aus dem Parlament selbst. Daraus schließe ich, dass diese Formulierung, so, wie sie hier steht, eine Gestaltungsfunktion des Parlaments durchaus nicht ausschließt. Bei anderen Vorlagen erst recht nicht, weil hier kein Senatsvorschlag vorgesehen ist. Andere Vorlagen kommen typischerweise aus dem Parlament selbst. Das klärt noch nicht alle Fragen, das klärt noch nicht, wie das Verfahren bei einem Senatsantrag aussieht, also ob die Vorlage bereits existiert und dann der Senatsantrag kommt, oder ob der Senat auch diese Vorlage vorformulieren kann, aber es schließt aus meiner Sicht nicht aus, dass ein Gesetzentwurf auch bereits aus den Reihen des Parlaments fertig kommen kann und dann der Senatsantrag gestellt wird.

Zum Stichwort Hamburg-Referendum habe ich im Moment noch keine gute Idee. Es handelt sich hier auch um unterschiedliche Referenden. Das nach Artikel 50 Absatz 4 ist ein echtes Referendum, das auf einem schon gefassten Parlamentsbeschluss beruht, während hier ein Parlamentsbeschluss nicht stattfindet. Diesen Unterschied kann man hervorheben vielleicht durch den Zusatz "Hamburg", obwohl der nach meinem Verständnis eher darauf gerichtet ist hervorzuheben, dass es sich um besonders wichtige Fragen handelt. Aber man könnte natürlich zwischen einem konnexen oder nicht konnexen Referendum, also durch den Gebrauch des Adjektivs einen Unterschied deutlich machen. Aber es handelt sich in beiden Fällen um Konstellationen, die in der Rechtslehre als Referendum bezeichnet werden.

**Vorsitzende:** Vielen Dank. – Herr Wagner.

**Herr Wagner:** Das sehe ich ein bisschen anders, Herr Professor Kämmerer. Das Initiativrecht nach der gegenwärtigen Formulierung liegt, meine ich, ausschließlich hier beim Senat. Die Formulierung ist, finde ich, sehr eindeutig. Und wenn ich in die Begründung schaue, die beigefügt ist, da finden sich dann so schöne Formulierungen wie "Der Senat als

Träger des Staatswohls" und so weiter "steht das Initiativrecht zu". Also das wird noch mal ausdrücklich hervorgehoben, sodass es, glaube ich, schwer ist, eine andere Auslegung vorzunehmen in der Form, dass das Parlament berechtigt sein soll. Das finde ich gewagt, das finde ich übrigens gewagter als meine Auslegung, dass ein einfaches Gesetz reicht für eine Volksbefragung.

Der andere Gesichtspunkt Haushaltsplan, den Sie, Herr Dr. Dressel eben ansprachen, da hat es ja diese Verfassungsänderung gegeben, wo in der Tat auch noch mal in der Begründung steht, nicht jede finanzielle Auswirkung berührt den Haushaltsplan. Ob ein Vorhaben, das so finanzwirksam ist wie Olympia, auch nicht darunter fällt, weiß ich nicht. Das wir wahrscheinlich mit Verbindlichkeit nur das Hamburgische Verfassungsgericht irgendwie eines Tages entscheiden. Ich plädiere deswegen – ich wiederhole mich etwas – hier für meine Einzelfallgesetzgebung. Da kann man das für Olympia machen, da nimmt man das in Kauf, aber wir haben eben nicht das Problem einer generellen Lösung, dass haushaltswirksame Dinge erfassen soll. Nach der jetzigen Formulierung ist Artikel 50 Absatz 1 Satz 2, wo der Haushaltsplan einem Volksentscheid entzogen ist, für das Hamburg-Referendum, wenn ich diesen Ausdruck benutzen darf, meine ich recht eindeutig, nicht anwendbar, sodass man auch Haushaltspläne beim Hamburg-Referendum nach der derzeitigen Formulierung unterbreiten könnte. Wenn Sie das anders wollen, sollten Sie das deutlicher zum Ausdruck bringen.

Ausführung, meine ich, für den Zugang zum Hamburgischen Verfassungsgericht, ich glaube, das wird weitgehend jetzt schon durch Artikel 50 Absatz 6 abgedeckt. Da reicht sicherlich eine einfache gesetzliche Regelung zur Klarstellung, so meine Einschätzung.

**Vorsitzende:** Vielen Dank. – Herr Professor Winterhoff.

**Herr Dr. Winterhoff:** Vielen Dank. – Ich will das der Reihenfolge nach abarbeiten, so wie Herr Dr. Dressel das auch in die Diskussion eingebracht hat. Die erste Frage betraf die Begrifflichkeit. Es ist in der Tat schwierig, da einen bündigen, plakativen Begriff zu finden. Wenn ich es richtig in Erinnerung habe, dann spricht man in Bayern, wo man das ja jetzt auch eingeführt hat einfachgesetzlich, aber von einem Parlamentsreferendum. Das würde natürlich für diesen Vorschlag nicht passen, weil das Referendum ja von Senat und Bürgerschaft gemeinsam eingebracht werden kann, deswegen würde sich der Senat in dieser Begrifflichkeit natürlich nicht wiederfinden.

(Abg. Dr. Andreas Dressel: Rathaus-Referendum!)

Rathaus-Referendum, ja, das wäre sehr schön. – Ich habe auch keine wirklich bündige Begrifflichkeit parat, leider. Man könnte überlegen, ob das Verfassungsorgan-Referendum nennt, um zum Ausdruck zu bringen, dass es von Verfassungsorganen initiiert wird, aber ich gebe zu, das ist alles andere als ein überzeugender Begriff. Deswegen kann ich da leider auch nicht mit einer kreativen Lösung behilflich sein.

Dier zweite Frage war, ob Artikel 50 Absatz 6 so bleiben kann, wie er ist, was den Rechtsschutz durch das Hamburgische Verfassungsgericht angeht, oder ob man durchaus auch noch mal auf Verfassungsebene etwas regeln müsste und nicht nur im Ausführungsgesetz. Ich bin da etwas vorsichtiger als meine Vorredner, und zwar aus folgendem Grund. Ich habe mich vorhin schon mit dem Wortlaut von Artikel 50 Absatz 6 auseinandergesetzt, und man kann Artikel 50 Absatz 6 durchaus so lesen, dass alle Volksinitiatoren, die sich in irgendeiner Art und Weise durch Senat, Bürgerschaft oder andere Akteure bei der Durchführung einer Volksinitiative, eines Volksbegehrens und so weiter beeinträchtigt sehen, das Hamburgische Verfassungsgericht anrufen dürfen. Wenn diese Lesart zutrifft und man dann einfachgesetzlich dieses verfassungsrechtlich begründete Recht beschränkt, dann gibt es ein Problem. Dann könnte nämlich die Volksinitiative das Hamburgische Verfassungsgericht anrufen und sagen, dass diese Vorlage hier

beziehungsweise das Ausführungsgesetz mit Artikel 50 Absatz 6 unvereinbar sei, weil verfassungsrechtlich begründete Rechte einfachgesetzlich eingeschränkt werden. Dieses Risiko halte ich jetzt nicht für übermäßig groß, aber ich würde es auch nicht völlig unter den Tisch fallen lassen, sondern Sie sollten dieses Risiko im Blick behalten.

Der nächste Punkt betraf die Frage, wie ist das Verhältnis von Senat und Bürgerschaft bei der Einleitung des Referendumsverfahrens. Da ist es ja wieder interessant zu sehen, dass insbesondere Herr Kämmerer und Herr Meyer völlig entgegengesetzte Meinungen vertreten. Herr Meyer hat dezidiert die Auffassung vertreten, dass die Bürgerschaft nur Ja oder Nein sagen könne und keine Abänderungsbefugnis habe; Herr Kämmerer hat – wenn ich Sie richtig verstanden habe – die gegenteilige Auffassung vertreten. Das zeigt, man muss zumindest an der Formulierung arbeiten, um klar zu machen, was vonseiten des verfassungsändernden Gesetzgebers gewollt ist. Diese Frage kann man diskutieren; wir haben sie ja auch vorhin schon zum Teil diskutiert. Wenn man dahin kommen möchte, dass die Bürgerschaft auch ein inhaltliches Mitwirkungsrecht hat, dann lässt sich das argumentativ rechtfertigen mit den Artikeln 48 und 49, nämlich mit der Parallele zum normalen Gesetzgebungsverfahren. Da ist es ja auch so, dass die Gesetzesvorlagen vom Senat unter anderem in die Bürgerschaft eingebracht werden können, und in dem Kontext bezweifelt vernünftigerweise niemand, dass die Bürgerschaft das Recht hat, von der Vorlage des Senats abzuweichen. Das ist geradezu ihre Kernkompetenz, weil die Bürgerschaft der Gesetzgeber ist, nicht der Senat. Der Senat macht nur einen Vorschlag. Das ist auch der Grund, warum ich Herrn Meyer in dem Punkt nicht ganz zu folgen vermag. Wenn man meint, dass die Bürgerschaft nur Ja oder Nein sagen darf, dann müsste man meiner Meinung nach in diesem Absatz 4b klarstellen, dass Artikel 48 und 49 oder jedenfalls Teile dieser Regelungen keine Anwendung finden. Nur dann hätte man klargestellt, dass hier ein spezielles Verfahren gegeben ist, dass die allgemeinen Regelungen, die voraussetzen, dass die Bürgerschaft Vorschläge des Senats abwandeln darf, nicht gelten. Andersrum, wie könnte man Artikel 50 Absatz 4b vielleicht formulieren um klarzumachen, dass die Bürgerschaft eine Abänderungsbefugnis hat. Man könnte vielleicht einfach sagen statt "Die Bürgerschaft kann auf Antrag des Senats" auf "Vorlage des Senats" oder auf "Vorschlag des Senats". Dann hätte man nicht einen so starken Konnex zwischen dem, was der Senat in das Verfahren einbringt, und dem, was herauskommt. Wenn man einen solchen Wortlaut wählt und dann das Ganze in der Begründung noch klarstellt, dass eine Abänderungsbefugnis der Bürgerschaft bejaht wird, dann, meine ich, wären Sie insoweit unter dem Aspekt der Normenklarheit auf der sicheren Seite.

Der nächste Punkt betrifft Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 und insbesondere das sogenannte Haushaltstabu. Die eine Frage ist: Braucht man das für die Vorschläge, die von Senat und Bürgerschaft zum Gegenstand eines Hamburg-Referendums gemacht werden? Sicherlich nicht, weil Senat und Bürgerschaft selbst am besten wissen, was man guten Gewissens in die Verantwortung des Volkes geben kann und was nicht. Ich denke mal, keine Bürgerschaft und kein Senat würde, um die Sorge von Herrn Wagner aufzugreifen, die Beamtenbesoldung zum Gegenstand eines solchen Referendums machen. Auch für die Gegenvorlagen, die ja in Artikel 50 Absatz 4b vorgesehen sind, brauchen wir meiner Meinung nach keine ausdrückliche Geltung des Artikels 50 Absatz 1 Satz 2 anzuordnen, und zwar deswegen, weil ja ein Recht zur Gegenvorlage nur besteht, wenn ein Volksbegehren schon ein Zwanzigstel der Unterschriften der Wahlberechtigten gesammelt hat, oder eine Volksinitiative schon zehntausend Unterschriften gesammelt hat. Das können sie aber nur, wenn sie das Haushaltstabu und die anderen Begrenzungen nach Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 beachten, sonst werden sie gar nicht zugelassen, sonst kommen sie gar nicht in das Stadium einer entstandenen Volksinitiative oder eines zustande gekommenen Volksbegehrens. Das heißt, durch diesen Mechanismus ist aus meiner Sicht sichergestellt, dass Gegenvorlagen immer nur auf Gegenstände bezogen sein können, die nicht nach Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 vom Volksentscheid ausgenommen sind. Damit bin ich dann auch am Ende des Fragenkatalogs. Wenn ich etwas vergessen habe, sprechen Sie mich gern noch mal an. – Danke.

**Vorsitzende:** Ganz herzlichen Dank. Auch Danke für die Hinweise zur Normenklarheit von Artikel 48 und 49. Wir würden ja auch nicht davon ausgehen, dass wir plötzlich nicht mehr das Recht hätten, die Vorlage im Ausschuss zu beraten beispielsweise. Die normalen Verfahren müssten ja schon weiter funktionieren.

Nur eine Frage zur Klarstellung. Das heißt, Sie würden dafür plädieren, was Absatz 6 angeht, keine einfachgesetzliche Klarstellung vorzunehmen, sondern den sozusagen so gelten zu lassen und davon auszugehen, dass eben die betroffenen Initiativen und Begehren dann umfasst sind. Habe ich das richtig verstanden? Oder in der Verfassung selbst eine Klarstellung aufzunehmen.

**Herr Dr. Winterhoff:** Entweder man lässt ihn gelten, gewährt also allen betroffenen Volksinitiativen uneingeschränkt den Zugang zum Hamburgischen Verfassungsgericht, wenn man das nicht möchte, dann sollte man das in der hamburgischen Verfassung klarstellen.

**Vorsitzende:** Vielen Dank dann auch für diese Hinweise. – Herr Wagner.

**Herr Wagner:** Den Hinweis auf Artikel 48 von Professor Winterhoff finde ich etwas kühn, den hier anzuwenden für unseren Spezialfall des Hamburg-Referendums – ich bleibe immer bei diesem Ausdruck, weil wir noch keinen anderen haben –, weil das doch wirklich ein Aliud ist zu dem, was wir in Artikel 48 haben.

Ich komme zu dem zweiten Punkt von Herrn Professor Winterhoff, Artikel 50 Absatz 1 Satz 2, die Einschränkung. Wenn man das so auslegt, wie Sie das machen, dem kann ich denklogisch sehr gut folgen und das auch unterstreichen. Auf der anderen Seite stellt sich dann natürlich verfassungspolitisch die Frage: Soll es Gegenstände des Hamburg-Referendums geben, zu denen es keine Gegenvorlage gibt? Ist das sozusagen fair und ausgewogen? Denn wenn der Senat mit Zustimmung der Bürgerschaft ein solches Referendum vorlegen würde, was eben diese Gegenstände des 1 / 2 vorsieht, dann könnte sich zu diesen Punkten keine Gegenvorlage bilden. Das muss man nur wissen, dass man das tut, und das müssen Sie verfassungspolitisch entscheiden, ob das so okay ist. Ich wollte nur auf diesen Punkt noch einmal deutlich hinweisen.

**Vorsitzende:** Vielen Dank. – Herr Professor Kämmerer, bitte.

**Herr Dr. Kämmerer:** Noch mal zum Punkt mit Zustimmung des Senats. Ich denke, dass sich die Bürgerschaft hier darüber klar werden sollte, welchen Mechanismus sie anstrebt. Ob der Senat also, wie es in der Begründung heißt, Träger des Staatswohls ist und ob er alleiniger Träger des Staatswohls sein soll. Nach meiner bisherigen Auffassung hätte ich diese Funktion durchaus auch dem Parlament zugetraut. Die Frage, ob diese Vorschrift demnach eng ausgelegt werden muss, das heißt, dass Gesetzesinitiativen und sonstige Vorlagen naturgemäß nur solche des Senats sein können. Es leuchtet mir nicht unbedingt ein, warum nicht eine Vorlage vom Parlament bereits ausgearbeitet werden soll, wenn der Senat dann zur Auffassung gelangt, das ist eine für uns sehr wichtige Vorlage; wir möchten die gern vom Volk selbst entschieden sehen, und wir bitten das Parlament um die Zweidrittelmehrheit. Wenn die nicht kommt, weil das Parlament nämlich aus Staatswohlgründen dagegen stimmt, dann entscheidet nämlich das Parlament, und zwar gegen den Senat. Das heißt, dass die Verantwortung für das Staatswohl bereits bei diesem Modell geteilt ist zwischen Senat und Parlament und dass die Bürgerschaft dann meines Erachtens auch über eigene Gesetzesvorlagen durchaus entscheiden können soll. Das heißt im Ergebnis, dass man durchaus erwägen könnte, diese Formulierung durch den Passus "mit Zustimmung des Senats" zu ersetzen. Dann würden nämlich alle Vorlagen unabhängig von ihrem Ursprung erfasst.

Übrigens noch eine kleine Bemerkung zu den Gegenvorlagen. Hier steht im Entwurf "kann". Hier stellt sich dann die Frage, weil Sie bereits diese Frage der Erstreckung des Finanztabus auf Gegenvorlagen angesprochen haben, ob mit diesem "kann" zwingend ausgeschlossen

ist, dass das Parlament Ermessen ausübt. Das heißt, dass es sich um eine andere Formulierung handelt für "die Bürgerschaft verbindet, wenn ein Antrag vorliegt". Hat sie überhaupt ein Ablehnungsrecht? Wenn sie ein Ablehnungsrecht hat aus politischen Gründen, dann hat sie, wenn sie eine solche Vorlage verbindet, ja bereits diese Vorlage in ihren Willen perspektivisch aufgenommen. Dann könnte man durchaus sagen, die Beschränkungen des Artikel 50 Absatz 1 gelten nicht. Andererseits widerspricht das dann dem Verfahren, denn die Beschränkungen werden in diesem Moment geprüft. Sie würden dann nur eben wegfallen. Also wenn das Parlament dagegen in diesem Fall kein Ablehnungsrecht hat, sondern das "kann" als "diese Möglichkeit besteht" interpretiert werden muss, haben wir auf jeden Fall die Situation, dass die Gegenvorlage Artikel 50 Absatz 1 und dem Finanztabu und den dort genannten übrigen Tabus unterfällt. Das ist eine gewisse Verwerfung, das habe ich an anderer Stelle schon gesagt, und die Frage ist, ob man das möchte. Ich halte es für nicht zwingend, diese Frage überhaupt hier klarzustellen. Das könnte man durchaus für die einzelnen Konstellationen dann wieder einer verfassungsgerichtlichen Entscheidung anheimstellen, aber ich denke, für das Problem sollte hier durchaus Sensibilität geweckt sein.

**Vorsitzende:** Herr Dr. Dressel mit einer Nachfrage.

**Abg. Dr. Andreas Dressel:** Aber wenn es so intendiert sein sollte von denjenigen, die diesen Antrag eingebracht haben, dass es kein politisches Ermessen der Bürgerschaft gibt, ob es die Gegenvorlage geben soll oder nicht, dann müsste man eigentlich das "kann" in ein "ist" verwandeln, richtig?

**Vorsitzende:** Das hatten wir ja vorhin schon festgestellt, vor einer Weile.

**Abg. Dr. Andreas Dressel:** Genau, das jetzt nur noch einmal, um das klarzustellen.

**Vorsitzende:** Dann hat jetzt Herr Dr. Tjarks das Wort, bitte.

**Abg. Dr. Anjes Tjarks:** Vielen Dank. – Es wurden ja auch schon jetzt gerade in der letzten Fragerunde noch einmal eine Reihe von auch Möglichkeiten und möglichen Wegen aufgezeichnet, wie wir dahin kommen, was wir eigentlich alle wollen, nämlich dass die Bürgerinnen und Bürger dieser Stadt über die Frage Olympia abstimmen. Ich hatte das vorhin so ein bisschen – das war ja der Ausgangspunkt der Debatte, wo ich jetzt vielleicht noch mal ein Stückchen zurückmöchte – so verstanden, dass es ja einmal um die Frage einfachgesetzliche Regelung, Verfassungsregelung geht. Da ist man, glaube ich, klar in Richtung Verfassung unterwegs. Dann die Fragestellung, macht man jetzt eigentlich so etwas für Olympia oder macht man das dauerhaft, und dann ist man eigentlich zu dem Ergebnis gekommen, die Komplexität ist relativ ähnlich gelagert, über die wir uns hier verständigen müssen. Und ich glaube, wenn ich das jetzt so richtig, auch die Äußerungen der Kolleginnen und Kollegen, interpretiere, ist es ja so, dass wir eigentlich eine Situation haben, in der wir eine Situation erzeugen wollen, dass jetzt nicht dauerhaft Referenden in der Stadt abgehalten werden und gleichzeitig von einer anderen Position, habe ich Sie so verstanden, Herr Schiller, dass Sie ja sagen, wenn das so wäre, dann könnte das ja auch so ein „Übertölpelungsinstrument“ für das Volk sein. Das wollen wir eigentlich auch nicht. Deswegen dreht sich jetzt meine Frage noch einmal so ein bisschen um die Fragestellung einer vernünftigen Hürde, die man auch überspringen muss, um sozusagen eigentlich zu dem zu kommen, was Sie, glaube ich, auch eingefordert haben, nämlich dass nur Fragen von grundsätzlicher Bedeutung auf diesem Wege auch geklärt werden. Ich glaube, darum geht es ja eigentlich, wenn wir hier über eine Regelung auch reden. Da ist ja zum einen diskutiert worden über die Frage der Zweidrittelmehrheit, die wir als GRÜNE Fraktion eigentlich erst einmal richtig finden, weil sie nämlich gerade sicherstellt, dass sozusagen nicht eine Regierungsmehrheit in der Regel so etwas alleine beschließen kann. Da ist ja ein bisschen auch diskutiert worden über die Frage, kann man noch eine höhere Hürde machen, aber die Fragestellung, da die verfassungsändernde Mehrheit auch zwei Drittel ist, finde ich

das eigentlich auch eine sinnvolle Regelung. Da würde mich aber noch einmal Ihre Einschätzung auch an der Stelle interessieren.

Dann haben wir jetzt ja die Frage, dass sozusagen beide Verfassungsorgane, Senat und Bürgerschaft, diesen Weg mitgehen müssen, und ich glaube, auch das ist ja eine Hürde, und auch die Fragestellung, dass es eigentlich selbstverständlich ist, dass die Bürgerschaft sozusagen, wenn der Senat das Initiativrecht vielleicht hat, trotzdem das Gesetz im Verfahren ändern kann, ist, glaube ich, auch relativ klar. Es ist nun einmal die vornehmste Aufgabe eines Parlaments, eben auch an der Stelle tätig zu werden.

Ich wollte dann noch einmal, um die Fragestellung, um das vielleicht auch noch einmal etwas gangbarer für verschiedene Leute zu machen, noch einmal die Frage der Quoren aufgreifen an dieser Stelle, weil nämlich auch ein Quorum sozusagen ... Einmal würde mich da Ihre grundsätzliche Meinung noch einmal dazu interessieren, wenn Sie das noch einmal ausführen mögen, aber auch ein Quorum, so etwas gibt es ja bei der Volksgesetzgebung durchaus in Hamburg, und die Fragestellung, die damit einhergeht, ist natürlich auch, dass, wenn man ein gewisses Quorum einführt, Sie natürlich auch nur Dinge dem Volk überhaupt vorlegen können, die Relevanz entfalten. Weil wenn sie keine Relevanz entfalten, dann geht auch niemand zu so einem Referendum hin. Das würde aus meiner Sicht diesen Punkt unterstützen, dass wir am Ende da landen, wo wir nämlich landen wollen, dass sozusagen nicht dauerhaft überall Referenden in der Stadt abgehalten werden, sondern dass das sozusagen vorbehalten ist, ein Instrument für Anliegen von grundsätzlicher Bedeutung. Vor diesem Hintergrund noch einmal speziell die Frage, wie verhält sich das in Ihrer Auffassung an der Stelle mit den Quoren, die man eventuell hier auch berücksichtigen könnte.

