

Leitsätze zu HVerfG 4/13

1. § 26 Abs. 1 Nr. 3 Volksabstimmungsgesetz (VAbstG), nach dem das Verfassungsgericht darüber entscheidet, ob ein Änderungsgesetz oder ein Änderungsbeschluss im Sinne von Art. 50 Abs. 4 oder 4a HV vorliegt und daher einem Volksentscheid (Referendum) unterliegt, erfasst auch diejenigen Fälle, in denen Zweifel daran bestehen, ob auf Gesetze, die selbst keine Änderungsgesetze sind, Art. 50 Abs. 4 HV anzuwenden ist.
2. Ein solcher Antrag ist nur zulässig und nach § 26 Abs. 2 Satz 2 VAbstG geboten, wenn klärungsbedürftige Zweifel daran bestehen, ob ein Änderungsgesetz oder ein Änderungsbeschluss vorliegt bzw. auf ein Gesetz die für Änderungsgesetze geltende Vorschrift des Art. 50 Abs. 4 Sätze 1 bis 4 HV anzuwenden ist. Hiervon ist auszugehen, wenn ein Referendumsbegehren bereits angezeigt worden ist oder die konkrete Möglichkeit besteht, dass ein Referendumsbegehren angezeigt wird. Das wäre etwa der Fall, wenn sich aufgrund erkennbarer oder naheliegender Umstände die Möglichkeit abzeichnet, dass es zu einem Referendumsbegehren kommt.
3. Der Lauf der in Art. 50 Abs. 4 Satz 2 HV und § 25 Abs. 1 Satz 2 VAbstG geregelten Frist von drei Monaten, innerhalb der zweieinhalb vom Hundert der Wahlberechtigten ein Referendum über das Änderungsgesetz verlangen können, ruht nicht während der Dauer des verfassungsgerichtlichen Verfahrens. Der Lauf dieser Frist wird in Übereinstimmung mit Art. 50 Abs. 6 Satz 2 HV nicht von § 28 VAbstG erfasst, wonach Volksbegehren, Volksentscheid und Referendum während des Verfahrens vor dem Hamburgischen Verfassungsgericht ruhen.
4. Das Fünfzehnte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt, mit dem die Fünf-Prozent-Sperrklausel für die Wahl der Bürgerschaft und die Drei-Prozentklausel für die Wahl der Bezirksversammlungen in die Hamburgische Verfassung aufgenommen werden, ist kein Gesetz nach Art. 4 Abs. 2 Satz 3 und Art. 6 Abs. 4 Satz 3 HV, auf das Art. 50 Abs. 4 Sätze 1 bis 4 HV anzuwenden ist. Die in Art. 4 Abs. 2 Satz 3 und Art. 6 Abs. 4 Satz 3 HV enthaltene Verweisung auf die die in Art. 50 Abs. 4 Sätze 1 bis 4 HV vorgesehene Möglichkeit eines Referendums bezieht sich lediglich auf einfachgesetzliche Bestimmungen, nicht jedoch auf verfassungsändernde Gesetze.



HAMBURGISCHES VERFASSUNGSGERICHT

HVerfG 4/13

B e s c h l u s s

Im Namen des Volkes

In der Verfassungsstreitsache

1. Senat der Freien und Hansestadt Hamburg,
vertreten durch seinen Präsidenten
Erster Bürgermeister Olaf Scholz,
Rathausmarkt 1, 20095 Hamburg

- Antragsteller und Beteiligter zu 1 -

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

- Beteiligte zu 2 -

Verfahrensbevollmächtigte:

Rechtsanwälte

3. Initiatoren des Referendumsbegehrens „Faires Wahlrecht - Jede Stimme zählt“, handelnd durch die Vertrauenspersonen

Manfred Brandt, Matthias Cantow, Angelika Gardiner,

- Beteiligte zu 3 -

zustellungsbevollmächtigt:

hat das Hamburgische Verfassungsgericht durch den Präsidenten Pradel, die Verfassungsrichter Dr. Beckmann und Dr. David, die Verfassungsrichterin Ganten-Lange, die Verfassungsrichter Kuhbier, Mehmel und Nesselhauf, die Verfassungsrichterin Schulze sowie den Verfassungsrichter Dr. Willich im schriftlichen Verfahren am 20. Februar 2014 beschlossen:

Das Fünfzehnte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt vom 13. Dezember 2013 (HmbGVBl. S. 499) ist kein Gesetz nach Artikel 4 Absatz 2 Satz 3 und Artikel 6 Absatz 4 Satz 3 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (vom 6. Juni 1952, Sammlung des bereinigten hamburgischen Landesrechts I 100-a, zuletzt geändert am 19. Februar 2013, HmbGVBl. S. 43), auf das Artikel 50 Absatz 4 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg anzuwenden ist.

Gründe

I.

Der antragstellende Beteiligte zu 1 begehrt die Feststellung, dass auf das Fünfzehnte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 13. Dezember 2013 (HmbGVBl. S. 499), mit dem u.a. die Fünf-Prozent-Sperrklausel für die Wahl der

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg sowie die Drei-Prozent-Sperrklausel für die Wahl der Bezirksversammlungen eingeführt wurde, Artikel 50 Abs. 4 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (HV) nicht anzuwenden sei und damit nicht einem Volksentscheid in der Form des Referendums unterliege.

1. Durch Volksentscheid wurden im Jahr 2004 zahlreiche einfachgesetzliche Änderungen im Wahlrecht zur Bürgerschaft und zu den Bezirksversammlungen beschlossen (Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft, des Gesetzes über die Wahl zu den Bezirksversammlungen, des Bezirksverwaltungsgesetzes und des Hamburgischen Meldegesetzes vom 5.7.2004, HmbGVBl. S. 313). Eine dieser Änderungen betraf die Sperrklausel für die Wahl der Bezirksversammlungen. Die bis dahin geltende Fünf-Prozent-Sperrklausel wurde ersatzlos aufgehoben (Art. 3 § 1 Abs. 3 des Gesetzes vom 5.7.2004, HmbGVBl. S. 313, 318). Die für die Wahl zur Bürgerschaft nach dem Bürgerschaftswahlgesetz geltende Fünf-Prozent-Sperrklausel wurde beibehalten (Art. 1 § 5 Abs. 1 des Gesetzes vom 5.7.2004, HmbGVBl. S. 313, 314).

Noch bevor es zu Wahlen kam, bei denen diese Regelungen anzuwenden gewesen wären, beschloss die Bürgerschaft Änderungen der durch Volksentscheid beschlossenen Regelungen. Eine dieser Änderungen sah vor, für die Wahl der Bezirksversammlungen die Fünf-Prozent-Sperrklausel wieder einzuführen (Art. 2 Nr. 1.2 Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft, des Gesetzes über die Wahl zu den Bezirksversammlungen und des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 19.10.2006, HmbGVBl. S. 519, 521).

Im Jahr 2009 kam ein von der Volksinitiative „Mehr Demokratie - Ein faires Wahlrecht für Hamburg“ initiiertes Volksbegehren zur Änderung der zuletzt von der Bürgerschaft beschlossenen gesetzlichen Regelungen zum Wahlrecht zustande (Bü-Drs. 19/2534 vom 10.3.2009). Gegenstand dieses Volksbegehrens war u.a., die Fünf-Prozent-Sperrklausel für die Wahl der Bezirksversammlungen wieder abzuschaffen. Aufgrund einer Verständigung der seinerzeit in der Bürgerschaft vertretenen Parteien mit der Volksinitiative beschloss die Bürgerschaft das Vierte Gesetz zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften (vom 7.7.2009, HmbGVBl. S. 213). Gegenstand dieses Gesetzes war u.a. die einfachgesetzliche Absenkung der Sperrklausel für die Wahl der Bezirksversammlungen von zuletzt fünf auf drei Prozent (Art. 2 § 1 Nr. 2.2 des Gesetzes, HmbGVBl. 2009, 213, 220). Außer-