**Vorsitzende:** Vielen Dank. – Wer mag antworten? Herr Professor Schiller, gerne.

**Herr Dr. Schiller:** Ich denke, es ist in der Tat sinnvoll, noch einmal etwas zurückzugehen in der Diskussion. In der letzten Stunde war mir jetzt nicht mehr ganz klar, ob wir noch auf der von Herrn Meyer eingebrachten und von mir auch gern gesehenen Prämisse diskutieren, dass man so eine Einzelfallregelung in den Schlussbestimmungen machen könnte, oder ob wir generell die im Fraktionsentwurf vorgelegte ...

**Vorsitzende:** Also vom Tisch ist hier, glaube ich, noch gar nichts bis auf die Frage einer einfachgesetzlichen Regelung, wenn ich das einmal so zusammenfassen darf.

**Herr Dr. Schiller:** Gut. Also ich würde jedenfalls die Einzelfallregelung-Schlussbestimmung in der Verfassung, so wie von Herrn Meyer eingebracht, präferieren. Dann wäre übrigens auch die terminologische Frage leicht geklärt, dann würden wir statt Hamburg-Referendum einfach Olympia-Referendum sagen und die Sache wäre dann klar und die ganzen anderen angedeuteten, zum Teil angetippten Probleme mit diesem Begriff würden dann nicht auftreten. Wenn man das nicht machen möchte, dann würde ich aber in jedem Fall dafür plädieren, dass man diesen Artikel 50 Absatz 4b ergänzt, erweitert durch eine Formulierung, die die grundsätzliche Bedeutung der hier dann zu stellenden Fragen klarstellt. Wissen Sie, es ist ... Also wenn man nur nach Europa schaut, es sind doch immer wieder eben auch aus kurzfristigen parteitaktischen Gründen etwas nebensächliche Fragen dann einfach in einer solchen Referendumsform durch eine Regierungsmehrheit auf den Weg gebracht worden. Das kann man einfach heute, wenn man nur auf den heutigen Anlassfall schaut, nicht ausschließen. Das muss man aber im Blick haben und ich möchte, dass das nicht so läuft. Dafür eine Formulierung zu finden, wie gesagt, ist schwierig. Natürlich "grundsätzliche Bedeutung", das wäre ein sehr unbestimmter Rechtsbegriff, daran müsste man in jedem Fall noch arbeiten, aber ein solches Element im Sinne von Großprojekten, von grundsätzlicher Bedeutung für die Stadtentwicklung oder irgendetwas in dieser Richtung, das wäre sicherlich hier am Platze.

Was die Quorenfrage angeht, das ist natürlich jetzt ein weites Feld. Ich deute es nur an. Obwohl mir klar ist, dass in Deutschland in den Ländern, sowohl auf Landesebene als auch auf Kommunalebene, in der Regel mit Zustimmungsquoren gearbeitet wird, vertrete ich die

Auffassung, dass man eigentlich keine solchen Zustimmungsquoren festlegen sollte. Will nur zwei Argumente dafür nennen, ohne das dann weiter zu vertiefen. Das eine Argument ist, wenn man Zustimmungsquoren festlegt, dann belohnt man mit einer Nein-Position diejenigen, die nicht zur Abstimmung gegangen sind. Und da wir demokratiepolitisch ja immer über die Probleme der mangelnden Wahlbeteiligung und sonstigen Beteiligungen reden: Die Regelung der Zustimmungsquoren führen immer dazu, das kann man auch empirisch zeigen, dass die Abstimmungsbeteiligung deutlich niedriger ist, als sie sein könnte, wenn sich die Leute zu Pro- und Kontra-Fragen äußern müssten. Das heißt also, der Wegfall eines Zustimmungsquorums würde zu einer Steigerung der Abstimmungsbeteiligung führen, weil niemand mehr sicher sein kann, dass die 25-Prozent-Hürde oder was auch immer schon seine Nein-Position miterledigt. Dabei will ich es belassen.

Was jetzt die Regelung hier oder die Vorlage hier angeht, so wird ja hier kein solches Zustimmungsquorum vorgesehen. Das finde ich insoweit einen sinnvollen Schritt in diese Richtung. Und damit würden Sie meines Erachtens auch die Diskussion neu eröffnen, ob in den anderen Verfahren – Volksinitiativen, Volksbegehren, Volksentscheid – ein Zustimmungsquorum eigentlich sinnvoll ist. Eine solche Diskussion fände ich produktiv und ich denke, es wäre ganz logisch, dass sie aus der hier getroffenen Entscheidung mit hervorgeht. Ich selbst würde jetzt nicht die Konsequenz daraus ziehen, deshalb hier für die Vorlage ein Zustimmungsquorum vorzuschlagen. Das ist klar.

**Vorsitzende:** Vielen Dank. – Herr Wagner und dann Herr Professor Kämmerer.

**Herr Wagner:** Zum Thema Komplexität: Natürlich ist eine Verfassungsänderung für ein Olympia-Referendum komplex, aber ich glaube, sehr viel komplexer wäre gleichwohl eine abstrakte Regelung, wie sie im Moment vorgesehen ist. Ich möchte das beispielhaft festmachen – man könnte es auch woanders festmachen – an den Quoren, die Sie eben gerade angesprochen haben. Bei der abstrakten Regelung ohne Quoren zu arbeiten, finde ich höchst problematisch unter folgendem Gesichtspunkt: Die Quoren können ja auch eine ... Es könnte auch Zustimmung geben, auch das haben wir alles in der Vergangenheit in Hamburg gehabt, hier einer Gegenvorlage, also dem, was aus dem Volk heraus kommt. Wenn es beispielsweise um eine Verfassungsänderung geht, die ja theoretisch auch denkbar ist als Gegenstand, dann hätten wir auf einmal eine Zustimmung ohne ausreichende demokratische Legitimation. Und das kann ich nicht erkennen. Wenn ich mir jetzt den Artikel 50 Absatz 3 noch einmal anschau, auf den wird man nicht ohne weiteres verweisen können, weil die Ausgangsposition dort eine andere ist, bei Artikel 50 Absatz 3. Dort wird nämlich differenziert. Da heißt es bei Verfassungsänderung, wenn ich es richtig im Kopf habe, dass sie immer parallel zu Wahlen stattfinden müssen, wo jedenfalls eine erheblich höhere Beteiligung gewährleistet ist – dies alles etwas relativ gesehen im Hinblick auf die Hamburg-Erfahrungen. Aber immerhin ist eine höhere Beteiligung gewährleistet. Aber auch bei den anderen, und das meine ich, ist das Minimum, dass man jedenfalls ein Fünftel der Menschen haben muss, die wahlberechtigt sind, die hier zustimmen. Irgendeine Form sollte eingeführt werden, damit man eine demokratische Legitimation hat, die ja nicht gegeben ist, wenn man abweicht von dem, was das Parlament abgesehnet hätte, wo ja schon eine Zweidrittelmehrheit gewesen ist. – Danke.

**Vorsitzende:** Vielen Dank. – Herr Schiller.

**Herr Dr. Schiller:** Darf ich nur in einem Punkt eine kleine, vielleicht implizite Korrektur anbringen?

**Vorsitzende:** Bitte.

**Herr Dr. Schiller:** Bei Verfassungsänderungen sehe ich das genauso. Da haben wir ja auch in den Parlamenten qualifizierte Mehrheiten, und hier geht es um Bestandsschutz von

Verfassungen. Das ist natürlich eine andere Dimension als bei anderen Einzelfallentscheidungen.

**Vorsitzende:** Also mindestens für Verfassungsänderungen sind Sie beide sich da jedenfalls einig. – Jetzt hat Herr Professor Kämmerer das Wort, ihm folgt Herr Professor Winterhoff.

**Herr Dr. Kämmerer:** Ich habe mich ja schon vorhin dafür ausgesprochen, die Verweisung auf die Quoren hier in die Regelung einzubauen. Das ergibt sich für mich logischerweise aus der Vernetzung der verschiedenen Verfahren und der Möglichkeit der Gegenvorlage. Man stelle sich vor, Sie haben das ja auch gerade geschildert, dass eine Gegenvorlage aufspringt auf den Zug eines Hamburg-Referendums und damit die Quoren unterläuft. Diese Konsequenz muss man berücksichtigen. Interessant ist auch dann allerdings die Konsequenz, wenn das Quorum nicht erreicht wird. Wir haben eine Abstimmung, deren Ergebnis bekannt ist, das Quorum wird nicht erreicht. Dann wandelt sich das Hamburg-Referendum faktisch in eine Volksbefragung. Wir haben also eine Tendenz, die für eine bestimmte Stimmungslage, die erkannt wird und das Parlament kann dann daraus Konsequenzen ziehen oder auch nicht ziehen. Auch im Entwurf der CDU für eine Volksbefragung ist, wofür einiges in diesem Zusammenhang spricht, kein Quorum vorgesehen, sondern wie das Parlament auf die Volksbefragung reagiert, das hängt dann von den Mehrheiten, von der Beteiligung, von der Komplexität der Frage und anderem ab. Man mag das als systemfremd ansehen, aber ich sehe es durchaus als systemimmanent. In diesem Fall wird der Ball dann wieder in die Bürgerschaft zurückgespielt. Zur grundsätzlichen Bedeutung der Fragen hier steht in der CDU-Vorlage „zu wichtigen gesamtstädtischen Fragestellungen“. Derlei Formeln kann man aufnehmen, sind aber eben nur begrenzt justiziabel. Ich rechne damit, dass die Gerichte dann der Bürgerschaft eine Einschätzungsprärogative über diese Frage zubilligen, die der gerichtlichen Prüfung weitgehend entzogen sein wird. In diesem Punkt, denke ich, ist die Zweidrittelmehrheit, die erforderlich ist, eine etwas wirksamere Schranke. Aber möglich ist es, eine derartige Formel einzubauen.

**Vorsitzende:** Vielen Dank. – Herr Professor Winterhoff.

**Herr Dr. Winterhoff:** Vielen Dank, Frau Vorsitzende. – Ich kann es kurz machen, weil vieles schon gesagt wurde. Man könnte überlegen, ob man den Gegenstand dieses Hamburg-Referendums beschränkt auf Fragen grundsätzlicher Bedeutung oder wie auch immer man das formuliert, nur es wird schwierig sein, eine Formulierung zu finden, die nicht nur Verfassungsliturgie darstellt, sondern die wirklich feste, handgreifliche, rechtliche Maßstäbe festlegt in der Verfassung. Ich glaube, es wird fast unmöglich sein, eine solche Formulierung zu finden. Deswegen finde ich es eigentlich zielführender zu überlegen, wie man durch eine formelle Hürde den Missbrauch ausschließen kann oder, positiv formuliert, wie man durch eine formelle Hürde erreichen kann, dass dieses Instrument wirklich nur eingesetzt wird, wenn es um wirklich fundamental wichtige Fragen geht. Und Sie haben den Punkt ja angesprochen, wie kann man das bewerkstelligen. Jetzt ist vorgesehen eine Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen und Sie sagten, das sei ja bei der Verfassungsänderung auch so. Ich widerspreche ungern, aber bei der Verfassungsänderung sind die Anforderungen noch ein kleines bisschen höher, denn Artikel 51 Absatz 2 verlangt erstens die Anwesenheit von drei Vierteln der gesetzlichen Mitgliederzahl und zweitens dann noch eine Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten.

**Vorsitzende:** Die sind aber meistens alle da, Herr Professor Winterhoff.

**Herr Dr. Winterhoff:** Das spricht für die Bürgerschaft. Aber man könnte ja überlegen, ob man hier die Verfahrenseinleitungshürde eben noch ein Stückchen weiter erhöht, indem man aus diesem Instrumentenbaukasten, den die Verfassung insoweit anbietet, sich eine noch höhere formelle Hürde heraussucht. Das muss keine Dreiviertelmehrheit sein, aber man könnte ja auch hier sagen, man braucht eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden

Abgeordneten und nicht nur der abgegebenen Stimmen. Schon hätten Sie eine noch etwas höhere formelle Hürde.

Dann noch zu den Quoren. Da ist schon hinlänglich darauf hingewiesen worden, dass es Probleme gibt, gerade wenn Gegenvorlagen zur Abstimmung geraten. Die Frage, die sich in dem Zusammenhang stellt und auch sonst, ist aber, warum braucht man eigentlich Quoren. Da wird immer erwähnt, es geht um die demokratische Legitimation. Da bin ich persönlich, muss ich sagen, eher zurückhaltend, denn wir sprechen ja hier über eine Entscheidung des Volkes selbst. Ob man wirklich aus der Verfassung Anforderungen an die Gültigkeit einer Entscheidung des demokratischen Souveräns ableiten kann, da habe ich gewisse Zweifel. Alles, was wir lesen über demokratische Legitimation, betrifft immer das Handeln staatlicher Organe, aber nicht das Handeln des Volkes selbst. Deswegen könnte man unter diesem Aspekt guten Gewissens, so meine Auffassung, auf ein Quorum verzichten. Tatsächlich hat, so meine Auffassung, ein Quorum eine andere Funktion. Es soll nämlich verhindern, dass sich in einer Abstimmung Partikularinteressen durchsetzen, dass also eine Minderheit eine Volksentscheidung einleiten kann und dann unter Beteiligung nur eines geringen Anteils der Bevölkerung eine Entscheidung getroffen wird. Dieses Risiko besteht nicht, soweit das Hamburg-Referendum von Senat und Bürgerschaft mit einer sehr hohen verfahrenseinleitenden Mehrheit auf den Weg gebracht wird. Aber es besteht eben sehr wohl, wenn es eine Gegenvorlage gibt, und das ist genau der Grund, warum ich gerade hinsichtlich der Gegenvorlage auch anregen möchte, darüber nachzudenken, ob man ein Quorum in Erwägung zieht. – Danke.

**Vorsitzende:** Es könnte ja auch sein, dass sich Senat und Bürgerschaft irren hinsichtlich der Wichtigkeit von Themen. – Wir machen weiter in der Rede- und Frageliste, und jetzt hat der Abgeordnete Petersen das Wort und ihm folgt dann Frau Schneider.

**Abg. Dr. Mathias Petersen:** Vielen Dank, Frau Vorsitzende. – Ich wollte auf einen Punkt noch einmal, jetzt ist Herr Meyer schon unterwegs, aber der Hinweis von Herrn Professor Meyer, dass wir als Abgeordnete dann nur noch zustimmen könnten. Wenn das so wäre, könnte ich dem allem gar nicht zustimmen. So habe ich es auch gar nicht gesehen. Also ich denke, als Abgeordneter hat man jederzeit die Möglichkeit, Anträge zu stellen. Also der Senat stellt immer Anträge an uns und wir können die in den Ausschuss schicken oder nicht in den Ausschuss schicken und diese Möglichkeit, die würde ich mir niemals im Leben nehmen lassen. Und das weiß ich auch gar nicht, ob so eine Beschneidung des Parlaments verfassungsrechtlich zulässig ist. Ich habe das so verstanden, das wäre so, da muss man immer nur weiterdenken, was käme denn als Nächstes. Also das würde sozusagen mit mir nicht gehen und ich habe das auch überhaupt nicht so verstanden, also diese Möglichkeit wird es immer geben.

Das, was ich als Frage noch einmal in den Raum stellen wollte, war die Frage – als Haushaltspolitiker muss ich das natürlich tun – des Haushaltsvorbehaltes und der Finanzvorlage. Also da mache ich für mich erst einmal gar keinen Unterschied, weil Geld ist Geld, und wenn die Bürgerschaft Geld zahlen muss für etwas, dann ist das haushaltsrelevant, und zwar in jedem Fall, weil Euro irgendwo hingehen. Und von daher ist die Frage, die sich für mich stellt, wenn wir so eine Frage an die Bevölkerung stellen, wollt ihr Olympia, ja oder nein, ist das natürlich haushaltsrelevant. Da gehen viele Millionen aus dem Haushalt irgendwohin. Wie viel, wissen wir jetzt noch gar nicht, aber es ist haushaltsrelevant. Wenn wir dann sagen, eine Volksinitiative hat jetzt die Möglichkeit oder die Möglichkeit nicht, dagegen anzugehen, weil die darf ja nicht haushaltsrelevant, dann ist das eine Frage, wo ich dann sagen würde, das geht aber irgendwie nicht. Also wenn wir dem Volk eine Frage stellen und ihm aber auch die Möglichkeit geben, mit einer Volksinitiative dagegen zu arbeiten, dann wäre das ja in diesem Fall auch haushaltsrelevant, und wir dürften dann eigentlich nicht sagen, und Herrn Professor Winterhoff habe ich eigentlich so verstanden, das können wir einfach, dann ist eure haushaltsrelevante Initiative nicht erlaubt, ihr dürft nicht.

**Vorsitzende:** Eine Nachfrage, Herr Wagner?

**Herr Wagner:** Nein, nicht Nachfrage, ein Kommentar dazu oder Antwort.

**Vorsitzende:** Ich weiß nicht, ob Herr Petersen schon fertig ist mit seiner Frage.

**Herr Wagner:** Ach so, Entschuldigung, ich dachte Sie wären fertig.

**Abg. Dr. Mathias Petersen:** Machen Sie ruhig. Wenn ich darf, Frau Präsidentin, habe ich vielleicht eine kleine Nachfrage auf seine ...

**Vorsitzende:** Wir können das gerne so machen, weil das ja auch nicht trivial ist. Nein, dann antworten wir jetzt auf diese Teilfrage. – Herr Wagner.

**Herr Wagner:** In Artikel 50 Absatz 1 steht eben gerade nicht Haushaltsrelevanz, sondern man hat das vor einigen Jahren geändert; ganz bewusst geändert hat die Bürgerschaft dies, wie man der amtlichen Begründung entnehmen kann. Man wollte eben nicht jede haushaltsrelevante Frage von vornherein ausschließen, so wie Sie das, glaube ich, eben ausgeführt haben, sondern man hat deswegen Haushaltsplan oder –pläne reingeschrieben, weil klar ist, dass praktisch jedes Vorhaben in irgendeiner Form den Haushalt berührt. Es ist kaum denkbar, dass es ein Vorhaben gibt, das den Haushalt nicht berührt, und deswegen wird das etwas weiter gesehen.

**Abg. Dr. Mathias Petersen:** Haushaltspläne sind auch dann betroffen bei der Olympiafrage, selbstverständlich. Da ist fast jeder Haushaltsplan betroffen, den wir in der Stadt haben, und deswegen die Frage, wenn dann eine Gegeninitiative kommt, ist das ja auch haushaltsplanrelevant. Darf die das, darf die das nicht, dürfen wir das einmalig erlauben oder dann jedes Mal, bei jeder Volksbefragung, die wir da haben? Das ist für mich eigentlich die spannendste Frage, die dahintersteht, und da hätte ich gern Ihre Meinung dazu.

**Vorsitzende:** Genau, es geht jetzt, glaube ich, noch einmal an alle Experten, wobei hier aus diesem Ausschuss auch noch einmal einfach hinzuzufügen ist, das ist schlicht bisher nicht geklärt. Also ich erinnere an das Stichwort Netzurückkauf, da sind wir an diese Frage gestoßen, aber wir haben bisher da ja keine verfassungsrechtliche Klärung in Hamburg herbeigeführt oder jedenfalls das Verfassungsgericht noch nicht gefragt, wie es das denn so auslegen würde.

(Zuruf des Abg. Dietrich Wersich)

Auch noch einmal der Hinweis auf Ihre Frage, die Vorlage oder der Vorschlag, den wir haben, der ist überhaupt nur für Volksinitiativen, die bereits zustande gekommen sind. Das heißt, die Frage stellt sich schon einen Schritt vor einem möglichen Hamburg-, Olympia- oder Wie-auch-immer-Referendum. Könnte überhaupt eine Volksinitiative schon zustande gekommen sein? So, das ist, glaube ich, die gemeinte Frage, die sich an alle richtet. Herr Wagner beginnt wieder.... oder Herr Professor Schiller.

**Herr Dr. Schiller:** Der Begriff Haushaltspläne in dieser Abgrenzung zu finanzwirksamen Entscheidungen heißt dann ja, Haushaltsplan im Ganzen. In anderen Ländern heißt das zum Teil der Staatshaushalt oder der Landeshaushalt oder so. Das heißt, wenn das Verständnis in Hamburg so ist, und das habe ich den bisherigen Äußerungen entnommen, dann sind finanzwirksame Entscheidungen eben nichts, was den Staatshaushalt als Ganzes betrifft, sondern sie sind eine Teilfrage und sie sind zulässig für Volksinitiativen oder Volksbegehren. Und dann besteht das Problem, wie Sie es vorhin formuliert haben, in der Form nicht. Es kommt allerdings darauf an, wie eine solche Frage dann am Ende vom Verfassungsgericht ausgelegt wird. Da haben wir in den deutschen Ländern sehr verschiedenartige

Auslegungen gehabt, also der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat zum Beispiel im Zusammenhang mit der Transrapid-Entscheidung gesagt, also alle finanzwirksamen Entscheidungen, auch solche, die dem Land Bayern Geld sparen würden in großem Umfang, sind nicht zulässig. Also insofern, ich weiß jetzt nicht, wie das Hamburgische Verfassungsgericht sich bisher dazu geäußert hat, aber es muss jedenfalls gesetzgeberisch dann sichergestellt sein, dass das Gericht nicht diese Sache dann zurückdreht.

**Herr Dr. Kämmerer:** Es ist letztlich eine Frage, wie man die Vorlage gestaltet. Wie Sie gerade schon erwähnt haben, sind nur Haushaltspläne ausgeschlossen. Nach den Auffassungen, die für Regelungen in anderen Ländern existieren, wird es überwiegend eng gesehen, das ist mein vorläufiger Eindruck, aber durchaus disparat. Der Unterschied zwischen dem Rückkauf-Volksentscheid und Olympia ist letztlich der, dass sich der Rückkauf auf die Verwendung von Mitteln für einen ganz bestimmten Zweck bezieht, das heißt auf eine genuin haushaltspolitische Entscheidung, während bei Olympia die haushaltspolitischen Entscheidungen die Folge sind. Insofern habe ich etwas weniger Bedenken, selbst bei einer weiten Auslegung des Artikels 50 Absatz 1 Satz 2, dass das Verfassungsgericht hier der Entscheidung Knüppel zwischen die Beine wirft. Völlig ausgeschlossen wird es nicht sein, aber wie Sie schon gesagt haben, die Breite der finanzwirksamen Gesetze ist so groß, dass wir andernfalls nicht mehr viel übrig hätten für wirklich relevante Entscheidungen, und, das kommt hinzu, die wirklich wichtigen Entscheidungen, die man dem Referendum unterwerfen will, sind ja meistens diejenigen, die relativ viel Geld kosten. Deswegen will man das ja unternehmen. Wenn man von einer sehr engen Auslegung des Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 ausgeht und noch dazu wie ich eine teleologische Reduktion vornimmt, wonach nicht einmal Haushaltspläne vom Referendum ausgeschlossen sind, kann man nun tatsächlich, Waffengleichheit vorschlagen und dann eine Gegenvorlage zum gleichen Gegenstand zulassen. Politisch opportun ist das allerdings nicht, einen Gegenhaushaltsplan im Referendum zur Abstimmung zu stellen. Das heißt, in diesem Fall ist der Senat wohl beraten, keinen Antrag zu stellen, und die Bürgerschaft gut darin beraten, einen Antrag, wenn er denn gestellt werden sollte, nicht mit Zweidrittelmehrheit gutzuheißen.

**Vorsitzende:** Vielen Dank. – Herr Wagner.

**Herr Wagner:** Ich wiederhole mich vielleicht etwas, aber Haushaltspläne, meine ich, sind nicht ausgeschlossen für Senat und Bürgerschaft bei einem Hamburg-Referendum, weil dort ausdrücklich nicht auf 50 Absatz 1 Satz 2 verwiesen wird und es eben ein anderes Instrument ist als das, was in 50 Absatz 1 erwähnt wird. Und die Frage Olympia, wird der Haushaltsplan davon berührt: Berührt wird er natürlich mit Sicherheit, und zwar in, ich sage einmal, fast strukturellem Maße, bei der Höhe der zu erwartenden Ausgaben. Die Frage ist nur, ob man dann einer Gegenvorlage eben auch das gleiche Recht gibt. Und hier sehe ich die Gefahr oder Möglichkeit, wie Sie wollen, dass Sie hier, auch wenn Sie dies ganz breit machen und nicht auf Olympia reduzieren, ein Tor aufmachen, was Sie vielleicht nachher nicht beherrschen.

**Vorsitzende:** Herr Professor Winterhoff.

**Herr Dr. Winterhoff:** Schwierig ist in der Tat die Frage, wie ist eigentlich dieses Haushaltstabu in Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 der hamburgischen Verfassung auszulegen. Es gibt eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2000 im 102. Band, deren Leitsatz lautet: Das Verbot von Volksinitiativen über den Haushalt des Landes – also eine sehr dicht an unserer Formulierung liegende Wendung – schließt alle Initiativen für Gesetze aus, die gewichtige staatliche Einnahmen oder Ausgaben auslösen und damit den Haushalt des Landes wesentlich beeinflussen. Soweit das Zitat aus der amtlichen Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts. Wenn man sich das zu Gemüte führt, dann könnte man durchaus auf die Überlegung kommen, dass auch ein Volksentscheid über Olympia Haushaltspläne betrifft, weil er erhebliche finanzielle

Dimensionen hat. Nun ist in Hamburg die Verfassung geändert worden. Es hieß früher in Artikel 50, Haushaltsangelegenheiten sind ausgenommen. Man hat das eingeeengt, jetzt heißt es Haushaltspläne. Die Begründung ist allerdings auch wieder etwas ambivalent. Man nimmt nämlich Bezug auf eine Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts aus dem Jahre 2005, die auf der Linie der eben von mir angeführten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sich bewegt, also sagt, wenn der Haushalt wesentlich oder – Entschuldigung – wenn die finanzielle Leistungsfähigkeit von Staat und Verwaltung wesentlich beeinträchtigt wird, dann ist das Haushaltstabu gegeben. Diese Entscheidung wird zitiert in der Gesetzesbegründung, und es heißt dann, es wird klargestellt, dass finanzwirksame Vorlagen grundsätzlich zulässig sind. Wenn aber nur klargestellt wird und auf die Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts Bezug genommen wird, kann man daraus ableiten, dass sie immer noch gilt. Dann wären wir also auch bei jedem Volksentscheid über Olympia im Anwendungsbereich des Finanztabus. Und das wirft dann umso mehr die Frage auf: Gleiches Recht für alle, oder kann man das Hamburg-Referendum privilegieren? Aus meiner Sicht kann man es privilegieren, wenn man es durch hohe verfahrensrechtliche Hürden absichert. Weil dann der – in Anführungszeichen wiederum – Populismusverdacht oder die Populismusgefahr, die ja die eigentliche Ursache für dieses Haushaltstabu bildet, ausgeschlossen ist.

**Vorsitzende:** Na ja, die Populismusgefahr und die Gefahr, dass von außen unser Königsrecht hier durcheinandergebracht wird und das fein austarierte Haushaltsregelwerk nicht mehr so funktioniert, das ist ja dann unter Umständen nicht trivial. – Herr Petersen, ist die Frage ...?

**Abg. Dr. Mathias Petersen:** Das war okay.

**Vorsitzende:** Dann hat Herr Dr. Dressel dazu jetzt direkt noch eine Nachfrage.

**Abg. Dr. Andreas Dressel:** Entscheidend ist ja auch, dass wir ein bisschen konsequent bleiben in unseren Argumenten. Wenn ich die CDU-Klage bei den Energienetzen damals richtig verstanden habe, ging es ihr schon darum, dass es klar war, in dem Energienetze-Entscheid stand nirgendwo, der Haushaltsplan wird geändert, aber natürlich hat es de facto haushalterisch schon erhebliche Konsequenzen. Und so sind eigentlich bisher alle Fragestellungen, da hat man eher erweitert den Begriff interpretiert mit den Argumenten, die Professor Winterhoff eben genannt hat. Und in Wahrheit würden wir jetzt eine Kompletturnkehr in der Argumentation, die sich auch eventuell negativ auswirken könnte bei anderen Volksinitiativen, die auch noch mal kommen, die mit den Referenden gar nichts zu tun haben, nämlich dass man sagt, wir begreifen das tatsächlich nur auf eine ganz enge Definition von Haushaltsplänen, und dann wären eben Initiativen möglich, die formal den Haushaltsplan völlig unangetastet lassen, aber sozusagen im Prinzip das Gesamtgerüst und Gesamtgefüge des Haushalts komplett über den Haufen werfen. Und das, sage ich mal so, so habe ich jetzt bisher die Argumentation auch der CDU in dem Netze-Verfahren, ob die Argumentation des Senats in allen Prüfungen passen, fallen Volksinitiativen darunter, ja/nein, und so weiß ich, dass meine Fraktion auch immer argumentiert hat. Das heißt, wenn wir das nicht klar jetzt unterscheiden, biegen wir an der Stelle jetzt anders ab. Auch das wäre eine Systemveränderung in der Beurteilung dieser haushalterischen Frage. Das wollte ich einfach nur noch einmal in den Raum werfen, weil es nämlich nicht nur um die Frage geht, wie behandeln wir es beim Referendum, sondern wie wir es jetzt beurteilen, hat unmittelbare Folge für alle anderen nachlaufenden Volksinitiativen. Nicht nur zu Olympia, sondern zu allem anderen. Die Frage ist, ob meine Interpretation stimmt oder nicht. Vielleicht können Sie das noch einmal nachvollziehen oder verwerfen. Jedenfalls empfinde ich es so, dass es so sich darstellt.

**Vorsitzende:** Die Interpretation, dass das eine Auswirkung hat, wird mit Sicherheit stimmen. Aber jetzt an die Experten.

(Abg. Dietrich Wersich: Darf ich eine Nachfrage zu der Frage (...) stellen?)

Ja, wenn das die Frage ergänzt, bitte. Mit Mikrofon, wenn es geht, Herr Wersich.

**Abg. Dietrich Wersich:** Also wenn wir das als Parlament machen, machen wir es im vollen Bewusstsein, dass wir unser Budgetrecht abgeben. Das ist, glaube ich, unproblematisch. Aber das Einfallstor ist ja die Frage der Gegenvorlage, und deswegen stellt sich doch die Frage: Müssen wir verfassungsrechtlich überhaupt die Möglichkeit einer Gegenvorlage einräumen? Denn das Volk kann unsere Vorlage ja ablehnen, kann ja Ja/Nein sagen. Aber müssen wir darüber überhaupt ein Vehikel schaffen, um dann ohne Quoren möglicherweise, ohne gewisse Fristen, aber auch ohne Beschränkung dann den Weg zu öffnen, dass sozusagen eine Initiative aus dem Volk kommt? Muss das überhaupt verfassungsrechtlich gemacht werden?

(Abg. Dr. Andreas Dressel: Darf ich etwas mit der Nachfrage verbinden? Nicht an Herrn Wersich, sondern ...?)

**Vorsitzende:** Sie müsste ja schon da sein, gegebenenfalls, die Initiative.

**Abg. Dr. Andreas Dressel:** Wenn man jetzt quasi da noch klarstellt, Paragraph 50 Absatz 1 Satz 2, dieser Ausschlusskatalog, gilt dafür nicht, also die Privilegierung, die Herr Professor Winterhoff angesprochen hat, für das Hamburg-Referendum, dann wären doch die Klarheiten ..., wäre das doch klargestellt. Dann ist eben klar, , weil es von den beiden Verfassungsorganen kommt, bringt quasi das die Legitimation mit und muss sich an Paragraph 50 Absatz 1 Satz 2 nicht messen, weder am Haushaltstabu noch an den anderen Kriterien, die da drin stehen. Sehe ich das richtig?

(Herr Wagner: Ja, aber das Problem ist ja die Gegenvorlage!)

**Vorsitzende:** Wer mag beginnen? – Herr Professor Schiller beginnt jetzt mal.

**Herr Dr. Schiller:** Zu dieser Frage Gegenvorlage: Sie haben die Alternative genannt, das Volk kann ablehnen. Aber nur, wenn Sie eine Gegenvorlage zulassen, geben Sie dem Volk auch die Gelegenheit, konstruktive Gegenvorschläge zu machen, sonst ist das Volk sozusagen auf die Rolle des Zustimmers/Ablehners festgelegt, und das ist ja der Sinn der Gegenvorlage. Und wenn man von diesem Ausgangspunkt ausgeht, dann ist, glaube ich, auch diese Diskussion, ob man jetzt Volksbegehren, also die Gegenvorlage sozusagen aus der Privilegierung ausschließen kann, einfach zu beantworten. Sie können ja nicht im selben Verfahren unterschiedliche Regeln anwenden, für die Vorlage und für die Gegenvorlage. Nehmen wir mal den Fall, wie es beim Transrapid in München war, in Bayern. Wenn dann konstruktive Gegenvorschläge kommen, dann sollen die rechtlich abgelehnt werden, weil sie dann den Haushalt wesentlich tangieren? Das kann nicht sein. Da muss meines Erachtens dann eine konsequente Position bezogen werden.

**Vorsitzende:** Haben Sie eine Nachfrage?

**Abg. Dietrich Wersich:** Ja. Also das bedeutet, wenn wir jetzt sagen würden, Olympia-Bewerbung 24/28 mit bis zu 2 Milliarden Kosten, und eine Gegenvorlage würde sagen, nicht Olympia, sondern 2 Milliarden für die Schulen, die Kitas und die Universitäten, dann ist das nach Ihrer Auffassung ein konstruktiver Vorschlag aus der Bevölkerung, der dann so zur Abstimmung gestellt werden würde.

**Vorsitzende:** Herr Professor Schiller.

**Herr Dr. Schiller:** Na ja, da würde ich sagen, das ist erst einmal ein anderer Gegenstand, also in dieser Massivität. Aber ich meine, nachher in der Praxis reden Sie ja ...

(Abg. Dietrich Wersich: Das ist ja öffentliche Diskussion zu Olympia ja/nein, nämlich ob man das Geld nicht lieber woanders hinsteckt. Also ich würde so einen Antrag stellen! – Abg. Farid Müller: Das ist ja mal eine Neuigkeit! – Heiterkeit bei der SPD und den GRÜNEN)

**Vorsitzende:** So, dann würde ich vorschlagen, Herr Wersich, damit das alles noch was wird mit den 10 000 Unterschriften, machen Sie sich mal zügig auf den Weg.

(Heiterkeit – Abg. Christiane Schneider: Aber wir helfen Ihnen!)

Trotzdem schönen Dank noch einmal an Professor Schiller, weil das ja auch noch einmal die Frage nach der Wesensgleichheit eingrenzt und fokussiert. Das ist vielleicht auch noch einmal hilfreich, weil da sind wir ja in Wahrheit beim Kern der Sache. – Herr Professor Winterhoff wollte zuerst, glaube ich. Bitte schön.

**Herr Dr. Winterhoff:** Vielen Dank. – Ich kann Herrn Dr. Dressel nur zustimmen bei seiner Auslegung, insbesondere, wenn man sich noch einmal vor Augen führt, warum es eigentlich diese Ausnahmen gibt in Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 der hamburgischen Verfassung. Wenn man sich das noch einmal auf der Zunge zergehen lässt, Bundesratsinitiativen passen nicht so ganz, aber der Rest: Haushaltspläne, Abgaben, Tarife der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge. Da geht es immer um Geld, und es geht immer – und das ist der Kern des Ganzen – um das parlamentarische Budgetrecht. Die Hamburgische Bürgerschaft muss die Gesamtverantwortung für die Einnahmen und Ausgaben tragen, und um ihr das zu ermöglichen, sind diese Gegenstände von Volksentscheiden ausgenommen. Das ist der Hintergrund. Und wenn man diesen Hintergrund sieht und gleichzeitig sieht, dass nach dem Vorschlag niemand anderes als die Hamburgische Bürgerschaft mit Zweidrittelmehrheit das Hamburg-Referendum einleiten soll, dann ist klar, dass diese Besorgnis einer Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts beim Hamburg-Referendum nicht gegeben ist, weil die Bürgerschaft selbst entscheidet. Anders bei den Gegenvorlagen, und deswegen ist es meiner Meinung nach sachgerecht, dass für die Gegenvorlagen das Haushaltstabu und die anderen Gegenstände gelten, die nicht zum Gegenstand einer Volksentscheidung gemacht werden können.

Und auf die Frage von Herrn Wersich, ist es denn verfassungsrechtlich zulässig, dass das Hamburg-Referendum Gegenstände betreffen darf, die einem Volksentscheid von unten vorenthalten sind, da sage ich: Ja, das ist verfassungsrechtlich zulässig. Das ist keine verfassungsrechtliche, sondern wiederum nur eine verfassungspolitische Frage. Wobei ich das nicht herabwürdigen will mit nur, aber ...

(Abg. Dietrich Wersich: Die Frage war, ob wir eine Gegenvorlage zulassen müssen verfassungsrechtlich, wenn wir das Referendum (...))

**Vorsitzende:** Das ist ja vorher schon weg, wenn es haushaltsrelevant ist.

**Herr Dr. Winterhoff:** Wenn es haushaltsrelevant ist, kommt es gar nicht zu der Gegenvorlagemöglichkeit.

(Abg. Dietrich Wersich: Ja, aber zu Olympia dürfte es gar keine Gegenvorlage geben!)

**Herr Dr. Winterhoff:** Ja, genau.

(Zurufe)

**Vorsitzende:** Es sein denn, es gibt jetzt schnell eine Volksinitiative, ...

(Abg. Dietrich Wersich: Nein, die wäre unzulässig!)

... zu der es überraschenderweise aber die Entscheidung gibt, dass sie so formuliert ist, dass sie zulässig wäre. So, also diese Auslegungsfrage. Wenn ich Ihnen einmal kurz entgegenhalten darf, Herr Professor Winterhoff, dass mehrere von Ihnen vorhin davon gesprochen haben, dass das Parlament oder auch der Senat durchaus auch dazu getrieben wird, zu bestimmten Themen sich zu verhalten. Also dass es zwar eine Zweidrittelmehrheit gibt, aber ja durchaus auch ein gewisser Druck sich entwickeln kann. Von daher ist es nicht völlig fernliegend, auch zu sagen, man legt sich selber auch diese Sperre auf, dass man gar nicht erst in die Versuchung kommt, solche Fragen auch zur Abstimmung zu stellen. Ich will das nur einmal in die politische Diskussion werfen. Aber ich bin nicht dran, sondern Herr Professor Kämmerer ist dran.

**Herr Dr. Kämmerer:** Zur Frage des Ausschlusses, Herr Dr. Dressel: Nach der bisherigen Formulierung muss es jedenfalls ein Referendum über solche Haushaltsfragen, selbst über Haushaltspläne, geben können, einfach weil Artikel 50 Absatz 1 hier nichts ausschließt. Das gilt für Volksinitiativen, nicht aber für Parlamentsinitiativen. Will man hier eine Beschränkung, muss man sie durch Änderung des Absatz 4b einführen. Damit kann allerdings das Parlament möglicherweise in die Bredouille kommen, weil es sich in Dingen beschränkt, die es gern vorlegen will. Was die Verbindung oder was das Verbot einer Gegenvorlage betrifft, weil die nämlich aufgrund einer Volksinitiative unter 50 Absatz 1 Satz 2 fällt, wäre ich auch nicht in dem Maße Bedenkenträger. Dann ist das eben eine einzelne Vorlage, die hier zur Abstimmung kommt. Ich denke, das lässt sich verfassungsrechtlich wie verfassungspolitisch vertreten. Möglicherweise gibt es hier aber einen Klarstellungsbedarf im Wortlaut des Entwurfs zu Artikel 50 Absatz 4b. Dort ist in Satz 5 nämlich die Rede von der mit der erforderlichen Zahl der Unterschriften unterstützte Volksinitiative. Es findet sich hier nicht die Formulierung "zustande gekommene Volksinitiative" wie in Absatz 1. Es könnte angemessen sein, diese Formulierung zu übernehmen, schon um klarzustellen, dass es sich nur um Volksinitiativen handeln kann, die erstens die erforderlichen 10 000 Stimmen auf sich vereinigen, und zweitens den Erfordernissen des Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 genügen, weil sonst zumindest die Gefahr besteht der Interpretation, dass lediglich 10 000 Stimmen auf diese Volksinitiative bereits entfallen sind, ohne dass die materiellen Voraussetzungen des 50 Absatz 1 im Übrigen vorliegen.

Zu Herrn Wersich: Irgendeine Verbindung muss es geben. Also auch ein völliger Verzicht auf Gegenvorlagen ist schon deswegen nicht möglich, weil die Verfahren ja bereits in vielen Fällen laufen. Das heißt, es gibt ein Volksbegehren, es gibt eine Volksinitiative, und es muss eine Regelung zur Angleichung, zur Harmonisierung des Hamburg-Referendums mit diesen bereits laufenden Verfahren in irgendeiner Weise stattfinden. Politisch es so zu regeln, dass mit Einleitung eines Hamburg-Referendums alle anderen Initiativen obsolet sind, halte ich für politisch aber in diesem Fall auch rechtlich problematisch, weil nämlich durch Artikel 50 das Volk ja als gleichrangiger Gesetzgeber anerkannt worden ist und das auf einen völligen Entzug des Gesetzgebungsrechts des Volks trotz schon eingeleiteten Verfahrens und erfüllter Verfahrensvoraussetzungen hinausläuft. Das heißt, es muss ein Prozedere geben, in dem beide Verfahren aufeinander abgestimmt werden und zumindest noch ein gewisser Raum für die Fortsetzung des anderen Verfahrens besteht, jedenfalls für eine Verbindung.

**Vorsitzende:** Vielen Dank. – Nachfrage? Bitte, Frau Schneider.

**Abg. Christiane Schneider:** Ich habe da jetzt wirklich eine Nachfrage, denn ich kann mir jetzt überhaupt keine Gegenvorlage vorstellen, wenn Sie, Herr Dr. Winterhoff, Recht haben, denn das geht dann doch immer um Gesetzentwürfe. Die kosten immer Geld. Und wenn die Gegenvorlage sich nicht mit dem Geld befassen darf, dann reduziert sich doch alles auf die Frage ja/nein, und das Nein ist dann doch keine Gegenvorlage. Also ich habe jetzt wirklich

nicht verstanden, wie das zu einer Gegenvorlage kommen kann, wenn die das Budgetrecht betrifft.

**Vorsitzende:** Herr Professor Winterhoff.

**Herr Dr. Winterhoff:** Das ist eine Frage, die sich unabhängig von dem Recht der Gegenvorlage stellt. Die Frage, die Sie aufwerfen, stellt sich schon jetzt. Die Frage lautet: Wann ist eine Volksinitiative mit Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 vereinbar? Wann berührt sie das Haushaltstabu und wann nicht? Und die Aussage des Hamburgischen Verfassungsgerichts ebenso wie die des verfassungsändernden Gesetzgebers war: Es ist nicht jede haushaltswirksame Volksinitiative ausgeschlossen, wohl aber solche, die ganz erheblich in den Gesamthaushalt eingreifen, also im Grunde genommen sehr hohe Einnahmen oder Ausgabebedarfe verursachen. Was nun sehr hoch ist in dem Sinne, das müsste verfassungsgerichtlich noch festgestellt werden. Aber wenn Sie eine Volksinitiative machen, die vielleicht ein Finanzvolumen oder Investitionsvolumen von 500 000 Euro verursacht, dann ist das mit Sicherheit, auch wenn dadurch der Haushaltsplan tangiert wird, nicht ein Gegenstand, der unter Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 fällt. Wenn Sie dagegen etwas machen, was 5 Milliarden oder 50 Milliarden kostet, dann schon, nach der jetzigen Rechtsprechung.

**Vorsitzende:** Vielen Dank. – Frau Prien, auch direkt dazu eine Nachfrage? Ja, bitte.

**Abg. Karin Prien:** Aber das hieße doch, dass für unseren konkreten Anlassfall Olympia wohl diese Schwelle überschritten wäre, sodass für diesen konkreten Anlassfall jedenfalls die Gegenvorlage keine Relevanz hätte. Oder habe ich das falsch verstanden?

**Vorsitzende:** So ist es.

(Zurufe)

Wohl eher plus. – Herr Professor Winterhoff.

**Herr Dr. Winterhoff:** Also nach meiner Lesart ja, aber ich gebe zu, diese Lesart lässt sich auch bestreiten, man kann auch eine andere Auffassung vertreten. Es fehlt bisher an einer eindeutigen Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts, sodass immer eine rechtliche Unsicherheit mitschwingt.

**Vorsitzende:** Herr Müller hat dazu auch eine ganz dringende Nachfrage.

**Abg. Farid Müller:** Ja. Also, vielleicht noch einmal für die Klarstellung zu Herrn Wersich. Er meinte ja eben, ja, dann könnte ja eine Gegenvorlage kommen, okay, die 2 Milliarden in die Bildung zu stecken. Ist ja ein würdiges Anliegen. Aber das erkennt, dass diese Initiative niemals zu einem Volksbegehren gekommen wäre, schon jetzt nicht. Denn natürlich hat der Senat oder die Bürgerschaft jetzt schon die Möglichkeit, das Verfassungsgericht anzurufen und genau diese Frage zu stellen, ob die 2 Milliarden oder doch nur 100 Millionen sozusagen zugelassen werden. Also wir haben bisher nicht festgelegt, dass die Gegenvorlagen ihren Status hinsichtlich der Haushaltsrelevanz wechseln, nur weil sie jetzt einem Referendum angehängt werden, sondern sie behalten ihren Status bei, auch wenn sie als Gegenvorlage zugelassen werden. So habe ich das verstanden. Wenn das nicht so ist, vielleicht könnten unsere Experten dazu noch etwas sagen, ob ich das falsch verstanden habe, oder ob es hier noch einer expliziten Regelung bedarf, damit das, was ich verstehe, sozusagen auch Wirklichkeit ist, Verfassungswirklichkeit. Das wäre relevant, dass wir das noch einmal erfahren.