dem beschloss die Bürgerschaft eine Änderung von Art. 4 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 4 HV u.a. dahingehend, dass wahlrechtsändernde Gesetze der Bürgerschaft einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln der Abstimmenden bedürfen (Art. 6 Abs. 4 Satz 2 HV) und dass 2,5 vom Hundert der Wahlberechtigten verlangen können, dass von der Bürgerschaft beschlossene Gesetze vor ihrem Inkrafttreten durch einen Volksentscheid bestätigt werden müssen (Art. 6 Abs. 4 Satz 3 i.V.m. Art. 50 Abs. 4 Sätze 1 bis 4 HV), sowie dass dies entsprechend auch für gesetzliche Bestimmungen über die Wahl der Bezirksversammlungen gilt (Zwölftes Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 8.7.2009, HmbGVBl. S. 221). Die von dieser Änderung betroffenen Verfassungsnormen lauteten fortan bis zu ihrer Änderung durch das Fünfzehnte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, welches Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist, wie folgt:

Artikel 4

(1) In der Freien und Hansestadt Hamburg werden staatliche und gemeindliche Tätigkeit nicht getrennt.

(2) ¹ Durch Gesetz sind für Teilgebiete (Bezirke) Bezirksämter zu bilden, denen die selbstständige Erledigung übertragener Aufgaben obliegt. ² An der Aufgabenerledigung wirken die Bezirksversammlungen nach Maßgabe des Gesetzes mit. ³ Für gesetzliche Bestimmungen über die Wahl der Bezirksversammlungen gilt Artikel 6 Absatz 4 Sätze 2 bis 4 entsprechend.

Artikel 6

(1) Die Bürgerschaft ist das Landesparlament.

(2) Die Bürgerschaft besteht aus mindestens 120 Abgeordneten, die in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt werden.

(3) Der Wahltag muss ein Sonntag oder öffentlicher Feiertag sein.

(4) ¹ Das Gesetz bestimmt das Nähere. ² Gesetzesbeschlüsse der Bürgerschaft bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen. ³ Auf die so beschlossenen Gesetze ist Artikel 50 Absatz 4 Sätze 1 bis 4 und Absatz 3 Sätze 5, 7, 9, 11 und 12 mit der Maßgabe anzuwenden, dass das Gesetz im Fall des Satzes 9 einer Mehrheit von zwei Dritteln der Abstimmenden und der Zustimmung von mindestens einem Fünftel der Wahlberechtigten bedarf. ⁴ Für durch Volksbegehren eingebrachte Gesetzesvorlagen gilt Artikel 50 Absatz 3 Satz 11 entsprechend; Artikel 50 Absatz 3 Satz 8 ist nicht anzuwenden.

(5) ¹ Niemand ist verpflichtet, die Wahl anzunehmen. ² Die Gewählten können jederzeit aus der Bürgerschaft ausscheiden.

Die in Bezug genommene Regelung in Art. 50 Abs. 4 HV lautet (bis heute unverändert):

Artikel 50

1) - 3) ...

4) ¹ Ein von der Bürgerschaft beschlossenes Gesetz, durch das ein vom Volk beschlossenes Gesetz aufgehoben oder geändert wird (Änderungsgesetz), tritt nicht vor Ablauf von drei Monaten nach seiner Verkündung in Kraft. ² Innerhalb dieser Frist können zweieinhalb vom Hundert der Wahlberechtigten einen Volksentscheid über das Änderungsgesetz verlangen. ³ In diesem Fall tritt das Änderungsgesetz nicht vor Durchführung des Volksentscheids in Kraft. ⁴ Das Volk entscheidet über das Änderungsgesetz.

⁵ Absatz 3 Sätze 5, 7 und 10 bis 13 ist sinngemäß anzuwenden.