**Vorsitzende:** Sie müssen ja bereits einmal als Volksinitiative unbeanstandet geblieben sein.

**Abg. Dr. Andreas Dressel:** Aber das würden sie doch dann ja nicht sein nach unserer neuen Rechtslage, die wir gemeinsam beschlossen haben. Das heißt, wenn ich das einmal kurz einwerfen kann: Wir haben gesagt, wenn es verfassungsrechtliche Zweifel gibt – und natürlich ist diese Sache verfassungsrechtlich zweifelhaft –, muss der Senat dem Verfassungsgericht vorlegen. In dem Moment ruht das Verfahren, und zwar schon ab Stufe 1. Insofern muss dann eine solche Sache, die vielleicht eine Gegenvorlage werden möchte, abbiegen zum Sievekingplatz. Und insofern ist dann die Sache rechtlich in diesem Punkt geklärt.

**Vorsitzende:** Ja, also wir kommen gar nicht zu dieser Frage. Herr Dr. Petersen hat gleich eine Nachfrage, aber Herr Wagner hat noch einen sachdienlichen Hinweis vorher. Bitte.

**Herr Wagner:** Ja, es ist richtig, was Sie sagen, Herr Dr. Dressel. Bloß: Der Netzerückkauf ist gerade ein Beispiel dafür, dass der Senat seinerzeit nicht ...

(Abg. Dr. Andreas Dressel: Ja, das war aber noch eine alte Rechtslage!)

Nein, nein, nein.

(Abg. Dr. Andreas Dressel: Doch!)

Die alte Rechtslage hätte, Herr Dr. Dressel, erst recht erfordert, damit zum Verfassungsgericht zu gehen. Also wo kein Kläger ist, ist kein Richter. Dieser Grundsatz gilt auch hier.

(Abg. Dr. Andreas Dressel: Das war verfristet!)

**Vorsitzende:** Es war verfristet worden. Also ich meine ...

**Abg. Dr. Andreas Dressel:** Wir haben, einfach nur noch einmal zur rechtlichen Klarheit für alle Beteiligten, wir haben alle zusammen das Volksabstimmungsgesetz geändert, und zwar auch im Recours auf diese Netzgeschichte, dass wir sagen, wenn etwas rechtlich zweifelhaft ist, ist das Ermessen des Senats auf null reduziert, er muss vorlegen. Und das war noch alte Rechtslage, da war es sozusagen politisches Ermessen, legt man vor oder nicht. Deswegen ist es nicht ausgeübt worden damals, und dann kam die CDU-Klage – in Klammern – leider zu spät, und dann konnte das Verfassungsgericht sagen, ist verfristet. So. Und deswegen wird diese Sache heute nicht mehr so sein, sondern diesmal wird vorgelegt, wenn es rechtliche Zweifel gibt, und wenn die Vorlage Wersich mit 2 Milliarden in Bildung quasi jetzt käme und die Volksinitiative zustande kommen würde, wäre das ein Fall, der direkt zum Sievekingplatz weitergeht. So wäre die Rechtslage.

**Vorsitzende:** Mit dem Ergebnis, dass es keine Gegenvorlage gäbe. – Herr Dr. Petersen, ihm folgt Frau Prien.

**Abg. Dr. Mathias Petersen:** Nur ganz kurz: Ich könnte mir dann aber vorstellen, da würde ich die Experten gerne zu fragen, ich mache eine Initiative: Olympia ja, aber nicht zulasten des Hamburger Haushalts.

**Vorsitzende:** Zulässig oder nicht?

**Abg. Dr. Mathias Petersen:** Das ist ja haushaltsrelevant, weil wir dann nämlich nicht nur die 2 Milliarden oder wie viele es dann sind, dann haben wir nicht gesagt, für KITA oder so, sondern der Haushalt spart es ja ein. Da würde ich jetzt sagen, nach Ihrer Definition, das dürfte nicht gehen, weil es ja im hohen Maße haushaltsrelevant ist.

(Zuruf: Das tangiert nicht den Haushalt!)

Doch, natürlich, es tangiert massiv den Haushalt, wenn wir nämlich 2 Milliarden einsparen und für andere Sachen ausgeben können.

**Herr Dr. Schiller:** Ich halte diese Position für richtig. Es würde jedenfalls keine wesentliche Belastung des Haushalts durch diesen Gegenvorschlag erfolgen.

**Vorsitzende:** Mit anderen Worten zulässig?

**Herr Dr. Schiller:** Ist doch ganz klar.

**Vorsitzende:** Sie sind für zulässig. Andere Meinung? Wir klären das jetzt gleich direkt, so viel Zeit haben wir ja auch nicht mehr bis November. – Herr Professor Kämmerer.

**Herr Dr. Kämmerer:** Also nach der jetzigen Formulierung ist es ja notwendig, dass es sich um eine konnexe Gegenvorlage handelt. Also die Konnexität ist natürlich auch eine Frage, die man möglicherweise dem Verfassungsgericht unterbreiten können soll. Aber prinzipiell: Wenn es um Einsparungen geht, geht das. Also Gegenvorlagen, die nicht mit Kosten verbunden sind – warum nicht?

Ich möchte noch auf einen anderen problematischen Punkt, der mit der Überprüfbarkeit der Zulässigkeit der Gegenvorlage nach Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 ..., hinweisen. Was bedeutet das eigentlich für das Verfahren, wenn man eine schnelle Entscheidung durch Hamburg-Referendum herbeiführen will? Es gibt eine Volksinitiative zu einem nach Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 zweifelhaften Punkt. Die Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts wird herbeigeführt. Wie geht das Verfahren weiter? Eigentlich muss nach dem bisherigen Recht die Entscheidung abgewartet werden. So lange kann das Hamburg-Referendum aber nicht stattfinden. Das ist durchaus, wenn man auf eine schnelle Entscheidung hinwirken will, ein politisch nicht ganz geringes Problem.

**Vorsitzende:** Das war ja die Frage, Absatz 6, der dann fort gilt sozusagen. Aber wenn wir bedenken, dass wir eine Sommerpause haben und auch noch ansonsten hier ein paar Verfahren beim Verfassungsgericht liegen haben: oh, oh. – So, Herr Professor Winterhoff, Sie hatten auch noch Antwort auf die Vorlagefrage von Herrn Dr. Petersen.

**Herr Dr. Winterhoff:** Ja, wenn ich ausgehe von dem Schutzzweck des Haushaltstabus, dem Schutz des parlamentarischen Budgetrechts, dann ist dieses Recht nicht gefährdet, wenn keine Ausgaben verursacht werden, sondern wenn Ausgaben eingespart werden. Das ist ja das Ziel des Ganzen. Wenn ich also von diesem Schutzzweck ausgehe, dann müsste ich zu dem Ergebnis kommen, auch wenn das natürlich ein erhebliches finanzielles Volumen ist, das hier angesprochen ist, dass eine solche Volkinitiative nicht unter den Ausnahmekatalog des Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 fällt. Das heißt, die dürfte dann stattfinden und könnte dementsprechend, wenn sie die erforderliche Anzahl von Unterschriften sammelt, auch eine Gegenvorlage zu dem Hamburg-Referendum unterbreiten. Aber auch das kann man anders sehen, da gebe ich Ihnen Recht. Das kann man auch anders sehen, das ist nicht eindeutig.

**Vorsitzende:** Wer sieht das denn anders?

**Herr Wagner:** Aber nicht wie Herr Wersich sagt, 2 Milliarden für soziale oder kulturelle Ausgaben. Das wäre ja mit Sicherheit dann haushaltsrelevant.

**Vorsitzende:** Okay, wir haben jetzt also eine zulässige Gegenvorlagefrage gefunden und können den Punkt dann abhaken, glaube ich. Oder? – Herr Dr. Petersen noch einmal.

**Abg. Dr. Mathias Petersen:** Ganz kurz. Nach Ihrer Argumentation könnte ich dann aber eine Initiative machen, dass die Beamtengehälter nicht erhöht werden. Sparen wir ja ein im Haushalt.

**Herr Dr. Winterhoff:** Das fällt ja nicht unter das Haushaltstabu, sondern die Dienst- und Versorgungsbezüge sind gesondert erwähnt, möglicherweise gerade deswegen.

**Vorsitzende:** Gut. Meine Damen und Herren, wir gehen weiter ... Oder ich mache Ihnen mal einen Vorschlag. Es ist jetzt neun, wir sitzen jetzt hier seit dreieinhalb Stunden. Ich würde sagen, wir machen jetzt alle mal fünf Minuten Pause und einmal die Fenster auf. Essen haben wir nicht, deswegen brauchen wir auch nur fünf Minuten Pause. Aber dann können alle einmal kurz durchschnaufen, und dann sehen wir zu, dass wir zum Abschluss kommen.

**Sitzungsunterbrechung:** 21.00 Uhr bis 21:13

**Vorsitzende:** Meine Damen und Herren! Dann wollen wir fortsetzen, es wird gemütlich. Ich glaube, die Presse hat uns inzwischen auch verlassen. Morgen lesen wir wahrscheinlich wieder, dass wir so langweilig sind hier und es so ganz uninteressant im Parlament ist. Ich habe jetzt im Augenblick noch fünf Wortmeldungen hier. Zunächst hätte Frau Schneider das Wort, dann Herr Steinbiß, Herr Prien, Herr Müller und...

(Zurufe: Frau Prien!)

Oh Gott, verzeihen Sie bitte vielmals, Frau Prien. Das war die geistige Parallelverarbeitung, ich war schon bei Herrn Pein und habe dann irgendwie das nicht so richtig... Verzeihung.

(Zuruf von Abg. Christiane Schneider: Ich würde gern hinterher!)

Du möchtest nach hinten? Hinter Herrn Steinbiß oder...

(Zuruf von Abg. Christiane Schneider: Hinter Herrn Steinbiß, genau!)

Also, dann starten wir jetzt mit Herrn Steinbiß, ihm folgt Frau Schneider, dann Frau Prien, Herr Müller und Herr Pein. Herr Steinbiß.

**Abg. Olaf Steinbiß:** Meine Frage geht jetzt noch mal in die Richtung der Gesamteinordnung. Wir hatten gerade draußen noch mal das Thema. Also ich hatte zunächst den Eindruck, dass diese einfach-gesetzliche Regelung fast vom Tisch ist, für mich war sie es so ein bisschen gedanklich... Ich glaube, das auch bei Ihnen rausgehört zu haben. Ich würde einfach noch mal gerne hören, wo sehen Sie die Vor- und Nachteile der einzelnen Möglichkeiten? Also sehen Sie die einfach-gesetzliche Möglichkeit überhaupt als gegeben? Wenn ja, welche Vorteile bringt sie? Und ansonsten sehe ich dieses Spannungsfeld des Artikels 50, der schon relativ gut beladen ist, wo wir gerade Überlegungen anstellen, ihn vielleicht noch mal ein bisschen weiter zu beladen. Gleichzeitig gab es ja auch schon aus Ihrer Ecke die Idee, man könnte ja durchaus auch irgendwie eine Lex Olympia machen und das Ganze irgendwo hinten ransetzen und dann vielleicht so mal als Testballon sehen, wie läuft das. Sehen Sie dort Vor- und Nachteile? Also zu diesen beiden, außer jetzt dem optischen Erscheinungsbild unserer Verfassung, dass der Artikel 50 ein bisschen länger wird. Hätten wir auch Vorteile, würden Sie Vorteile sehen dadurch, wenn man eben einmal einen einmaligen Lex Olympia aufnimmt, oder ist es tatsächlich so, dass die Probleme, zum Beispiel eben auch Thema Gegenvorlage, immer identisch sind für uns? Das wäre meine Frage.

**Vorsitzende:** Wer mag beginnen? Herr Wagner, gerne.

**Herr Wagner:** Ja, in der Tat war ja lange Zeit die einfach-gesetzliche Regelung vom Tisch, einer Volksbefragung. Es ist ja nur darüber gesprochen worden, ob es einer verfassungsrechtlichen Verankerung bedarf oder nicht. Ich habe da ja so ein bisschen gegengelockt, gegen den Stachel, mir ist natürlich klar, dass die Gegenargumente nicht so einfach vom Tisch zu wischen sind, ganz einfach ist das nicht. Aber man könnte ja durchaus überlegen, eine Volksbefragung durchzuführen mithilfe einer verfassungsrechtlichen Verankerung, und das auch noch beschränkt auf das Thema Olympia oder eben nicht, wie man will. Ich glaube, dass man mit einer Volksbefragung, die verfassungsrechtlich verankert ist, viele Probleme, die wir heute sehr lange diskutiert haben, vermeiden könnte. Es bleibt dann natürlich das Thema der Verbindlichkeit, was, denke ich, wenn ich es richtig verstanden habe, ein Anliegen dieses Entwurfes ist. Aber vor dem Hintergrund der Diskussion, die wir vorhin noch hatten über die Möglichkeit von Volksinitiativen, an dieses Thema heranzugehen, glaube ich, könnte man dieses Risiko eingehen. Also für mich persönlich ist diese Überlegung Volksbefragung nach wie vor eine vernünftige Alternative.

**Vorsitzende:** Herr Steinbiß.

**Abg. Olaf Steinbiß:** Dann noch einmal konkret: Also welche Vorteile sehen Sie da? Sie sagten, Probleme, die wir diskutiert haben, würden dadurch obsolet werden. Ich sehe das nicht, aber...

**Herr Wagner:** Also wir hätten die ganzen Fragen der Gegenvorlage nicht. Wir hätten die schwierige Frage auch der Bindungswirkung, der formalen Bindungswirkung, natürlich nicht. Wir hätten das wahrscheinlich geregelt über den Katalog von 50 Absatz 1 Satz 2, der die Gegenstände begrenzt. Also insofern glaube ich, wäre vieles einfacher, vieles schlanker zu machen, und ich verweise noch mal darauf hin, dass es das Ziel ist, im Herbst eine solche Befragung, eine solche Entscheidung durchzuführen. Und es bleibt nicht mehr sehr viel Zeit, diese ganzen verfassungsrechtlichen Probleme, die wir hier erörtert haben, sorgfältig genug abzuwägen, auch rechtspolitisch abzuwägen. Könnte man jedenfalls die Frage stellen. Und insofern meine ich, man würde sich – oder Sie, das Parlament, würde sich vieles einfacher machen, und man würde zu einem ähnlichen Ergebnis kommen.

**Vorsitzende:** Vielen Dank für diese Einschätzung. Herr Professor Kämmerer hatte sich zunächst gemeldet, und dann Herr Professor Winterhoff.

**Herr Dr. Kämmerer:** Ja, ich kann mich an Herrn Wagner gleich anschließen. Die Volksbefragung ist mit Sicherheit das leichter zu handhabende Instrument, aber der Preis, den man bezahlt, ist, dass man eine unverbindliche und vielleicht auch keine ganz eindeutige Auskunft bekommt, insbesondere, wenn die Beteiligung relativ gering ist, was bei Olympia nicht zwingend zu erwarten ist, aber möglich ist es. Und dann ist die Frage, welches politische Signal von dort ausstrahlt. Wie ich schon gesagt habe, halte ich eine Verfassungsänderung für erforderlich. Die kann natürlich auch für einen Punkt, für eine einzige Volksbefragung, erfolgen, wenn man das politisch so will.

Es wurde auch angesprochen die Frage – das hatten Sie auch angesprochen –, welche Probleme ergeben sich, wenn man ein Hamburg-Referendum nur für Olympia macht? Letztlich die gleichen Probleme wie ein Hamburg-Referendum für alle anderen Fälle. Wobei wir hier zwei Dimensionen haben. Wir sind ja nicht an dem Punkt, wo wir das Hamburg-Referendum bereits initiieren, sondern an dem Punkt, wo wir über die Verfassungsänderung für ein Hamburg-Referendum sprechen. Das heißt, wir können den einzigen Anwendungsfall, den möglicherweise ein Hamburg-Olympia-Referendum hätte, mit dem ersten Anwendungsfall, wir haben ein Hamburg-Referendum, das wir für Olympia jetzt zum ersten Mal zur Anwendung bringen, fast gleichsetzen. Und hier stellt sich wieder in doppelter Hinsicht das Problem der Verfassungsorgantreue. Wenn es eine Volksinitiative jetzt schon gibt und sie eingeleitet worden ist und sie dann weiterläuft, muss irgendwie bei der Verfassungsänderung auf diese Volksinitiative in geeigneter Weise Rücksicht genommen

werden, weil die Volksinitiative ihre Rechte aus Artikel 50 wahrnimmt. Und dann muss noch einmal Rücksicht genommen werden bei der Ausführung, nämlich der Durchführung des Hamburg-Referendums, insbesondere, was einen Termin betrifft. Das ist eine Komplexität des Verfahrens, die man sich aber weder bei dem Einzelfrage-Referendum noch bei dem Referendum an sich erspart. Dafür hat man eine verbindliche Entscheidung, anders als bei der Volksbefragung.

**Vorsitzende:** Ja, vielen Dank. Herr Professor Winterhoff, dann Herr Professor Schiller.

**Herr Dr. Winterhoff:** Ja, vielen Dank. Das meiste wurde schon gesagt, deswegen nur ganz kurz. Eine einfach-gesetzliche Regelung hätte aus meiner Sicht den wesentlichen Nachteil, dass es keine Verbindlichkeit einer solchen Volksbefragung gäbe, insbesondere könnte es auch ein zeitliches Nebeneinander von verschiedenen Verfahren geben, was ja nicht gerade zur Übersichtlichkeit beitragen würde.

Dann zu der Frage einer Einzelfallregelung im Hinblick auf Olympia in Hamburg. Man könnte natürlich auch überlegen, ob man nicht doch jetzt schon die allgemeine Regelung schafft, also nicht nur die Lex Olympia, sondern eine allgemeine Regelung, und das Hamburg-Referendum über Olympia dann gewissermaßen als Testlauf ansieht. Dass man also von vornherein so vorgeht, dass man sagt, wir wollen eine allgemeine Regelung schaffen, wir sehen Olympia als den ersten Anwendungsfall, aus dem wir auch bereit sind, für die Zukunft zu lernen. Dass man sich also gewissermaßen als verfassungsändernder Gesetzgeber eine Wiedervorlage notiert und dann schaut, wenn das Olympia-Referendum beendet ist, wie hat es funktioniert, wo gab es Schwachstellen, und wie kann man dann die Verfassung für die Zukunft fortschreiben? Also Olympia nur als ersten Anwendungsfall, aus dem man für die Zukunft lernt.

Und dann noch eine Anmerkung zu dem, was Herr Kämmerer gesagt hat. Wenn es jetzt schon Volksinitiativen geben würde zum Thema Olympia, dann, haben Sie gesagt, müsse der verfassungsändernde Gesetzgeber darauf Rücksicht nehmen aufgrund der Organtreue. Das setzt aber wiederum voraus, dass der Grundsatz der Organtreue auch für den verfassungsändernden Gesetzgeber gilt. Da habe ich zumindest gewisse Zweifel. Das wäre also ein Thema, das man gegebenenfalls auch noch mal vertieft beleuchten müsste.

**Vorsitzende:** Vielen Dank. Herr Professor Schiller.

**Herr Dr. Schiller:** Ja, die Frage war ja so formuliert, worin kann man Vorteile einer einfach-gesetzlichen Befragungsregelung finden. Und ich glaube, der wesentliche Vorteil liegt darin, dass es unter den gegebenen Bedingungen und Zeitperspektiven das einzig praktikable Machbare ist. Während wir ja gesehen haben, wie komplex die gesamte Diskussion wird, wenn man das entweder als Olympia-Einzelfall, aber eben entsprechend der Vorlage der Fraktionen ausgestalten möchte, oder wenn man es als eine generell für die Zukunft wirkende Regelung haben möchte. Ich schließe mich den Vorrednern im Wesentlichen an –, man müsste in den Schlussbestimmungen eine Ermächtigung zu einem Einzelgesetz formulieren. Da braucht man nicht sehr viel reinzuschreiben, vielleicht ein paar wenige Maßgaben. Und dann kann man die einzelgesetzliche Befragungslösung formulieren.

Den Punkt mit der Bindungswirkung, den sehe ich eben im Vergleich nicht so stark aufseiten der Gesamtlösung, die wir hier diskutiert haben, denn wenn eine Befragung eindeutig ausfällt, dann hat die auch eine gewisse politische Bindungswirkung über drei Jahre vielleicht. Wie lange danach, weiß niemand. Und wenn ein Referendumsverfahren zu einer ähnlichen oder vielleicht nicht so starken, weil stärker mit Finanzbindungen aufgeladenen Entscheidung führt, dann hat man auch nicht viel mehr als drei Jahre Bindungswirkung, nicht wahr? Und die anderen Probleme, die kommen ja ohnehin im Wesentlichen später, also nachdem der Planungsprozess abgeschlossen ist und das Ganze nun in Umsetzung gehen

soll. Und dann wird eine faktische Bindungswirkung, glaube ich, in beiden Fällen nicht mehr bestehen.

**Vorsitzende:** Vielen Dank. Hatten Sie noch eine Anmerkung, Herr Professor Kämmerer?

**Herr Dr. Kämmerer:** Ich wollte noch darstellen das mit der Organtreue. In der Tat, in diesem Fall stellt sich die Frage, ob der verfassungsändernde Gesetzgeber Rücksicht nehmen muss auf das Verfahren, das er verfassungsrechtlich zugelassen hat. Darüber kann man streiten. Es gibt aber noch die andere Variante, dass nämlich ein Gegenentwurf zu Artikel 50 Absatz 4b aus dem Volk kommt, in diesem Fall wäre es Organtreue des verfassungsändernden Gesetzgebers Parlament gegenüber dem verfassungsändernden Gesetzgeber Volk. Auch diese Möglichkeit ist nicht völlig auszuschließen.

**Vorsitzende:** Ja, vielen Dank. Herr Professor Winterhoff, darf ich einmal kurz nur zum allgemeinen Verständnis nachfragen: Sie haben zum Thema Bindungswirkung beziehungsweise Verbindlichkeit gesagt, dass ja dann die Gefahr bestünde bei einer einfachen Regelung, das Nebeneinander von Verfahren möglicherweise zu haben. Aber ja nicht zu dem Thema, was haushaltsrelevant wäre, oder? Also da ist die Gefahr ja ohnehin ausgeschlossen.

**Herr Dr. Winterhoff:** Bei einem Thema, das haushaltsrelevant ist, ja. Da gilt das Haushaltstabu, aber es gibt ja eben den Unsicherheitsfaktor, das ist der eine Punkt, über den wir gesprochen haben. Die Frage, was genau darunter fällt, unter 50/1/2, ist noch nicht abschließend verfassungsgerichtlich geklärt. Und zum anderen kann es auch einen zeitlichen Unsicherheitsfaktor geben, und zwar insofern, als ja Volksinitiativen möglicherweise anfangen können, aktiv zu werden, Werbung zu machen, bevor das Hamburgische Verfassungsgericht dann entschieden hat, nachdem der Senat es angerufen hat, ob diese Volksinitiative überhaupt zulässig ist oder nicht. Das heißt, es kann allein aus zeitlichen Gründen nicht ausgeschlossen werden, dass dann mehrere Vorhaben gleichzeitig öffentlichkeitswirksam durchgeführt werden.

**Vorsitzende:** Den Zeitfaktor haben wir ja bei jeder Lösung letztlich. Herr Wagner.

**Herr Wagner:** Ja, das Problem haben Sie eben auch bei einer Verfassungsänderung, dass das Verfassungsgericht angerufen wird. Und dann haben Sie Probleme möglicherweise mit der Durchführung im Herbst. Und da sehe ich eben das Risiko für sehr viel geringer, eine Volksbefragung durchzuführen. Und eine Volksinitiative hat, soweit ich weiß, bislang noch nicht begonnen zu Olympia. Und das Verfahren würde sich ja mindestens bis zum Volksentscheid, bis die einzelnen Stufen durchgeführt sind, anderthalb Jahre mindestens hinziehen. Also dann würden wir weit, weit über den Herbst, der gefordert ist ja angeblich, weit über den Herbst 2015 hinauskommen. Sondern wir würden dann frühestens Ende 2016 oder so zu einem Volksentscheid kommen, wenn die Initiatoren morgen beginnen würden.

**Vorsitzende:** Na ja, dann müsste ja, wie Herr Dr. Dressel sagt, vorher eh noch zum Sieveking Platz abgebogen werden. Jetzt Frau Prien, auch mit einer Nachfrage, und dann Herr Müller.

(Zuruf von Abg. Dietrich Wersich: Herr Professor Kämmerer!)

Ja? Dann wollen wir Herrn Professor Kämmerer...?

**Herr Dr. Kämmerer:** Ich hätte noch eine kleine Bemerkung dazu. Die Volksbefragung wird aber auch nicht alle Probleme lösen, denn es kann natürlich sein, dass die Volksbefragung mit einer Volksinitiative kollidiert, die sagen könnte, wir möchten kein Olympia. Wenn man davon ausgeht – hier ist, wie gesagt, ein Unsicherheitsfaktor. Und, Moment, kein Olympia bedeutet ja, es ist kein haushaltsrelevantes Gesetz. Das heißt, diese Volksinitiative wäre

wohl zulässig. Es käme zu einer Volksbefragung mit einem bestimmten Ergebnis, die dann wiederum durch einen späteren Volksentscheid konterkariert würde. Auch diese Gefahr besteht durchaus, ohne dass es eine Sperrfrist von drei Jahren oder einer Legislaturperiode gäbe.

**Vorsitzende:** Alles schwierig. Jetzt hat Frau Prien das Wort.

**Abg. Karin Prien:** Zunächst für die Nachfrage, oder schon richtig so?

**Vorsitzende:** Nein, da wäre Frau Schneider dann noch davor.

**Abg. Karin Prien:** Gut, dann nur die Nachfrage. Aber würde man zunächst verfassungsrechtlich eine einfache Volksbefragung verankern? Könnte diese doch, auch unabhängig davon, ob bereits eine Volksinitiative abhängig gemacht würde, durchgeführt werden? Die Gefahr wäre lediglich, dass dann diese Befragung konterkarierende Volksinitiative im Verlaufe der weiteren Monate dann initiiert würde, und über die würde dann irgendwann am Sieveking Platz entschieden werden, ob sie zulässig ist. Wenn die Fragestellung wäre, wir wollen kein Olympia, dann wäre sie wohl zulässig. Und dann würden weitere anderthalb bis zwei Jahre ins Land gehen, bis über die dann im Rahmen eines Volksentscheids entschieden würde. Dann hätte man also auch zwei Jahre.

(Zuruf von Abg. Dietrich Wersich: Aber sie muss auch die Unterschriften bekommen! So schizophren sind die Hamburger ja nicht!)

Ja, das weiß man nicht, aber...

(Zuruf von Abg. Dietrich Wersich: Ja, aber so viel Misstrauen gegen das Volk, wenn es in einer Umfrage klar dafür ist, wird es nicht ein halbes Jahr später 170 000 Unterschriften...)

**Vorsitzende:** So, Herr Müller, war das auch direkt dazu eine Nachfrage, oder wollten Sie noch auf die Redeliste? Dann bitte.

**Abg. Farid Müller:** Zur Volksbefragung. Da man da ja wahrscheinlich nicht die Gegenvorlagen ausschließen kann, weil das ein anderes Verfahren ist. Die Volksbefragung hat ja nichts mit der Volksgesetzgebung zu tun. Kann man ja schlecht sagen, wenn wir euch schon fragen, dürft ihr nicht noch entscheiden. Aber ist es nicht eine, sagen wir mal, vielleicht verfassungspolitisch, aber auch verfassungsrechtlich eine sonderbare Situation, dass Bürgerschaft und Senat sagen, okay, wir befragen euch, aber es ist natürlich rechtlich nicht verbindlich, und parallel startet ein Verfahren, was sagt, wir machen für euch mal einen richtig verbindlichen Volksentscheid. Der ist zwar erst in zwei Jahren, aber darauf könnt ihr euch dann verlassen. Würde das nicht massiv auf die Wahlbeteiligung bei der Volksbefragung Einfluss nehmen, wenn klar wird, ja, wenn es mal wirklich wichtig wird, dann wollen sie es nicht verbindlich machen. Hier geht es um viel Geld, hier geht es um eine große Sache für die Stadt, aber da wollen sie sozusagen die Verbindlichkeit nicht haben. Und bei den anderen Sachen, wo es wichtig wird sozusagen, da sind wir außen vor. Mag sein, dass das ein schnelleres Verfahren ist, wie Herr Wagner das sagte, aber ist nicht die große Gefahr, dass wir eine Kampagne auch bekommen? Und das wollen wir ja nicht gleich beim ersten Mal, wenn wir hier schon ein Gesetz beschließen, und möglicherweise noch ein Gesetz, was nur so für Olympia gilt, dass wir dann massiv darunter ein Problem haben, dass die Wahlbeteiligung zurückgeht, weil von vornherein klar ist, das ist alles unverbindlich. Also ich finde, das ist jetzt für eine verfassungspolitische Frage, aber die hängen auch mit den formalen Verfahren zusammen. Und wir haben ja gerade geklagt bei der Bürgerschaftswahl, die ja Gott sei Dank verbindlich ist, dass wir so wenig Wahlbeteiligung haben. Also deswegen würde ich schon noch mal gern wissen, Herr Wagner, und vor allen Dingen auch von den anderen Experten, gibt es da eigentlich schon irgendwie Erfahrung, wie

Volksbefragungen eigentlich laufen, im Gegensatz zu Volksentscheiden, die verbindlich sind?

**Herr Wagner:** Sie haben mich direkt angesprochen. Nach meiner Kenntnis gibt es keine Erfahrungen dazu, weil Volksbefragungen ja einen in Deutschland seltenes oder überhaupt noch nicht angewandtes Instrument sind. Es mag sein, dass es irgendwo was gibt, im Moment fällt mir nichts ein. Zum Thema der Wahlbeteiligung oder Abstimmungsbeteiligung, das kann ich auch nicht beurteilen, man kann genauso gut sagen, alle wissen, wenn Hamburg ins Rennen geschickt werden soll, dann muss die Entscheidung jetzt im Herbst getroffen werden. Und eine Entscheidung, die in zwei Jahren oder anderthalb Jahren kommt, die nützt sowieso nichts mehr. Also, wenn ich als Bürger meinetwegen Olympia will, dann muss ich gefälligst jetzt zur Abstimmung gehen, weil in zwei Jahren oder anderthalb Jahren es viel zu spät ist. Also das weiß ich nicht, ich glaube, das ist jetzt ein bisschen... ja, Kaffeesatzleserei, darf ich jetzt mal so salopp sagen. Das ist schwer abzuschätzen.

**Vorsitzende:** Vielen Dank. Herr Professor Winterhoff.

**Herr Dr. Winterhoff:** Ich würde diese Parallelität, wie ich eben schon mal sagte, auch für problematisch halten, aber noch aus einem weiteren Aspekt, nämlich deswegen, weil es für die Bürgerinnen und Bürger dann sehr unübersichtlich wird. Wenn Sie mehrere Verfahren gleichzeitig haben, egal, wann nun der Abstimmungszeitpunkt ist, wenn nur mehrere Verfahren formell gleichzeitig laufen, Sie unterschreiben können, Sie irgendwo abstimmen müssen, dann kann ich mir vorstellen, dass nicht wenige Bürgerinnen und Bürger gar nicht mehr wissen, um welches Verfahren es konkret geht. Und dann sagen, in dem einen habe ich mich doch schon beteiligt, dann muss ich ja bei dem anderen gar nicht mehr. Und das ist genau das Risiko dieser Parallelität verschiedener Verfahren, und das ist aus meiner Sicht auch ein wesentlicher Grund dafür, dass jede Regelung, egal, wie sie aussieht, die nun von der Bürgerschaft getroffen werden sollte, ganz klar machen sollte, in welchem Verhältnis dieses Hamburg-Referendum steht oder auch die Volksbefragung steht, wenn sie denn kommen sollte, zu anderen Verfahrensoptionen. Da muss eine ganz klare Regelung auch auf Ebene der hamburgischen Verfassung her, damit dort keine Zweifel verbleiben, die Unsicherheiten hervorrufen können.

**Vorsitzende:** Ja, das ist, glaube ich, klar geworden. Herr Professor Kämmerer.

**Herr Dr. Kämmerer:** Zu Herrn Müllers Frage zu Erfahrungen. Ich weiß auch von keinen Erfahrungen mit Volksbefragungen. Der einzige Hinweis, den ich geben kann, ist der auf Artikel 49b des österreichischen Bundesverfassungsgesetzes, der, wie schon das „b“ erkennen lässt, vor einigen Jahren erst eingeführt worden ist. Ich kenne weder genau den Zeitpunkt noch weiß ich, ob es Volksbefragungen auf der Grundlage dieser Bestimmungen gegeben hat, aber es könnte durchaus sinnvoll sein, mal den Blick nach Österreich zu wenden.

**Vorsitzende:** Ja, können wir ja nochmal machen. Übrigens sei der Hinweis gestattet, dass das Wahlvolk uns ja manchmal überrascht mit seiner Lust, viele Sachen nebenbei zu machen, zum Beispiel mit 20 Stimmen zu wählen oder so. Nein, aber das ist sicherlich ein richtiger Hinweis, dass wir da auf jeden Fall für Klarheit sorgen, ich glaube, das ist auch klar geworden. Herr Professor Schiller.

**Herr Dr. Schiller:** Ja, vielleicht kann ich da aushelfen. In Österreich ist das eingeführt worden, um eine bestimmte Frage stellen zu können, nämlich die Abschaffung der Wehrpflicht in Österreich. Und diese Frage ist im Sinne der Abschaffung ausgegangen, und die Politik hat auch so verfahren. Ansonsten gibt es in Deutschland ohnehin nicht, vielleicht auf kommunaler Ebene da und dort, und in Europa auch nicht, weil das Instrument nicht eingeführt ist.

Wahlbeteiligung wird sich letztlich entscheiden an der Begeisterung der Hamburger für Olympia, an der Sachfrage selbst. Und da werden auch konkurrierende Verfahren nicht allzu viel daran ändern. Ohne eine solche positive Grundeinstellung wird die Wahlbeteiligung nicht da sein.

**Vorsitzende:** Das merken wir bei normalen, bei echten Wahlen auch immer mehr. Jetzt hat Frau Schneider das Wort und dann Frau Prien.

**Abg. Christiane Schneider:** Also ich bin langsam auch an dem Punkt, wo ich jetzt mal das Wortprotokoll nachlesen muss. Das ist nicht leichter geworden für mich heute. Ich habe eine Frage an Sie, Herr Professor Kämmerer, weil Sie gesagt haben, es sollte geändert werden in die Vorlage, "Die Volksinitiative muss zustande gekommen sein". Aber die ist doch dann erst zustande gekommen, wenn das Verfassungsgericht eventuell festgestellt hat, die ist zulässig. Und Sie sagten aber gleichzeitig, dann würde... Sie sagten an einem anderen Punkt, dann würde das Hamburger Referendum ruhen so lange. Den Widerspruch habe ich irgendwie noch nicht so richtig verstanden. Die Volksinitiative wird durchgeführt, die Unterschriften kommen zusammen, das Verfassungsgericht stellt fest, die ist gar nicht zulässig. Und dann kann aber erst nach dem Beschluss des Verfassungsgerichts überhaupt das Hamburger Referendum auf den Weg gebracht werden? Oder wie klärt sich auf? Da bitte ich einfach um eine Aufklärung.

Und dann habe ich aber jetzt an alle noch mal die Frage: Es hat sich ja gezeigt, das ist sehr komplex. Und halten Sie denn den Zeitplan, dass das Referendum im, sagen wir, Oktober oder November, durchgeführt werden kann, halten Sie den für realistisch? Also es kann ja noch eine Volksinitiative auf den Weg gebracht werden, es muss dann eventuell das Verfassungsgericht entscheiden. Da sind die Sommerferien dazwischen. Es soll ja fair zugehen. Also ist das überhaupt in Ihren Augen in irgendeiner Art und Weise realistisch? Würde mich Ihre Meinung interessieren.

Ich hatte noch eine kleine Frage. Hätten Sie denn noch vielleicht, weil wir ja in der Schlussrunde sind, auch noch Empfehlungen für die Ausführungsregelungen? Also zum Beispiel, wenn es eine Volksinitiative gibt, ist ja die Frage, würde die finanzielle Unterstützung bekommen können, oder wird da mit ganz ungleichen Waffen gekämpft, als Beispiel, also als ein Beispiel für eine Empfehlung, die Sie vielleicht geben könnten?

**Vorsitzende:** Herr Professor Kämmerer.

**Herr Dr. Kämmerer:** Ja. Den Vorschlag für eine andere Formulierung dieses Passus habe ich deswegen unterbreitet – er ist nicht zwingend –, aber ich habe ihn deswegen unterbreitet, weil damit das Finanztabu betont werden könnte. In der bisherigen Fassung ist ja nur von einer bestimmten Zahl von Unterschriften die Rede, aber nicht vom Zustandekommen. Das könnte, muss nicht, das könnte aber so verstanden werden, dass die Voraussetzungen des Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 und möglicherweise auch die verfassungsrechtliche Überprüfung für diesen Fall entfallen und die Gegenvorlage nicht dem Finanztabu unterliegt. Unterliegt sie aber dem Finanztabu, sei es, indem man es umformuliert oder indem man es in der Weise interpretiert, habe ich natürlich eine Unterbrechung des Verfahrens, bis das Verfassungsgericht entschieden hat. Da aber die Volksinitiative Anspruch darauf hat, dass das als Gegenvorlage eingebracht wird – wir haben ja gesagt, dass das Parlament kein Ermessen hat –, muss das Parlament so lang mit der Anberaumung des Hamburg-Referendums warten, bis das Verfassungsgericht hier klargestellt hat, es geht oder es geht nicht. Das ist also eine Aussetzung des Verfahrens. Ich halte die nun in puncto Olympia für nicht sehr wahrscheinlich, völlig ausgeschlossen ist sie nicht.

Damit bin ich letztlich bei Ihrer letzten Frage, zu deren Beantwortung ich mich nur teilweise berufen fühle. Da sind ebenso die Unwägbarkeiten, es ist eine der Unwägbarkeiten. Die anderen Unwägbarkeiten bestehen darin, was überhaupt auf der Gegenseite, möglicherweise auch als Verfassungsgegenentwurf zu Artikel 50 Absatz 4b, auf den Weg

gebracht wird. Und das kann erhebliche Verzögerungen mit sich bringen, aber aus... vorsichtig gesagt, kann ich mir durchaus vorstellen, dass bis November Klarheit geschaffen wird und die Voraussetzungen erfüllt sind. Aber für mich als Verfassungsrechtler und Nicht-Verfassungspolitiker ist das relativ schwer einzuschätzen.

**Herr Dr. Winterhoff:** Herr Kollege Wagner und ich, wir haben gerade noch mal in das Volksabstimmungsgesetz geschaut und uns die Frage gestellt, ob man eigentlich tatsächlich schon das Hamburgische Verfassungsgericht anrufen kann gegen eine Volksinitiative. Der Ausgangspunkt ist Artikel 50 Absatz 6, spricht nur davon, dass man das Verfassungsgericht anrufen kann, wenn es entscheiden soll über die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid. Und Paragraph 26 des Volksabstimmungsgesetzes sagt in Absatz 1 Nummer 1 auch nur, dass auf Antrag von Senat, Bürgerschaft, ein Fünftel der Abgeordneten, das Verfassungsgericht entscheidet über die Durchführung des Volksbegehrens, insbesondere, ob eine zustande gekommene Volksinitiative die Grenzen des Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 der Verfassung wahrt. Also wenn wir uns jetzt nicht völlig irren, kann das Hamburgische Verfassungsgericht gar nicht im ersten Verfahrensstadium, also schon in dem der Volksinitiative angerufen werden, sondern erst im zweiten, wenn die Volksinitiative zustande gekommen ist.

(Zuruf von Abg. Dr. Andreas Dressel: Das spricht für die Argumentation von Professor Kämmerer! – Zuruf von Abg. Christiane Schneider: Das steht bei Volksbegehren genauso!)

Richtig. Aber wenn man dann noch mal anknüpft an Artikel 50, weil es ja um die Wortlautänderung geht möglicherweise in dem Artikel 50 Absatz 4b Satz 5, da heißt es ja in Artikel 50 Absatz 1 Satz 3, die Volksinitiative ist zustande gekommen, wenn mindestens 10 000 Unterschriften – ich verkürze jetzt – vorliegen. Deswegen spricht eigentlich auch dieser Wortlaut von Artikel 50 Absatz 1 der Hamburgischen Verfassung dafür, unabhängig von der Frage, ob da das Gericht prüfen darf oder nicht, dass man Artikel 50 Absatz 4b genauso formuliert wie Artikel 50 Absatz 1 Satz 3.

(Zuruf Abg. Christiane Schneider)

Wo steht es genauso? Jetzt in Artikel 50 Absatz 4b Satz 4, oder...

(Abg. Christiane Schneider: "Das Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn..."??)

Ja, gut, wie gesagt, das ist ein Punkt, müsste man noch mal darüber nachdenken. Aber Sie hatten ja auch noch andere Fragen angesprochen, nämlich unter anderem die Frage, ist es eigentlich realistisch, dass im Oktober oder November ein Referendum durchgeführt werden kann? Ich kann da schlecht eine Prognose anstellen, ich halte es jedenfalls nicht für ausgeschlossen. Wenn man die Verfassung schnell genug ändert und wenn man auch berücksichtigt, dass es ja vor dem Hamburgischen Verfassungsgericht durchaus Eilverfahren gibt, es also nicht naturgemäß ist, dass ein Verfahren vor dem Hamburgischen Verfassungsgericht ein halbes Jahr oder länger dauert, sondern das Hamburgische Verfassungsgericht gerade in einer Frage, die für die Freie und Hansestadt Hamburg ja durchaus bedeutungsvoll ist, in einem Eilverfahren noch innerhalb weniger Wochen entscheiden kann, dann halte ich es für nicht ausgeschlossen, sondern machbar, ein solches Verfahren Ende dieses Jahres durchzuführen. Was aber natürlich eine große Anstrengung aller Beteiligten voraussetzt, das ist keine Frage.

**Vorsitzende:** Die Einschätzung von Herrn Wagner ist da gleich mit eingeflossen? Dann können wir zur nächsten Frage kommen. Frau Prien, bitte.

**Abg. Karin Prien:** Ja, vielen Dank, Frau Vorsitzende. Erlauben Sie mir eine kleine Bemerkung, Herr Müller, weil Sie ja das Thema Wahlbeteiligung angesprochen hatten und die sozusagen möglicherweise kontraproduktive Wirkung einer nicht verbindlichen Volksbefragung. Würde da gern noch mal hinweisen auf die Ausführungen von Herrn Meyer, der umgekehrt ja gesagt hat in seinen schriftlichen Ausführungen, dass, wenn das Parlament zunehmend mehr Entscheidungsbefugnisse abgibt, dass dann die Frage, ob man überhaupt noch an Wahlen teilnehmen soll, auch zunehmend fragwürdig wird, weil das Parlament ja zunehmend weniger zu entscheiden hat. Nur muss man, glaube ich, in diesem Zusammenhang dann auch diskutieren, aber das können wir ja nächste Woche dann noch mal intensiver erörtern.

Ich würde gern noch mal auf einen anderen Punkt, nämlich dieses Thema Organtreue, und was folgt eigentlich daraus für das Verhältnis zwischen Referendum und Volksinitiative. Sie hatten ja, Herr Professor Kämmerer, dazu einige Ausführungen gemacht in Ihrer schriftlichen Stellungnahme, und da würde ich jetzt gerne im Einzelnen noch mal Sie bitten, uns vielleicht auch im Lichte dessen, was wir jetzt die letzten vier Stunden erörtert haben, dazu noch mal etwas zu sagen, wo Sie und dann vielleicht auch die anderen Sachverständigen, dort jetzt noch Änderungsbedarfe sehen würden und auch Probleme sehen. Insbesondere im Zusammenhang eben mit Volksinitiativen, die jetzt, bevor die Verfassungsänderung in Kraft tritt, dann auch noch gestartet werden.

**Vorsitzende:** Herr Professor Kämmerer.

**Herr Dr. Kämmerer:** Ja. Hier sind zwei unterschiedliche Ebenen. Das eine ist die Ebene der Verfassungsänderung, um das Hamburg-Referendum durchzuführen. Hier kann es gegenläufige Volksinitiativen zur Verfassungsänderung geben. Die zweite Ebene ist das Hamburg-Referendum, das mit Volksinitiativen oder Volksbegehren kollidiert. Hier ist wiederum zu unterscheiden zwischen Volksbegehren und Volksinitiativen und innerhalb der jeweiligen Kategorien bei Volksbegehren zwischen solchen Volksbegehren, die verbunden werden, und solchen Volksbegehren, bei denen eine Verbindung von der Volksinitiative nicht gewünscht ist. Bei den Volksinitiativen wiederum ist zu unterscheiden zwischen Volksinitiativen, die zustande gekommen sind, Volksinitiativen, die *noch* nicht zustande gekommen sind, aber *vor* der Initiierung des Hamburg-Referendums begonnen haben, und drittens Volksinitiativen, die *nach* dem Beschluss oder Durchführung des Hamburg-Referendum begonnen haben und sich gegen das Hamburg-Referendum richten.

Die Antwort könnte man ganz einfach geben und sagen, wir haben den Satz 7. Wenn das Hamburg-Referendum erst einmal durchgeführt ist, dann kann kein Volksentscheid über diese ganzen Fragen durchgeführt werden, es sei denn, wir haben eine Verbindung. Allerdings kommt hier eben die Organtreue, wie ich meine, ins Spiel, das heißt, ein Gebot der Rücksichtnahme bei der Terminierung auf solche Verfahren, die legitimerweise begonnen haben, die nicht durch das Hamburg-Referendum einfach so beendet werden können. Damit will ich nicht sagen, dass Satz 7 verfassungswidrig oder politisch untragbar sei, nur im Gegenzug zu Satz 7, weil mit Satz 7 wirklich ein Fallbeil für diese Verfahren runtergeht, muss ein Abgleich, ein Interessenausgleich im Vorfeld stattfinden, und den sehe ich am ehesten bei der Rücksichtnahme auf den Termin. Das heißt, wenn zum Beispiel eine Volksinitiative schon relativ weit gediehen ist, wenn ein Volksbegehren, wenn es ein wohlverstandenes Interesse, welcher Art auch immer für die Volksinitiatoren gibt, das Volksbegehren nicht zu verbinden, sollte die Terminierung so erfolgen, dass das Verfahren nach Möglichkeit noch zu Ende geführt werden kann. Das heißt nicht, dass ich hier Änderungsbedarf an dem Entwurf sehe. Ich glaube auch nicht, dass man den Entwurf in der Weise ändern kann, dass man diese Fälle alle erfasst. Ich möchte nur damit vermitteln, dass es im Einzelfall Probleme geben kann, die mit dem herkömmlichen verfassungsrechtlichen Instrumentarium, nämlich Organtreue, gelöst werden müssen, gerade weil Satz 7 nach dem Referendum eben alle Rechte abschneidet. Deswegen müssen die Rechte im Vorfeld nach Möglichkeit zum Tragen kommen.