4) - 7) ...

Hierzu heißt es im Hamburgischen Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Volksabstimmungsgesetz – VAbstG) vom 20. Juni 1996 (HmbGVBl. S. 136, zuletzt geändert am 9.10.2012, HmbGVBl. S. 440) ergänzend u.a.:

§ 25

Änderungsgesetz und Referendumsbegehren

(1) Ein von der Bürgerschaft beschlossenes Gesetz, durch das ein vom Volk beschlossenes Gesetz aufgehoben oder geändert wird (Änderungsgesetz), tritt nicht vor Ablauf von drei Monaten nach seiner Verkündung in Kraft. Innerhalb dieser Frist können zweieinhalb vom Hundert der Wahlberechtigten einen Volksentscheid über das Änderungsgesetz verlangen (Referendumsbegehren). Bis zum Zeitpunkt der Feststellung über das Zustandekommen des Referendumsbegehrens tritt das Änderungsgesetz nicht in Kraft.

(2) ... (3) ...

§ 25a

Anzeige

(1) Der Beginn der Sammlung der Unterschriften für ein Referendumsbegehren ist dem Senat schriftlich anzuzeigen. § 1a sowie § 3 Absatz 2 Nummer 3 und Absatz 3 gelten entsprechend.

(2) ...

2. Mit Urteil vom 15. Januar 2013 (HVerfG 2/11) entschied das Hamburgische Verfassungsgericht, dass die einfachgesetzliche Regelung der Drei-Prozent-Sperrklausel für die Wahl der Bezirksversammlungen mit Art. 6 Abs. 2 HV unvereinbar und nichtig sei.

Aus der Mitte der Bürgerschaft, getragen von den Fraktionen der SPD, der CDU und der GRÜNEN, wurde daraufhin beantragt, die Drei-Prozent-Sperrklausel für die Wahl der Bezirksversammlungen sowie die Fünf-Prozent-Sperrklausel für die Wahl der Bürgerschaft in die Hamburgische Verfassung aufzunehmen (Bü-Drs. 20/9961). Das vorgeschlagene Fünfzehnte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt wurde am 12. Dezember 2013 beschlossen, am 13. Dezember 2013 ausgefertigt und am 17. Dezember 2013 im Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet (S. 499). Es lautet:

Fünfzehntes Gesetz
zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
Vom 13. Dezember 2013

Einziges Paragraph

Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 (Sammlung des bereinigten hamburgischen Landesrechts I 100-a), zuletzt geändert am 19. Februar 2013 (HmbGVBl. S. 43), wird wie folgt geändert:

1. Artikel 4 wird wie folgt geändert:

1.1 Absatz 2 Satz 3 wird gestrichen.

1.2 Es wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Die Bezirksversammlungen werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Wahlvorschläge, nach deren Ergebnis sich die Sitzanteile in den Bezirksversammlungen bestimmen, werden nur berücksichtigt, wenn sie mindestens drei vom Hundert der insgesamt auf solche Wahlvorschläge abgegebenen gültigen Stimmen erhalten haben. Das Gesetz bestimmt das Nähere; für gesetzliche Bestimmungen über die Wahl der Bezirksversammlungen gilt Artikel 6 Absatz 4 Sätze 2 bis 4 entsprechend.“

2. In Artikel 6 Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:

„Wahlvorschläge, nach deren Ergebnis sich die Sitzanteile in der Bürgerschaft bestimmen, werden nur berücksichtigt, wenn sie mindestens fünf vom Hundert der insgesamt auf solche Wahlvorschläge abgegebenen gültigen Stimmen erhalten haben.“

Am 13. Dezember 2013 zeigten die Vertrauenspersonen der Beteiligten zu 3 dem Beteiligten zu 1 an, unter dem Namen „Faires Wahlrecht - Jede Stimme zählt“ für ein Referendumsbegehren gegen die Wiedereinführung der Drei-Prozent-Sperrklausel durch dieses Gesetz Unterschriften zu sammeln.