In dieser Kaskade, nicht verbundenes Volksbegehren, zustande gekommene Volksinitiative abwärts bis zur nachlaufenden Volksinitiative mit geringerer Intensität. Also die nachlaufende Volksinitiative wird man wahrscheinlich mit Satz 7 erledigen können, aber vollkommen sicher ist das nicht. Auch hier besteht eine gewisse Unsicherheit, wie sie Verfassungsgerichte dann – und es wird wahrscheinlich zu einer verfassungsgerichtlichen Entscheidung kommen, wenn einer solchen Volksinitiative gewissermaßen das Wort abgeschnitten wird –, also es gibt eine gewisse Unsicherheit, wie sich Verfassungsgerichte hier positionieren. Aber um das noch einmal zusammenfassen: Im Grundsatz kann die Regelung so stehen bleiben, aber sie beantwortet nicht alle Fragen und kann auch nicht alle Fragen beantworten, die Sie hier stellen.

**Vorsitzende:** Vielen Dank. – Herr Professor Winterhoff

**Herr Dr. Winterhoff:** Ich würde mal einen anderen Ansatz wählen, auch um nicht alles zu wiederholen und gucken, was für Konstellationen sind eigentlich hinsichtlich der Kollision von schon eingeleiteten Volksinitiativen, Volksbegehren und so weiter und dem Hamburg-Referendum denkbar. Und da will der Entwurf, über den wir hier sprechen, zwei Konstellationen regeln, nämlich zum einen die Konstellation, dass eine Volksinitiative zum Zeitpunkt der Beschlussfassung der Bürgerschaft über das Referendum schon zehntausend Unterschriften gesammelt hat, und zum anderen die Konstellation, dass ein Volksbegehren zum Zeitpunkt der Beschlussfassung durch die Bürgerschaft schon Unterschriften von einem Zwanzigstel der Wahlberechtigten erhalten hat. Die zwei Konstellationen sind in dem Entwurf geregelt.

Daneben gibt es aber weitere denkbare Konstellationen. Denkbar ist zum Beispiel, dass eine Volksinitiative nach der Beschlussfassung der Bürgerschaft, aber vor der Durchführung des Referendums die zehntausend Unterschriften sammelt, und genauso ist es denkbar, dass ein Volksbegehren nach dem Beschluss der Bürgerschaft, aber vor Durchführung des Referendums auf Unterschriften von einem Zwanzigstel der Wahlberechtigten kommt. Diese Konstellationen sind bisher in dem Entwurf zur Änderung der Verfassung noch nicht geregelt, sondern in der Begründung heißt es, wenn ich sie richtig verstehe, dass das dem Ausführungsgesetz vorbehalten sein soll. Und in dem Punkt habe ich gewisse Zweifel, ob das verfassungsrechtlich ausreicht, denn wenn Sie wiederum ausgehen von Artikel 50 Absätze 1 bis 3, dann hat eine Volksinitiative, die 10 000 Unterschriften gesammelt hat, damit gewissermaßen schon eine Anwartschaft bekommen, dass das weitere Verfahren durchgeführt wird, eine verfassungsrechtliche Anwartschaft, sodass sich die Frage stellt, ob man ihr dieses Recht tatsächlich durch ein einfaches Gesetz wieder nehmen kann. Da wäre ich sehr zurückhaltend und würde deswegen dafür plädieren, dass man auch diese Konstellationen in der Hamburgischen Verfassung selbst regelt.

(Abg. Dietrich Wersich: Den Volksentscheid auch, wahrscheinlich dann. Wenn wir schon auf der Stufe Volksentscheid ... Netze lag doch anderthalb Jahre oder so wegen der Verbindung mit der Wahl. Der Fall kann ja auch da sein, der müsste ja auch noch zu regeln sein.)

Der müsste dann konsequenterweise auch geregelt werden, ja. Wenn es schon ein Verfahren gibt, das in das letzte Stadium quasi vorgerückt ist, und dann es zu einer Kollision kommt mit dem Hamburg-Referendum, dann ist es ja genauso, dass dann die Volksinitiatoren, die schon bis in die dritte Phase vorgerückt sind, verfassungsrechtlich gesehen Rechte haben, und die kann man ihnen nicht durch einfaches Gesetz ohne Weiteres wieder nehmen.

**Vorsitzende:** Wobei von den unregulierten Fällen der eine, nämlich der eines begonnenen Volksbegehrens, das ist ja einer der unregulierten Fälle, das ist ja gleichzeitig der Fall einer zustande gekommenen Volksinitiative, also fällt dann ja darunter eigentlich, oder? – Gut, ich

will mich auch nicht zwischenmischen hier, sondern Herr Müller hat jetzt, wenn die Frage beantwortet war, Frau Prien, das Wort und ihm folgt Herr Pein.

**Abg. Farid Müller:** Ich ziehe zurück!

**Vorsitzende:** Herr Pein. **Abg. Milan Pein:** Ich auch. Ich habe meine Frage schon vor vielen Stunden beantwortet bekommen.

**Vorsitzende:** Dann ist Herr Dressel dran.

**Abg. Dr. Andreas Dressel:** Das passt jetzt sogar gut, weil das gerade auch so ein bisschen der letzte Gesichtspunkt war, auf den Professor Winterhoff eingegangen ist, und ich finde auch in dem Schriftsatz von Professor Kämmerer ja auch Hinweise, was wir mit diesen Initiativen machen, die quasi in diese Lücke fallen, also quasi die Sperrfrist nach dem Referendum gilt noch nicht, aber sie sind zu spät, um noch Gegenvorlage werden zu können zum Beispiel, oder weil sie nicht wollen, weil sie den Antrag auf Durchführung Gegenvorlage nicht stellen. Wäre da eine Regelung möglich? Jetzt einfach einmal in Kladder: Vor einem Hamburg-Referendum eingeleitete Verfahren von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid zum selben Gegenstand ruhen bis zum Ablauf dieser Frist, also der Frist, der Sperrfrist, soweit sie nicht zum Gegenstand der Gegenvorlage gemacht wurden, also quasi eine Art Ruhensregelung, die wir jetzt ja auch schon haben für quasi im Falle des Gerichtsverfahrens ruhen ja auch jetzt diese Sachen. Wäre das eine Möglichkeit? Sie haben auch ein bisschen das angedeutet in Ihrem Schriftsatz als eine Möglichkeit, Aussetzung des Verfahrens. Wäre das ein Weg, damit umgehen zu können?

**Vorsitzende:** Professor Kämmerer.

**Herr Dr. Kämmerer:** Ich denke, eine überzeugende Antwort würde etwas längeres Nachdenken erfordern, weil hier natürlich viele Eventualitäten zu berücksichtigen sind. Möglich wäre eine solche Regelung durchaus, die Frage ist, ob sie für alle Konstellationen billig ist. Für solche Konstellationen, in denen bereits eine, wie Sie sagten, Anwartschaft besteht, die aber nicht genau in das Raster des Absatz 4b passt, halte ich das für keine opportune Regelung. Für solche Verfahren, die erst nach dem Beschluss über die Durchführung des Hamburg-Referendums überhaupt eingeleitet worden sind, kann man darüber nachdenken, muss sich aber bewusst sein, dass dann die Entscheidung, die man nicht haben möchte, bumerangartig nach drei Jahren oder nach Ende der Legislaturperiode wieder auf einen zukommt. Das heißt, wenn man sich im Hamburg-Referendum für Olympia entschieden hat und inzwischen kommt eine Wendung in der Volksstimmung, dass es vielleicht doch zu teuer wird und dass man Olympia doch lieber nicht haben möchte, muss dann nach Ende dieser Karenzzeit über die gleiche Frage noch einmal entschieden werden. Das schafft die Unsicherheit, die man eigentlich nicht haben möchte. Deswegen wäre es eigentlich ganz gut, also ich halte es für vorzugswürdig, wenn man zum Zeitpunkt des Hamburg-Referendums möglichst viele Verfahren bündelt, um das Verfahren nicht noch einmal aufgreifen zu müssen mit einem möglicherweise erratischen Ergebnis.

**Vorsitzende:** Herr Dr. Dressel, schließen Sie doch direkt an.

**Abg. Dr. Andreas Dressel:** Nur wenn wir jetzt den anderen Weg gehen, kurze Verankerung, Volksbefragung in der Verfassung und dann ein einfaches Ausführungsgesetz, also nur bezogen auf diesen Einzelfall, hätten wir dann ja die Situation, dass tatsächlich das eintritt, was Professor Winterhoff auch gesagt hat: Es gäbe keinerlei Möglichkeit, irgendeine Initiative in irgendwas zu beschränken. Es läuft alles parallel, und außer allen Vertretern in diesem Raum weiß eigentlich keiner genau, was nach welchen Regeln abzustimmen ist, nach welchen Regeln verbindlich oder unverbindlich ist. Das wäre ja dann der Befund, mit dem wir zu tun hätten. Habe ich das richtig verstanden?

(Zuruf des Abg. Dietrich Wersich)

**Vorsitzende:** Den Zwischenruf von Herrn Wersich habe ich jetzt gar nicht gehört. Wer mag denn mal ...?

**Abg. Dr. Andreas Dressel:** Ich habe aber vorhin den Hinweis von Professor Winterhoff verstanden. Es besteht ja dann eine ... Es gibt auch bei einer in der Verfassung verankerten Volksbefragung keinerlei Möglichkeit zu sagen, Artikel 50 gilt hier irgendwie nicht. Sondern dann ist es klar, das ist dann ein unverbindliches, in der Verfassung verankertes Instrument, das keinerlei Rückwirkungen haben kann – de jure – auf das, was in Artikel 50 sich abspielt. Das sehe ich doch richtig?

**Herr Wagner:** Es gilt nur die Einschränkung von Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 für eine Volksinitiative,

(Vorsitzende: Haushalt!)

die dann auf den Weg gebracht werden würde.

**Vorsitzende:** Jetzt sagt Herr Professor Winterhoff wieder, mit den 20 Prozent Unsicherheit.

**Herr Dr. Winterhoff:** Nein. Ich will noch einmal den Gedanken aufgreifen, den Herr Dr. Dressel vorher geäußert hat: Kann man nicht anordnen, dass das Verfahren ruht, oder etwas Ähnliches? Enthaltend in dem Entwurf ist ja schon die Regel, dass es eine Sperre gibt, nachdem das Hamburg-Referendum stattgefunden hat. Und um Klarheit zu schaffen, könnte man aus verfassungsrechtlicher Sicht – ich betone wieder: rechtlicher Sicht, politisch ist eine andere Beurteilung – auch eine Zäsur einführen, indem man sagt, alles, was zum Zeitpunkt der Beschlussfassung der Bürgerschaft noch nicht die notwendigen Unterschriften gesammelt hat, das wird nicht weiter durchgeführt, das ist beendet. Dann hätte man also eine ganz klare Zäsur geschaffen. Das wäre verfassungsrechtlich aus meiner Sicht auch möglich, aber man muss natürlich dann fragen, in welchem verfassungspolitischen Lichte das den übrigen Artikel 50 erscheinen lässt, weil es natürlich Volksinitiativen, Volksbegehren ziemlich entwertet. Aber rechtlich wäre das machbar.

**Vorsitzende:** Ja, meine Herren. Ich sehe keine weiteren Fragen. Vermutlich fallen dem einen oder anderen von uns in zwei Stunden welche ein, das ist dann so. Dann geht vielleicht auch jeder noch mal individuell auf seinen Experten zu. Ich darf mich ganz, ganz herzlich bei Ihnen bedanken. Das war eine lange Anhörung, das war eine intensive Anhörung. Wenn man aus dem Rathaus kommt, ist man schlauer, heißt es ja immer. Ich glaube schon, dass das für uns alle zutrifft und wir jedenfalls auch noch einmal die Gewichtung der Probleme ein bisschen in die Ordnung gebracht haben – das ist ja nicht ganz unwichtig – und dass es uns auch gemeinsam noch einmal klar geworden ist, welche Verantwortung wir hier auch haben, diese Dinge zu regeln. Also an Sie ganz herzlichen Dank.

(Beifall bei allen Abgeordneten)

Damit ist unsere Expertenanhörung abgeschlossen. Wir werden ein Wortprotokoll haben, das nicht kurz sein wird und deswegen auch nicht morgen fertig sein wird; das ist klar. Ich schlage vor, dass die Abgeordneten eine unredigierte Vorabfassung bekommen werden des Wortprotokolls. Das ist dann noch nicht schön, aber hilft vielleicht, sich an den wesentlichen Stellen noch einmal einzulesen. Auch die wird aber nicht vor Freitag und, nach der Stundenzahl jetzt, eher Montag dann fertig sein; das ist so. Montag müssten wir auf jeden Fall schaffen, das ist ja klar, denn am Dienstag haben wir die Fortsetzung hier mit unserer Auswertung der Expertenanhörung, auch hier um 17 Uhr. Haben wir da noch etwas zu besprechen?

(Abg. Dietrich Wersich: Der erste Versuch!)

Also das ist der Termin, den es jetzt dafür gibt, und auch da ist der Abend nach hinten offen.

(Zuruf des Abg. Dr. Andreas Dressel)

Das können die Fraktionsvorsitzenden ja noch einmal miteinander beraten.

So. Dann bedanke ich mich noch einmal bei unseren Experten. Die Expertenanhörung ist geschlossen.

## **Verschiedenes**

**Vorsitzende:** Und ich rufe den Punkt "Verschiedenes" auf. Fortsetzungstermin haben wir. Gibt es sonst noch etwas zu besprechen in dieser Runde? Dann würde ich vorschlagen, dass die Obleute sich untereinander verständigen über gegebenenfalls weitere Terminfindungen. Schönen Feierabend allen. Vielen Dank.

Carola Veit (SPD)  
(Vorsitz)

Christiane Schneider  
(Fraktion DIE LINKE)  
(Schriftführung)

Sabine Dinse  
(Sachbearbeitung)

# **BÜRGERSCHAFT DER FREIEN UND HANSESTADT HAMBURG**

**Drucksache 21/**

21. Wahlperiode

## **Antrag (Diskussionsgrundlage) der Abgeordneten ... und Fraktion**

### **Betr.: Änderung der Verfassung – Bewährte Rechtsgrundlage zu Volksentscheiden um die Möglichkeit eines „Hamburg-Referendums“ ergänzen**

Hamburg hat ein vorbildliches System direktdemokratischer Bürgerbeteiligung. Nachdem Hamburg Volksentscheide erst 1996 eingeführt, dieses Instrument eine durchaus wechselvolle Geschichte durchlebt hatte, gelang es erst in den letzten Jahren, in einem breiten Konsens eine von der gesamten Bürgerschaft und den in diesem Feld besonders Aktiven von Mehr Demokratie e.V. getragene Regelung in die Hamburger Verfassung und ins Volksabstimmungsgesetz einzufügen. In der letzten Wahlperiode wurde erreicht, auf der Ebene des einfachen Gesetzes diese Regelung noch rechtssicherer und anwendungsfreundlicher für alle Beteiligten zu machen. Auch die Verbindlichkeit von Volksentscheiden wurde näher ausgestaltet und durch das Element des „fakultativen Referendums“ abgesichert. Es verwundert vor diesem Hintergrund nicht, dass im bundesweiten Vergleich Hamburg im Volksentscheidsrating von Mehr Demokratie e.V. regelmäßig vorne liegt.

Bereits in der letzten Wahlperiode wurde auch angesichts großer Infrastruktur-entscheidungen im politischen Raum vielfach diskutiert, ob das sehr ausdifferenzierte Volksentscheids-Regelwerk durch ein Element des von Senat und/oder Bürgerschaft initiierten Referendums systemkonform ergänzt werden sollte. Die CDU-Fraktion hatte demgegenüber eine einfachgesetzliche Ergänzung in Gestalt eines im Ergebnis unverbindlichen Volksbefragungsgesetzes vorgeschlagen. Im Zuge der Überlegungen für eine Hamburger Olympiabewerbung haben diese Überlegungen zum Ende der Wahlperiode an Fahrt aufgenommen, ohne dass sie zu einem Abschluss geführt werden konnten. Über Fraktionsgrenzen hinweg bestand jedoch Einigkeit, dass im Falle einer Olympiabewerbung die Hamburgerinnen und Hamburger das letzte Wort haben sollen.

Der erste „Anwendungsfall“ Olympiabewerbung ist aufgrund der Entscheidung des DOSB nun eingetreten und deshalb gilt es, in einem möglichst breiten Konsens die Überlegungen zur Frage Referendum/Volksbefragung sehr zeitnah zu einem Ergebnis zu führen, um eine von allen gewollte direktdemokratische Entscheidung der Hamburgerinnen und Hamburger zu Olympia im Herbst 2015 verfahrensrechtlich zu ermöglichen. Die vielfältigen verfassungspolitischen Diskussionen der letzten Wochen, Monate und Jahre sind dabei mit einzubeziehen.

Aufgrund der vielfältigen Hamburger Erfahrungen ist vor diesem Hintergrund eine unverbindliche direktdemokratische Entscheidungsform abzulehnen; sie würde im Widerspruch stehen zu den bundesweit vorbildlichen Regelwerken in Art. 50 HV.

Eine einfachgesetzliche Volksbefragung kann keine Verbindlichkeit im Hinblick auf nachlaufende Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide entfalten. Doch gerade diese Verbindlichkeit hat den Hamburgerinnen und Hamburgern wieder das Vertrauen in Volksentscheide zurückgegeben. Ein neues Instrument sollte sich – trotz notwendiger Unterschiede - daher systematisch in das bestehende Regelwerk sachgerecht einfügen, dieses vernünftig ergänzen und demgegenüber gerade kein verfassungspolitischer Fremdkörper sein. Und die Hamburgerinnen und Hamburger sollten – bezogen auf den ersten „Anwendungsfall“ Olympia – darauf vertrauen können, dass ihr Wort am Schluss auch gilt und – mit fairen Regeln - weder Politik noch spätere Volksinitiativen dieses wieder aufheben.

Angesichts der Kürze der Zeit werden sich nicht alle Fragestellungen zu möglichen anderen Weiterentwicklungen der Hamburger Volksentscheide beantworten lassen. Die verfassungspolitische Diskussion geht also weiter und Mehr Demokratie e.V. hat bereits eine weitere Volksinitiative – auch zu hier behandelten Fragen – in Vorbereitung. Gleichwohl ist mit Blick auf eine notwendige Entscheidung der Hamburgerinnen und Hamburger im Herbst 2015 zur Olympiabewerbung jetzt Handlungsbedarf, der erzielte Zwischenstand und Konsens in der Bürgerschaft muss jetzt gesetzlich ordentlich umgesetzt werden.

Vorgeschlagen wird die Einfügung eines Art. 50 Absatz 4b in die Verfassung; die normativ sinnvolle Ergänzung zum Regelwerk der Volksentscheide ist damit – bei allen notwendigen systematischen Unterschieden zum „normalen“ Volksentscheid - sichergestellt. Um Verwechslungen zu vermeiden und die Sonderstellung eines solchen direktdemokratischen Entscheidungselement zu unterstreichen, soll es „Hamburg-Referendum“ heißen.

Der die wichtigsten Fragen abgewogen beantwortende Verfassungsänderungsvorschlag (Ziff. I des Petitums) wird durch eine entsprechende, nach der ersten Lesung der Verfassungsänderung aus der Mitte der Bürgerschaft vorzulegende Novelle des Volksabstimmungsgesetzes zu ergänzen sein. Gleichzeitig ist der Senat bereits jetzt angehalten, die Vorbereitung für ein Olympia-Referendum im Herbst aufzunehmen (Ziff. II des Petitums).

## **I. Die Bürgerschaft möge das folgende Gesetz beschließen:**

### **Sechzehntes Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg**

Vom

Hinter Artikel 50 Absatz 4 a der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 (Sammlung des bereinigten hamburgischen Landesrechts I 100-a), zuletzt geändert am 13. Dezember 2013 (HmbGVBl. S. 499), wird folgender Absatz 4 b eingefügt:

„(4 b) <sup>1</sup>Die Bürgerschaft kann auf Antrag des Senats Gesetzentwürfe oder andere Vorlagen zum Volksentscheid stellen (Hamburg-Referendum).

<sup>2</sup>Beschlüsse der Bürgerschaft nach Satz 1 bedürfen einer Mehrheit von

zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen. <sup>3</sup>Die Bürgerschaft beschließt auf Vorschlag des Senats über den Termin des Hamburg-Referendums. <sup>4</sup>Ein zum Zeitpunkt der Beschlussfassung der Bürgerschaft nach Satz 2 mit der erforderlichen Zahl der Unterschriften unterstütztes Volksbegehren zum selben Gegenstand kann auf Antrag der Volksinitiatoren als Gegenvorlage dem Hamburg-Referendum beigefügt werden. <sup>5</sup>Gleiches gilt für eine zum Zeitpunkt der Beschlussfassung der Bürgerschaft nach Satz 2 mit der erforderlichen Zahl der Unterschriften unterstützte Volksinitiative, wenn ein Zwanzigstel der Wahlberechtigten die Gegenvorlage im Rahmen einer Sammlung von Unterschriften zwischen dem 14. und 35. Tag nach der Beschlussfassung der Bürgerschaft nach Satz 2 unterstützt. <sup>6</sup>Der Gesetzentwurf oder die andere Vorlage ist angenommen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden zustimmt; Verfassungsänderungen bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der Abstimmenden. <sup>7</sup>Gesetze und Beschlüsse über andere Vorlagen, die durch Hamburg-Referendum zustande gekommen sind, können innerhalb der laufenden Wahlperiode der Bürgerschaft, mindestens aber für einen Zeitraum von drei Jahren nicht im Wege von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid geändert werden. <sup>8</sup>Im Übrigen gelten Absätze 4 und 4a entsprechend.“

## **Begründung**

Vorgeschlagen wird die Einfügung eines Art. 50 Absatz 4b in die Verfassung; die normativ sinnvolle Ergänzung zum Regelwerk der Volksentscheide ist damit – bei allen notwendigen systematischen Unterschieden zum „normalen“ Volksentscheid – sichergestellt. Um Verwechslungen zu vermeiden und die Sonderstellung eines solchen direktdemokratischen Entscheidungselement zu unterstreichen, soll es – legaldefiniert in Satz 1 – „Hamburg-Referendum“ heißen.

Der Verfassungsgesetzgeber unterstreicht damit, dass er – mit Rücksicht auf den Schutz der parlamentarischen Entscheidungsrechte und unter Wahrung der Rechte von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheid – gerade keinen inflationären Gebrauch dieser Verfassungsergänzung anstrebt, sondern die Anwendungsfälle ganz bewusst auf wenige gesamtstädtisch relevante Fragestellungen von grundsätzlicher Bedeutung beschränkt bleiben soll. Die in Satz 1 formulierte Einleitungshürde ist bewusst hoch gestaltet. Die beiden Verfassungsorgane sollen zusammenwirken. Dem Senat als Träger des Staatswohls, als Rechtsträgers für sämtliche Verbindlichkeiten der Stadt im inneren wie im äußeren soll das Initiativrecht zustehen. Der Senat ist in besonderer Weise zur Sachlichkeit, zur Bestimmtheit und zu normenklaren Fragestellungen verpflichtet, diese Gedanken (und eben nicht die Sorge um tendenziöse Fragestellungen) sollen besonders dieses Referendumsverfahren prägen. Die Bürgerschaft hat für die Einleitung das entscheidende letzte Wort; hier gilt ein Zwei-Drittel-Vorbehalt, um den Ausnahmecharakter dieses Verfahrens zu unterstreichen. Die Frage, ob das Volk zur Entscheidung berufen wird, soll eben nicht dem normalen Spiel von Regierungs- und Oppositionsfraktionen unterliegen; hier soll breite Einigkeit erforderlich sein (Satz 2). Demgegenüber unterliegt der Terminbeschluss (Satz 3) der einfachen Mehrheit. Damit geht einher, dass ein Abstimmungstag regelhaft auch an Nicht-Wahltagen sein kann, dann aber mit vereinfachten, besonders bürgerfreundlichen d.h. in der Regel Brief-Abstimmungsmöglichkeiten.

Das Spannungsfeld zu bestehenden Volksinitiativen und Volksbegehren soll fair geklärt werden. So kann ein zum Zeitpunkt der Beschlussfassung der Bürgerschaft nach Satz 2 mit der erforderlichen Zahl der Unterschriften unterstütztes Volksbegehren zum selben Gegenstand auf Antrag der Volksinitiatoren als Gegenvorlage dem Volksentscheid beigefügt werden (Satz 4); maßgeblich ist also nicht die formelle Zustandekommensentscheidung des

Senats, sondern, ob die erforderlichen Unterschriften spätestens mit dem Antrag auf Gegenvorlage beigebracht werden können. Gleiches gilt für eine zum Zeitpunkt der Beschlussfassung der Bürgerschaft nach Satz 2 mit der erforderlichen Zahl der Unterschriften unterstützte Volksinitiative, wenn ein Zwanzigstel der Wahlberechtigten die Gegenvorlage im Rahmen einer Sammlung von Unterschriften zwischen dem 14. und 35. Tag nach der Beschlussfassung der Bürgerschaft nach Satz 2 unterstützt (Satz 5). Auch eine entsprechend unterstützte Volksinitiative kann also, wenn sie in der entsprechenden Frist auch die Unterschriften für die zweite Hürde nimmt, noch Zugang zur Gegenvorlage erhalten. Das ist zwar ambitioniert, aber gleichwohl fair und angesichts des notwendigerweise insgesamt etwas kürzeren Verfahrens unvermeidlich. Gleichwohl wird damit vermieden, dass mit einem von Senat und Bürgerschaft gestarteten Volksentscheid gezielt eine Volksinitiative unterlaufen werden kann. Ein angemessenes Maß an gegenseitiger Rücksichtnahme wird damit von vornherein in diesem Verfahren kodifiziert.

Das Mehrheitserfordernis wird je nach Gegenstand in Satz 6 niedergelegt; ein (Beteiligungs- oder Zustimmung-)Quorum ist weder erforderlich noch geboten, da die das Verfahren tragenden Verfassungsorgane die erforderliche demokratische Legitimation quasi in das Verfahren „mitbringen“.

Die Sätze 7 und 8 regeln die notwendige Verbindlichkeit. Nach dem Vorbild aus Art. 50 HV alte Fassung soll ein so zustande gekommenes Ergebnis jedenfalls in der Regel für die laufende Wahlperiode der Bürgerschaft Geltung auch gegenüber nachlaufenden Volksinitiativen beanspruchen. Nach Ablauf der Sperrfrist sind Volksinitiativen zu diesem Gegenstand wieder zulässig. Die Sperrfrist beginnt erst mit dem erfolgreichen Referendum; der Umgang mit Volksinitiativen zum selben Gegenstand, die erst nach der Gegenvorlagemöglichkeit, aber vor dem Referendum starten, wird im Rahmen des Ausführungsgesetz näher zu regeln sein. Durch den Verweis auf Absatz 4 und 4a ist auch die Verbindlichkeit gegenüber Senat und Bürgerschaft sichergestellt. Wollen Senat und/oder Bürgerschaft zur Vorlagefrage nach dem Referendum anders entscheiden als das Volk, ist damit das fakultative Referendum eröffnet – das Volk behält also das letzte Wort, wenn es das möchte.

- II. Die Bürgerschaft möge ferner beschließen, den Senat zu ersuchen, bereits jetzt die Vorbereitung für ein entsprechendes, von der gesamten Bürgerschaft ausdrücklich gewolltes Hamburg-Referendum zur Olympia-Bewerbung im Herbst aufzunehmen.**

**Anlage 2**

**Anlage 3**

Professor Dr. Dr. h. c. Hans Meyer

10099 Berlin  
Unter den Linden 6  
Tel: 030/ 2093 3347  
Fax: 030/ 2039 3374  
[hans.meyer@rewi.hu-berlin.de](mailto:hans.meyer@rewi.hu-berlin.de)

Berlin, den 20. April 2015

**Stellungnahme  
zu der Überlegung, eine offizielle Volksbefragung zum Vorhaben  
einer Hamburger Olympiabewerbung zu ermöglichen und einer  
weitergehenden, mit Einfügung eines Abs. 4b in Art. 50 der  
Hamburger Verfassung einen von Senat und Bürgerschaft  
initiierten Volksentscheid zu erlauben**

**I.**

Von den mir übersandten Unterlagen enthält Drucks. 20/11906 vom 21.5.14 den Entwurf eines Hamburgischen Gesetzes über Volksbefragungen von Mitgliedern der CDU-Fraktion und der Fraktion selbst (im Folgenden "CDU-Entwurf"). Ob der Entwurf in der neuen Legislaturperiode wieder eingebracht worden ist, entzieht sich meiner Kenntnis.

Am 16 April 2015 wurde mir ein nicht datierter und nicht begründeter „Gemeinsamer Vorschlag von SPD und Grünen im Hinblick auf das Thema „Referendum“ (mit Änderungen Landeswahlleiter)“ zugesandt, der sich mit demselben Thema befasst und die Einfügung eines Artikels 50 Abs. 4 b in die Hamburgische Verfassung vorschlägt (im Folgenden Vorentwurf).

Am 17. April wurde mir der vom Vorentwurf nur wenig abweichende Entwurf einer noch nicht nummerierten Drucksache mit der Überschrift „Antrag (Diskussionsgrundlage) der Abgeordneten .... und Fraktion“ zugemalt, der von der SPD stammen soll (im Folgenden Entwurf X).

Ich werde mich auch wegen der Kürze der Zeit, die zur Verfügung steht, nur auf den ersten und letzten Text beziehen.

**II.**

Auf die Einzelheiten des CDU-Entwurfs intensiv einzugehen, erübrigt sich, wenn sein Inhalt nicht durch einfaches Gesetz, sondern nur durch eine Verfassungsänderung realisiert werden kann. Nach § 1 Abs.1 des Gesetzentwurfs kann eine qualifizierte Mehrheit der Bürgerschaft den Senat verpflichten, „zur Ermittlung des Volkswillens eine die

Bürgerschaft nicht bindende Volksbefragung zu wichtigen gesamtstädtischen Fragestellungen durchzuführen.“

In der allgemeiner Begründung zum Gesetzentwurf wird auf eine entsprechende gesetzliche Regelung in Niedersachsen ohne Fundstelle hingewiesen. Ich habe keine solche gefunden, weder für das Land noch für die Kommunen. Der Innenminister des Landes hat 2014 am Ende der Legislaturperiode eine Lanze für das Rechtsinstitut der Volks-Befragung gebrochen, ohne auch nur in der eigenen Partei Zustimmung zu gewinnen. Lediglich bei Länderneugliederungen ist nach Art. 29 Abs. 5 GG die Volksbefragung im Rahmen des komplizierten Verfahrens eine alternative Möglichkeit des Handelns. Bezeichnend dabei ist, dass eine verfassungsrechtliche Regelung Grundlage ist.

Selbstverständlich kann sich der Senat, könnte sich auch die Bürgerschaft der Haltung der Bevölkerung zu Sachfragen wie auch zur Einschätzung ihrer Arbeit versichern. Dafür gibt es die ja auch weidlich genutzten Instrumente der Demoskopie.

Von dieser Art der Informationsverschaffung unterscheidet sich aber das mit dem Gesetzentwurf vorgesehene Instrument der Volksbefragung fundamental. Es ist eine staatlich angeordnete und unter staatlicher Regie durchgeführte Inanspruchnahme des hamburgischen Staatsvolkes, und zwar in einem Verfahren und unter den Grundbedingungen, die der anderen relevanten Äußerung des Staatsvolkes, der Wahl der Bürgerschaft, vollständig entspricht.

Es wäre verwunderlich, wenn ein Instrument solchen Aufwandes bei strikter Einhaltung der Bedingungen der Parlamentswahl allein auf gesetzlicher Grundlage eingeführt werden könnte. Das neue Instrument ergänzt nämlich die bisherigen dem Staatsvolk durch die Verfassung zugestandenen Handlungsinstrumente, die sich im Wesentlichen in der Parlamentswahl und in den Instrumenten der direkten Demokratie erschöpfen. Nicht von ungefähr sind auch die Letzteren nicht durch einfaches Gesetz eingeführt worden, sondern in der Verfassung geregelt.

Das Maß der Verbindlichkeit spielt dabei keine Rolle. Wenn sich auch eine rechtlich zwingende Rechtsfolge aus dem Befragungsergebnis nicht ergibt, wie ausdrücklich festgelegt ist, so kann auch die Begründung nicht bezweifeln, dass „eine faktische politische Bindungswirkung“ eintritt. Sie ist unmittelbar und kann stärker sein als eine rechtliche. Eine solche kann man immer noch in ihrer Bedeutung anzweifeln, durch restriktive Interpretation zu umgehen versuchen bis hin zum Rechtsbruch, und zwar in der Hoffnung, dass im Zeitablauf des Rechtsstreites sich jedenfalls Alternativen anbieten. Jedem in Hamburg ist dagegen klar, wenn die Olympia-Gegner die Mehrheit erzielen, ist das Projekt gestorben.

Die obligatorische Befragung des hamburgischen Staatsvolkes ist also ein weiteres, relevantes Instrument direkter Demokratie und kann nicht durch einfaches Gesetz eingeführt werden; es müsste in der Verfassung geregelt werden.

### III.

#### 1. Versuch einer verfassungspolitisch modifizierten Entlastung des Entwurfs

Ehe ich auf die Einzelheiten des Vorschlages eingehe, darf ich mir einen Vorschlag erlauben, der keinen verfassungsrechtlichen Hintergrund hat, der vielmehr auf einer verfassungspolitischen Überlegung basiert.

Die Geschichte der Bundesrepublik war lange Zeit bis weit in die 80er Jahre hinein geprägt von der Vorstellung, wir hätten eine rein „repräsentative Demokratie“. Daran hat auch nichts geändert, dass Art. 20 Abs. 2 GG schon von Anfang an neben den Wahlen auch die „Abstimmungen“ zu den Äußerungsrechten des Volkes gezählt hat und die drei ersten 1946 entstandenen Landesverfassungen nach der Niederlage, nämlich in Hessen, Rheinland-Pfalz und Bayern, relevante Volksrechte neben den Wahlen kannten. Es war die restaurative Epoche der Bundesrepublik. Dann gewannen aber in einer Gegenbewegung zunehmend – und mit einem großen Schub nach der Vereinigung 1990 – Volksrechte in allen Ländern an Bedeutung. So auch und durchaus markant in Hamburg.

Es scheint mir deshalb an der Zeit, Überlegungen anzustellen, wie das parlamentarische Regierungssystem, das wir überall auch in den Ländern haben, mit den Volksrechten in ein sinnvolles System gebracht werden kann. In dem jetzigen Art. 50 der Landesverfassung (HV) scheint das gelungen zu sein. Dem Volk wird eine potenzielle Korrekturrolle gegenüber Entscheidungen des parlamentarischen Regierungssystems eingeräumt. Diese Rolle ist in Hamburg nicht auf die Gesetzgebung beschränkt, sondern umfasst auch „bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung“, also andere Vorlagen, wie Art. 50 Abs. 1 HV das nennt.

Das volksgewählte Parlament ist vom Volk für eine Wahlperiode gewählt, um es bei den Staatsgeschäften zu vertreten, und um eine Regierung zu etablieren, welche die Staatsgeschäfte jenseits der Parlamentszuständigkeit und der Gerichtsbarkeit zu führen hat. Mit Hilfe des ihr zugeordneten Staatsapparates ist die Regierung in die Lage, eine möglichst konsistente Strategie für Hamburg zu entwickeln und während der Wahlperiode umzusetzen. Zum Ende der Wahlperiode haben sich die Regierung und die sie tragende Parlamentsmehrheit, aber auch die Opposition dem Wählervotum zu stellen.

Inhaltlich bedeutet der vorgeschlagene Absatz 4b des Artikels 50 eine Abkehr von diesem System konzeptioneller Politik durch die repräsentativen Organe und der punktuellen Kontrolle oder Remedur durch das Volk. Die Repräsentativorgane entledigen sich ihrer Aufgabe, indem sie versuchen, das Volk für eine Ihnen obliegende Entscheidung in die Haftung oder mit in die Haftung zu nehmen.

Zurzeit debattieren wir über die zum Teil rabiāt sinkende Wahlbeteiligung. Je mehr Exekutive und Parlament aber Entscheidungen an das Volk delegieren, umso schwächer wird die Notwendigkeit empfunden werden, auf die Zusammensetzung des Parlaments und damit auf die der Regierung durch den Wahlakt Einfluss zu nehmen.

Eine Ausbreitung dieser Entscheidungsentlastung wird auch nicht durch die geforderten hohen Mehrheiten ausgeschlossen. Es ist zu erwarten, dass in kritischen Fällen aus dem Volk der Ruf nach einem staatlich initiierten, organisierten und auch bezahlten Referendum ertönen wird und die Parteien, auch oder vielleicht gerade die für das Mehrheitserfordernis in der Regel notwendige Opposition, Mühe haben werden, sich dem zu widersetzen. Das mag in einem Flächenstaat anders sein als in einem Stadtstaat mit einer relevanten stadtbezogenen Presse.

Die Autoren des Entwurfs X sind sich des Problems durchaus bewusst. Sie schreiben im zweiten Absatz der Begründung: „Der Verfassungsgesetzgeber unterstreicht damit, dass .... die Anwendungsfälle ganz bewusst auf wenige gesamtstädtisch relevante Fragestellungen von grundsätzlicher Bedeutung beschränkt bleiben soll(en).“ Diese Einschränkung sehe ich im Text nicht. Die Hoffnung basiert offenbar lediglich auf die erforderliche, nur auf die Abstimmenden bezogene und insofern unechte Zweidrittel-Mehrheit in der Bürgerschaft. Diese Hoffnung scheint mir aus den obigen Gründen nicht hinreichend substantiiert.

Wenn man diesen von mir geäußerten Bedenken Rechnung tragen wollte, könnte man die rechtlich und auch praktisch unbegrenzt mögliche Ausbreitung dieser Form von Verlagerung der Rechtfertigungslast auf das Volk nach dem Entwurf zu Art. 50 Abs. 4b der Verfassung unterbinden, ohne in einem besonders begründeten Einzelfall darauf verzichten zu müssen.

Die Olympia-Bewerbung mit ihren auch städtebaulich gewichtigen Folgen, die wenn ich es richtig sehe, der eigentliche Anlassfall für die angestrebte Verfassungsänderung ist, und die Debatte über eine offizielle Bürgerbefragung hat ein Stadium erreicht, dass Hamburg selbst ohne hohen politischen Schaden aus dieser Situation nicht heraus kommen kann. Man kann das vermeiden, indem man die Regelung der

Materie in Art. 50 der Verfassung aufgibt und sie mit alleinigem Bezug auf die Olympia-Bewerbung in den „Schluss- und Übergangsbestimmungen“ zum Beispiel als Art. 73a aufnimmt.

Schon der derzeitige Vorschlag (Entwurf X) setzt für die Nutzung des Instruments mit der notwendigen Zwei-Drittel-Mehrheit der abgegebenen Stimmen in der Bürgerschaft eine hohe Hürde, die eine geschlossene Opposition im Regelfall verhindern könnte. Die verlangte koalitionsübergreifende Einigkeit dürfte es, falls wirklich ein weiterer Fall wie die Olympia-Bewerbung einträte, keine Schwierigkeiten machen, die Schluss- und Übergangsbestimmungen erneut zu ergänzen.

Die Verlagerung der Materie in den Schlussteil der Verfassung hätte den weiteren Nutzen, dass der sowieso nur schwer lesbare Art. 50 der Verfassung entlastet würde. Er würde nach dem Entwurf noch weiter an Lesbarkeit verlieren.

## **2. Einige kurze Rechtsbemerkungen zum vorgeschlagenen Absatz 4b**

Der Entwurf X erfüllt das Erfordernis der verfassungsrechtlichen Fundierung eines Volksentscheids, der nur von Senat und Bürgerschaft initiiert werden kann, als neues Instrument direkter Demokratie.

Das Instrument ist exekutivgesteuert. Die Bürgerschaft hat nur eine Ratifikationsfunktion. Sie ist inhaltlich an den Vorschlag des Senats gebunden (Satz 1), kann ihn aber ebenso wenig ändern wie den vorgeschlagenen Termin des Referendums (Satz 3). Sie kann das Referendum neuen Typs aber mangels hinreichender Mehrheit ablehnen.

Wenn ich Satz 4 richtig verstehe, erlaubt er dem Senat, das Thema eines aktuellen Volksbegehrens durch ein Hamburg-Referendum quasi zu überholen, den Initiatoren des Volksbegehrens aber zu erlauben, dieses als Gegenvorlage zum Hamburg-Referendum beizufügen. Ich bin etwas unsicher, ob die Regeln über die Abstimmungsmehrheit bei einer Gegenvorlage hinreichend bedacht sind. Im Normalfall ist die Abstimmungsmehrheit nach Art. 50 Abs. 3 S. 13 „die Mehrheit der Abstimmenden und mindestens ein Fünftel der Wahlberechtigten.“ Das zweite Erfordernis fehlt in Satz 6 der Vorlage. Soll das auch gelten, wenn eine Gegenvorlage beigefügt ist oder gilt für diese Abs. 3 Satz 13, also Anderes als für das Hamburg-Referendum im Übrigen?

## Anlage 4

Prof. Dr. Jörn Axel Kämmerer

Bucerius Law School gGmbH – Lehrstuhl für Öffentliches Recht I

Professor Dr. Jörn Axel Kämmerer  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht I,  
Völker- und Europarecht  
Tel.: +49(0)40 3 07 06 – 191  
axel.kaemmerer@law-school.de

Sekretariat:  
Tel. +49(0)40 3 07 06 – 190  
Fax: +49(0)40 3 07 06 – 195  
elke.schmitz-gerke@law-school.de

Expertenanhörung des Verfassungs- und Bezirksausschusses zur Durchführung einer Volksbefragung zur Ausrichtung von olympischen und paraolympischen Spielen in Hamburg am 22. April 2015

06. Mai. 2015  
J.K./sg

### Schriftliche Stellungnahme

Mit den unterbreiteten Vorlagen soll der Bürgerschaft die Möglichkeit eröffnet werden, den Standpunkt des Volkes zu für Hamburg wichtigen Projekten wie der geplanten Veranstaltung Olympischer Spiele zu ermitteln. Während eine dieser Vorlagen nur auf eine rechtlich nicht bindende Volksbefragung gerichtet ist, soll nach der anderen ein verbindlicher Volksentscheid stattfinden („Hamburg-Referendum“). Referendum wie Volksbefragung bewirken einen Paradigmenwechsel bei der politischen Willensbildung, sie sich nicht mehr ausschließlich vom Volk auf das Parlament und von dort auf die Regierung gerichtet ist, sondern zumindest teilweise auch eine Richtungsumkehr erfährt. Obwohl diese Veränderung vom Demokratieprinzip gedeckt ist, kann sie sich über Olympia hinaus in einer Verschiebung des Kräftegleichgewichts niederschlagen. Ob die Beschränkung des Referendums oder ggf. der Volksbefragung auf für besonders wichtig erachtete Fragen (worauf jedenfalls das Konzept des „Hamburg-Referendums“ angesichts der verfahrensrechtlichen Anforderungen hinausläuft) diese Verschiebung begrenzt oder im Gegenteil akzentuiert, ist schwer zu ermessen. Überdies verlangt die Veränderung nach einer soliden verfassungsrechtlichen Basis. Vor allem das verbindliche Referendum muss mit „Gegenströmungen“ aus Art. 50 I-III HV ausbalanciert werden, was seine verfassungsrechtliche Normierung zu einer teilweise anspruchsvollen Angelegenheit werden lässt.

#### I. Gegenstand der Regelungen

## 1. Entwurf der Fraktionen von SPD und Grünen - Volksentscheid aufgrund Parlamentsinitiative („Referendum“)

Der Entwurf der die Regierung tragenden Fraktionen sieht eigentlich keine Volksbefragung - die lediglich darauf gerichtet ist, ein für den befragenden Staat unverbindliches Meinungsbild einzuholen -, sondern eine Volksabstimmung vor. Sie hat die gleiche Wirkung wie ein Parlamentsbeschluss über den gleichen Gegenstand und bindet die Bürgerschaft und den Senat in den durch Art. 50 IV, IVa HV (i.V.m. Art. 50 IVb 7 HV-E) gezogenen Grenzen.

Künftig soll die Entscheidung durch das Volk nicht nur, wie bisher, durch Volksinitiative und Volksbegehren, sondern auch auf Beschluss der Bürgerschaft hin möglich sein. Die damit verbundenen Abweichungen von den in Art. 48 ff. und insbesondere Art. 50 HV verankerten Verfahren erzwingen eine Verfassungsänderung. Für die vom Parlament initiierte Entscheidung durch das Volk wird im Antrag der Begriff „Hamburg-Referendum“ gewählt. Dies ist dem besseren Verständnis und der Unterscheidung vom Volksentscheid nach Art. 50 III HV sachdienlich; tatsächlich verwendet die Rechts- und Gesetzessprache das „Referendum“ in deutschsprachigen Ländern für recht unterschiedliche Sachverhalte. Versteht man den Begriff - wie im Antrag - als Entscheidung des Volkes auf der Basis einer Initiative des Parlaments, kann abstrakt unterschieden werden zwischen

- dem echten Referendum, bei dem eine bereits gefasste materielle Entscheidung des Parlaments dem Volk zur Bestätigung vorgelegt wird - mit der Folge, dass eine gesetzliche Regelung oder andere Vorlage inhaltlich doppelt legitimiert ist: durch das Parlament sowie durch das Volk selbst;
- dem unechten Referendum, bei dem das Parlament dem Volk, ohne in der Sache entschieden zu haben, die Entscheidung überlässt. Es handelt sich im Ergebnis um einen reinen Volksentscheid.

Der vorliegende Entwurf für einen Art. 50 IVb HV sieht ein in diesem Sinne unechtes und fakultatives Referendum vor. Der Unterschied ist insoweit von Bedeutung, als sich dessen Legitimationsbasis von derjenigen des echten Referendums unterscheidet. Dies kann Konsequenzen für die erforderlichen Mehrheiten und Quoren und die Bindungskraft der Entscheidungen haben.

## 2. Antrag der CDU-Fraktion (vgl. Drs. 20/11906) - Volksbefragung

Mit dem Referendum gemein hat die Volksbefragung, dass auch sie auf einer Initiative des Parlaments (möglicherweise auch der Regierung) beruht, doch ist ihr Ergebnis nicht rechtlich, sondern allenfalls politisch bindend. Volksbefragungen sind derzeit im Verfassungsrecht nur vereinzelt vorgesehen (in Deutschland lediglich in Art. 29 IV, V GG). Hier stellt sich insbesondere die Frage, ob sie durch einfaches Gesetz eingeführt werden können - wie der CDU-Entwurf dies vorsieht - oder es zu ihrer Einführung einer Verfassungsänderung bedarf (zur Frage U. Rommelfanger, Das konsultative Referendum, 1988, S. 123 ff.). Für die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung streitet, dass die Durchführung einer Volksbefragung zu einer Veränderung des in den Erlass eines Gesetzes oder einen sonstigen Parlamentsbeschluss mündenden Verfahrens führt und dabei wenn auch keine rechtliche, so doch eine politische Bildung der Parlamentsmitglieder erzeugt. Es handelt sich zudem um eine zu den bisher anerkannten Modi (Wahlen und Abstimmungen) hinzutretende Form der politischen Willensbildung. Gemäß Art. 20 II GG geht die Staatsgewalt vom Volke aus und wird durch Wahlen und Abstimmungen - verbindliche Akte - ausgeübt. Die Volksbefragung (auch „konsultatives Referendum“ genannt) ist hier nicht als eine Art von „unverbindlicher Abstimmung“ schon inbegriffen. Vielmehr ist sie darauf gerichtet, auf Veranlassung des Parlaments eine inhaltliche Rückversicherung beim Volke herzustellen.

Im juristischen Schrifttum ist streitig, ob eine Volksbefragung durch einfaches Gesetz eingeführt werden kann; die Mehrheit lehnt dies bisher ab, manche sehen in ihr sogar eine unzulässige Umkehrung der demokratischen Legitimationskette (zum Meinungsstand vgl. nur Dreier, GG, Art. 20 Rn. 111 mit Fn. 322). Aus den oben genannten Gründen - Modifikation des Willensbildungsprozesses und faktische Bindungskraft - scheint ein einfaches Gesetz jedenfalls nicht ausreichend. Die Volksbefragung ist zulässig, wenn zusätzlich eine verfassungsrechtliche Grundlage dafür geschaffen wird. Sollte sich die Bürgerschaft also tatsächlich entschließen, eine Volksbefragung zu Olympia durchzuführen und keinen Volksentscheid, müsste über den Erlass eines Volksbefragungsgesetzes hinaus auch eine rechtliche Grundlage in der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (etwa nach dem Vorbild des österreichischen Art. 49b B-VG) begründet werden. Bei solchen Regelungen sollte berücksichtigt werden, dass die Volksbefragung in einem Spannungsverhältnis zu Art. 50 I-III HV stehen kann, wenn zeitgleich eine Volksinitiative zum gleichen Gegenstand stattfindet, die ihrerseits in eine verbindliche Entscheidung durch das Volk münden kann und die Volksbefragung dann politisch obsolet werden lässt.

## II. Zum Antrag auf Verfassungsänderung zur Einführung eines „Hamburg-Referendums“

### 1. Antragsbefugnis

Nach Satz 1 darf die Bürgerschaft ein Referendum nur auf Antrag des Senats initiieren. Mit diesem Antragserfordernis wird suggeriert, dass das Interesse an der Durchführung eines Volksentscheids nicht allein bei der Bürgerschaft, sondern primär bei der Exekutive liegt. Andererseits entspringt die Vorlage, über die das Referendum abgehalten wird, selbst dem parlamentarischen Diskurs. Sie mag vom Senat eingebracht worden sein, es kann sich jedoch auch um Vorlagen aus der Mitte der Bürgerschaft handeln (für Gesetze vgl. Art. 48 HV); bei „anderen Vorlagen“ ist dies sogar stets der Fall. Mit seiner Antragsprärogative kann der Senat verhindern, dass die Bürgerschaft eine Vorlage dem Volksentscheid unterbreitet. Diese Einwirkungsbefugnisse gehen über seine Rolle als Exekutivorgan hinaus (zur Ingerenz bei exekutiven Vorlagen Burgi, ZG 2015, 34 ff.). Sie könnten sich damit begründen lassen, dass dem Senat – in Umkehrung der üblichen Kontrollbeziehungen zwischen den Gewalten – eine gewisse Aufsichtsfunktion darüber zustehen soll, dass die Bürgerschaft ihre Aufgaben selbst wahrnimmt und nicht ohne Not an das Volk „delegiert“. Wird das Referendum von zwei Dritteln der in der Bürgerschaft abgegebenen Stimmen unterstützt – was nach Art. 50 IVb 1 Hs. 2 HV-E für seine Durchführung notwendig ist –, erscheint eine willkürliche Preisgabe parlamentarischer Entscheidungsgewalt allerdings unwahrscheinlich.

### 2. Mehrheitsanforderungen in der Bürgerschaft

Nach Art. 50 IVb 1 Hs. 2 HV-E soll es einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen bedürfen, um eine Vorlage zum Volksentscheid zu stellen. Mit dem strengen Mehrheitserfordernis wird jedenfalls verhindert, dass eine parlamentarische Opposition gemeinsam mit dem Volk gegen die Parlamentsmehrheit „Front macht“. Das Referendum ist kraft des Mehrheitserfordernisses insofern als Instrument kollektiver parlamentarischer Selbstvergewisserung darüber ausgestaltet, ob eine Frage so wichtig und/oder Streitig ist, dass dem Volk darüber die Letztentscheidung zugestanden werden soll. Die Interessen der Opposition an einer parlamentarischen Entscheidung werden insoweit gewahrt, als eine Regierungsmehrheit kaum jemals ausreichen wird, um die Durchführung eines Referendums zu beschließen. Um die Funktionsfähigkeit der Bürgerschaft zu sichern und zu verhindern,

dass eine „Delegation“ an das Volk ohne triftigen Anlass erfolgt, erscheint die nach Art. 50 IV 1 Hs. 2 HV-E erforderliche Mehrheit nicht unangemessen hoch. Ist damit der „zum Schutz der Bürgerschaft vor sich selbst“ schon gewährleistet, erscheint das oben angesprochene Erfordernis eines Senatsantrags als Sicherungsinstrument allerdings nicht unbedingt erforderlich.

### **3. Verhältnis zwischen Referendum und Volksinitiative/Volksbegehren (konnexe Gegenvorlagen)**

Die Verbindung des Referendums mit anhängigen Volksbegehren oder einer Volksinitiative zum gleichen Gegenstand (Art. 50 IVb 4, 5 HV-E) ist sinnvoll. Sie wirft allerdings eine Reihe schwieriger verfahrensrechtlicher Fragen und Probleme auf.

#### **a) Verbindung mit einem Volksbegehren, Art. 50 IVb 4 HV-E**

Art. 50 IVb 1, 2, 4 HV-E kann mit Art. 50 IV 1, 6 HV in Konkurrenz treten. Nach der letztgenannten Vorschrift kann die Bürgerschaft einem Volksbegehren, dem sie nicht entsprechen will, eine eigene Vorlage beifügen. Ein Senatsantrag ist dafür ebenso wenig erforderlich wie ein Antrag der Volksinitiatoren, auch genügt die einfache Mehrheit. Art. 50 IVb 4 HV-E behandelt nun aber die gleiche Grundkonstellation: Auch hier liegt ein Volksbegehren bereits vor, und die Bürgerschaft verknüpft dieses mit ihrem eigenen Antrag. Nur setzt nach Art. 50 IVb 4 dafür einen Antrag der Volksinitiatoren und für die Bürgerschaftsvorlage selbst den Antrag des Senats und eine Zweidrittelmehrheit voraus.

Bleibt es bei den vorgeschlagenen Formulierungen, besteht zumindest theoretisch ein Wahlrecht, wenn sowohl die Voraussetzungen beider Verfahren als auch der Verknüpfung von Referendumsvorlage und Volksvorlage erfüllt sind. Ist dies nicht der Fall, könnte sich Art. 50 III 6 HV als „Auffangbestimmung“ anbieten. Dies gilt zum einen für den Fall, dass die Volksinitiatoren keinen Antrag nach Art. 50 IVb HV-E stellen; dann scheint die Bürgerschaft gleichwohl über Art. 50 III 6 HV eine Verbindung erzwingen können. Zum anderen könnte die Bürgerschaft erwägen, auf Art. 50 III 6 HV als „Auffangbestimmung“ zu rekurrieren, wenn der Senat keinen Antrag stellt oder die Dreiviertelmehrheit verfehlt wird. Rechtlich dürfte sie daran nichts hindern: Das Verfahren nach Art. 50 III 6 HV ist kein „wesensgleiches minus“ im Verhältnis zu Art. 50 IVb HV-E, so dass etwaige Organtreuepflichten der Bürgerschaft gegenüber dem Senat oder mit den Mehrheitserfordernissen verbundene Oppositionsrechte sich darauf nicht erstrecken.

Der Rekurs auf Art. 50 III 6 HV kann sogar hilfreich sein, um der Bürgerschaft zu ermöglichen, einem erfolgreichen Volksbegehren gegen ein Großprojekt noch eine eigene Vorlage entgegensetzen zu können, wenn die Voraussetzungen für ein „Hamburg-Referendum“ nicht zu erreichen sind. Es könnte hilfreich sein, das Verhältnis zwischen beiden Vorschriften im Verfassungswortlaut oder zumindest in der Gesetzesbegründung klarzustellen. Es wäre auch denkbar, auf Art. 50 IVb S. 4 HV-E zu verzichten und die Verknüpfung einer Bürgerschaftsvorlage mit einem Volksbegehren (anders als bei der Volksinitiative, S. 5) ausschließlich nach Art. 50 III HV zu behandeln.

#### **b) Verbindung mit einer anhängigen Volksinitiative, Art. 50 IVb 5 HV-E**

Zur Formulierung: Es sollte erwogen werden, den Passus „mit der erforderlichen Zahl von Unterschriften unterstützte“ durch „zustande gekommene“ zu ersetzen, um an den Wortlaut des Art. 50 Abs. 1 HV anzuknüpfen.

Zum Gegenstand: Grundsätzlich ist es sinnvoll, in dieser Konstellation vom Verfahren nach Art. 50 II HV (Volksbegehren) Abstand zu nehmen und ein verkürztes Verfahren nach Art. 50 IVb 5 HV-E vorzusehen, das an die Stelle des Volksbegehrens tritt, um eine rechtzeitige Verbindung beider Vorlagen zu ermöglichen. Die vorgesehene Regelung verlangt den Volksinitiatoren allerdings etwas kein Geringes ab: Binnen 21 Tagen sind rund 65.000 Unterschriften zur Unterstützung der Gegenvorlage beizubringen, wohingegen das Volksbegehren sonst zumindest durch den Senat durchgeführt wird. Unklar ist allerdings, ob die bereits gesammelten (10.000 oder mehr) Unterschriften auf diese 65.000 angerechnet werden können. Die Formulierung „zwischen den 14. und 35. Tag“ scheint eher darauf zu deuten, dass das Zwanzigstel der Wahlberechtigten die Vorlage *als Gegenvorlage* unterstützen muss, die für die zustande gekommene Volksinitiative bereits abgegebenen Stimmen also nicht angerechnet werden sollen. Schon weil die Verbindung der Vorlagen auch im Sinne der Bürgerschaft liegt, sollte, um sie nicht allzu sehr zu erschweren, sichergestellt werden, dass eine Anrechnung bereits gesammelter Unterschriften stattfindet.

#### ***(1) Bereits zustande gekommene (Art. 50 I HV) Volksinitiative***

Damit der Volksantrag zeitnah als Gegenvorlage gemeinsam mit der Bürgerschaftsvorlage dem Volksentscheid unterbreitet werden kann, wird die Stufe des Volksbegehrens übersprungen. Voraussetzung ist, dass sich zwischen dem 14. und dem 35. Tag 1/20 der

Wahlberechtigten durch Listeneintrag für die Gegenvorlage aussprechen. Unklar bleibt, wie zu verfahren ist,

- wenn die Volksinitiatoren keine Beifügung ihrer Vorlage als Gegenvorlage beantragen;
- wenn die erforderliche Zahl von 65.000 Unterschriften nicht rechtzeitig zum 35. Tag beigebracht werden kann.

Für diese Fälle ergibt sich aus Art. 50 IVb 5 HV-E explizit lediglich, dass ihr Gegenstand dann nicht als Gegenvorlage zum Volksentscheid gestellt werden kann. Sobald aber die Voraussetzungen des Art. 50 I-III HV erfüllt sind, ist ein Volksentscheid über den Gegenstand der Volksinitiative anzusetzen. Er hat in jedem Fall spätestens dann stattzufinden, wenn die Bürgerschaftsvorlage im „Hamburg-Referendum“ abgelehnt worden ist. Weniger klar ist, wie sich ein positiver Ausgang des Referendums auf das weitere Verfahren gemäß Art. 50 II, III HV auswirkt:

#### *Erledigung der Volksinitiative?*

Man könnte die Volksinitiative bzw. ihren Gegenstand mit einem erfolgreichen Referendum für inhaltlich erledigt erachten. Dies ist jedoch zumindest dann zweifelhaft, wenn es sich bei der Volksvorlage nicht um ein exaktes Negativabbild der Bürgerschaftsvorlage (Olympische Spiele in Hamburg/keine Olympischen Spiele in Hamburg) handelt, sondern eine Entscheidungsvariante erfasst ist, die durch den Gegenstand des Referendums nicht abgedeckt wird.

#### *Aussetzung des Verfahrens?*

Dem mit Art. 50 IVb HV-E verbundenen Zweck, ein rasches und effizientes Verfahren zu gewährleisten, könnte eine Aussetzung des Art. 50 III-Verfahrens zumindest bis zum Referendumstag entsprechen. Die Aussetzung müsste als Beschränkung der demokratischen Willensbildung nach Art. 50 HV allerdings ausdrücklich angeordnet werden.

#### *Unzulässigkeit des Volksentscheids über den Gegenstand der Volksinitiative?*

Nach Art. 50 IVb 7 HV-E soll -bei erfolgreich abgeschlossenem Referendum - mindestens drei Jahre lang keine Änderung des Gesetzes oder Beschlusses mehr möglich sein. Eine Volksinitiative, die bereits vor dem Beschluss über die Durchführung des Referendums zustande gekommen ist, ist zwar dem Wortlaut nach nicht auf Änderung des Referendumsbeschlusses gerichtet. Soll Art. 50 IVb 7 HV-E so gedeutet werden, dass eine materielle Referendumsentscheidung auch dann nicht mehr hinterfragt werden darf, wenn zugleich ein Verfahren gemäß Art. 50 I-III HV läuft, kommt es letztlich darauf an, wer schneller zum Zuge kommt: die Bürgerschaft mit dem Referendum oder das Volk mit seinem Volksbegehren. Wahrscheinlich ist der erste Fall. Allerdings ist das Volk über Art. 50 HV als weitgehend gleichberechtigter Gesetzgeber anerkannt worden. Schon aus systemischen Gründen kann die Bürgerschaft dessen verbürgte Rechte nicht ohne weiteres

allein dadurch beschneiden, dass sie selbst und als erste dem Volk eine Vorlage zur Abstimmung unterbreitet.

Letztlich besteht ein politischer Zielkonflikt: Das Ergebnis des Referendums soll durch einen nachfolgenden Volksentscheid nicht wieder in Frage gestellt werden; zugleich soll die Ausübung der in Art. 50 I-III HV verankerten Rechte möglich bleiben. Der Ausgleich ist in dem auch Verhältnis zwischen Parlament und Volk geltende Gebot der Verfassungsorgantreue (HVerfG, Urt. vom 27.04.2007 - HVerfG 4/06) zu suchen. Die Bürgerschaft hat den Termin des Referendums, soweit möglich und zumutbar, so festzusetzen, dass dem Volk die Wahrnehmung seiner Rechte nach Art. 50 I-III HV noch möglich ist, und beide Anträge nach Möglichkeit zeitgleich zur Abstimmung stellen. Nur dann darf Art. 50 IVb 7 HV-E Sperrwirkung für künftige Volksentscheide auch insoweit entfalten, als sie auf eine vorgängige Volksinitiative zurückgehen.

#### *(2) Noch nicht zustande gekommene und nachlaufende Volksinitiativen*

Sind für eine in die Wege geleitete Volksinitiative noch keine 10.000 Stimmen gesammelt worden, ist sie also im Zeitpunkt des Bürgerschaftsbeschlusses über das Anberaumen eines Referendums noch nicht zustande gekommen, oder gibt der Beschluss über die Durchführung des Referendums überhaupt erst den Anstoß für eine Volksinitiative, ergeben sich vergleichbare Rechtsfragen. Dem Telos des Art. 50 IVb HV-E würde eine verbindliche Aussetzung des Verfahrens nach Art. 50 I-III HV am ehesten entsprechen. Solange sie nicht explizit angeordnet ist, muss dieses Verfahren seinen Fortgang nehmen. Welches Maß an Rücksichtnahme die Bürgerschaft bei der Terminierung des Referendums aus Gründen der Organtreue zu nehmen hat - vorausgesetzt, Satz 7 soll als eine Schranke verstanden werden, die sämtliche Volksentscheide ohne Rücksicht auf den Zeitpunkt der Initiative erfasst -, ist eine Frage des Einzelfalls. Bleibt es bei der vorgeschlagenen Formulierung, dürfte die Beurteilung im Streitfall dem HVerfG überlassen bleiben.

#### **4. Kein Quorum**

Anders als Art. 50 III 10, 13 HV sieht Art. 50 IVb 6 HV-E keinerlei Beteiligungs- bzw. Zustimmungsquorum für den Volksentscheid vor, sondern nur die Unterstützung durch die „Mehrheit der Abstimmenden“. Im Lichte des erheblich anders formulierten Abs. 3 kann daraus geschlossen werden, dass auch bei sehr geringer Teilnahmequote der

Volksentscheid wirksam sein soll, selbst wenn es sich um Verfassungsänderungen handelt. Ob dies von den Verfassern der Norm intendiert worden ist, vermag ich nicht zu sagen. Zur Begründung des Verzichts auf weitere Anforderungen jenseits der Abstimmungsmehrheit könnte angeführt werden, dass ein Referendum nach Abs. 4b mit Billigung von Senat und Bürgerschaft und über eine von diesen vorformulierte Frage stattfindet. Dies gilt jedoch nicht uneingeschränkt; denn konnexe Gegenvorlagen nach Art. 50 IVb 4, 5 HV-E unterliegen dieser Billigung hinsichtlich ihres Inhalts jedenfalls nicht. Insoweit hat die Bürgerschaft lediglich entschieden, sie zeitgleich zur Abstimmung zu stellen, ihr Inhalt ist vom Willen der Bürgerschaft jedoch nicht umfasst. Man könnte entgegenhalten, dass die hohe Hürde des Art. 50 IVb 5 HV-E bei den Unterschriften (und beim Volksbegehren Art. 50 III HV, der die Unterschrift eines Zwanzigstel der Wahlberechtigten erfordert) bereits Ausdruck einer breiten Zustimmung seien; doch kommt hierin nur die Unterstützung durch Interessengruppen und eben nicht der breiten Bevölkerung zum Ausdruck. Es sollte daher zumindest in Betracht gezogen werden, die Verweisungen des letzten Satzes auch auf die Mehrheitsregeln des Abs. 3 zu erstrecken.

## 5. Sperrfrist

Nach Art. 50 IVb 7 HV-E kann ein Gesetz, das durch Volksentscheid nach Abs. 4b zustande gekommen ist, oder der [lies: zustimmende] Beschluss über eine „andere Vorlage“ wenigstens für drei Jahre nicht Gegenstand einer Volksinitiative nach Absatz 1 sein. Dies lässt sich damit begründen, dass solche Entscheidungen im Schulterchluss von Bürgerschaft und Volk ein besonders hohes Maß an Legitimation besitzen. Allerdings ist einzuwenden, dass der Wille der Bürgerschaft nicht bekannt wird; denn Abs. 4b ist nicht so ausgestaltet, dass das Volk über einen Gesetzesbeschluss der Bürgerschaft o.a. abstimmt, sondern sieht nur vor, dass die Bürgerschaft dem Volk, ohne selbst inhaltlich zu beschließen, eine Entscheidung überlässt. Auch in diesem verfahrensrechtlichen „Überlassen“ mag man allerdings noch einen ausreichenden „legitimatorischen Schulterchluss“ sehen.

## 6. Ausgeschlossene Gegenstände

Insbesondere im Zusammenhang mit Olympia ist schließlich noch zu fragen, wie sich die gegenständlichen Beschränkungen des Art. 50 I 2 HV auswirken. Danach können insbesondere Haushaltspläne nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein. Für „Hamburg-Referenden“ stellt dies jedoch unmittelbar ebenso wenig eine Barriere dar wie für Volksbefragungen. Ob man die Olympischen Spiele unter „Haushaltspläne“ subsumieren könnte, erscheint bereits fraglich. Zwar zieht dieses Projekt die Belastung des Haushalts sachlogisch nach sich; doch handelt es sich hierbei nur um eine - in den Einzelheiten noch konturenarme - Folge. Anders verhält es sich, wenn ein Beschluss unmittelbar die Verwendung staatlicher Mittel für einen bestimmten Zweck zum Gegenstand hat.

Selbst wenn man dies anders sehen wollte, würde aus Art. 50 I 2 HV für ein Referendum (und ebenso eine Volksbefragung) in der Regel keine Beschränkung folgen. Nach dem Wortlaut gilt die Bestimmung für Volksinitiativen, worunter das „Hamburg-Referendum“ nicht fällt: Dieses stellt eine Parlamentsinitiative dar. Ihr Gegenstand ist vom Willen des Parlaments - das immerhin mit Zweidrittelmehrheit beschließen muss - inhaltlich bereits erfasst. Dann besteht keine Notwendigkeit mehr, die Haushaltsverantwortung des Parlaments durch Art. 50 I HV zu schützen. Insofern gelten dessen Beschränkungen für die Bürgerschaftsvorlage jedenfalls nicht.

Etwas anderes könnte nur für nach Art. 50 IVb 4, 5 HV-E verbundene Vorlagen gelten, da diese auf einer Volksinitiative nach Art. 50 I HV beruhen. Diese Verbindung beruht zwar auf einer Entscheidung der Bürgerschaft, die jedoch trotz der Formulierung „kann“ nicht frei ist, sondern einem konnexen Antrag der Volksinitiatoren im Regelfall schon deswegen entsprechen muss, um diesem die rechtzeitige Abstimmung zu sichern und die (möglichen) Rechtswirkungen des Art. 50 IVb 7 HV-E auszuschließen. Ob Art. 50 I 2 HV teleologisch in der Weise zu reduziert werden, dass er auch auf Gegenvorlagen nach Art. 50 IVb 4, 5 HV-E keine Anwendung findet, erscheint daher zweifelhaft.