3. Der Beteiligte zu 1 hat am 17. Dezember 2013 das Hamburgische Verfassungsgericht angerufen, um klären zu lassen, ob Art. 50 Abs. 4 Sätze 1 bis 4 HV auf das Fünfzehnte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg Anwendung finde, insbesondere ob innerhalb einer Frist von drei Monaten nach der Verkündung des Gesetzes zweieinhalb von Hundert der Wahlberechtigten einen Volksentscheid über das Gesetz verlangen könnten (Referendumsbegehren) sowie nach einem erfolgreichen Referendumsbegehren das Volk über das Gesetz durch Volksentscheid entscheide. Zur Begründung macht er im Wesentlichen geltend:

Der Antrag sei zulässig. Das Hamburgische Verfassungsgericht sei nach § 26 Abs. 1 Nr. 3 VAbstG i.V.m. § 14 Nr. 5 HVerfGG zur Entscheidung darüber zuständig, ob ein Änderungsgesetz oder ein Änderungsbeschluss im Sinne von Art. 50 Abs. 4 oder 4a HV vorliege. § 26 Abs. 1 Nr. 3 VAbstG finde auch auf solche Gesetze Anwendung, die nicht selbst Änderungsgesetze im Sinne von Art. 50 Abs. 4 HV seien, aber wie solche behandelt würden. Hiernach sei er, der Beteiligte zu 1, antragsberechtigt und nach § 26 Abs. 2 Satz 2 VAbstG auch verpflichtet, den Antrag zu stellen. Die frühzeitige Antragstellung sei geboten, da nur durch eine frühzeitige Feststellung, dass kein Änderungsgesetz vorliege, die Durchführung eines unzulässigen Referendumsbegehrens verhindert werden könne. Dieses ruhe nicht während des gerichtlichen Verfahrens. Nach Art. 50 Abs. 6 Satz 2 HV ruhen während des Verfahrens nur Volksbegehren und Volksentscheid, nicht aber ein Referendumsbegehren. Für das in der Verfassung nicht vorgesehene Referendumsbegehren ordne auch § 28 VAbstG kein Ruhen an.

Der Antrag sei auch begründet. Das Fünfzehnte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg falle nicht in den Anwendungsbereich von Art. 4 Abs. 2 Satz 3 und Art. 6 Abs. 4 Satz 3 HV. Es sei damit nicht wie ein Änderungsgesetz im Sinne von Art. 50 Abs. 4 HV zu behandeln. Das ergebe sich allerdings nicht bereits zwingend aus dem Wortlaut der Normen, da in der Hamburgischen Verfassung mit dem Wort „Gesetz“ sowohl einfache Gesetze als auch verfassungsändernde Gesetze bezeichnet würden. Die Verwendung dieses Wortes im Zusammenhang mit Regelungsaufträgen beziehe sich allerdings stets auf einfache Gesetze. Ausschlaggebend dafür, dass von Art. 4 Abs. 2 Satz 3 und Art. 6 Abs. 4 Satz 3 HV nur einfache Gesetze erfasst würden, sei deren Systematik. Satz 3 des Art. 6 Abs. 4 HV beziehe sich auf den vorhergehenden Satz 2, wel-

cher sich wiederum auf den Satz 1 beziehe, wonach das Gesetz das Nähere bestimme. Das könne nur ein einfaches Gesetz sein. Auch das besondere Mehrheitserfordernis in Art. 6 Abs. 4 Satz 2 HV spreche dafür, dass Satz 3 sich nur auf einfache Gesetze beziehe. Denn das angeordnete Mehrheitsverhältnis läge unterhalb der Mehrheitserfordernisse, die nach Art. 51 Abs. 2 Satz 2 HV für Verfassungsänderungen gälten. Eine Abweichung von Art. 51 Abs. 2 Satz 2 HV sei vom Verfassungsgeber nicht deutlich gemacht worden. Dass sich die Regelung nur auf einfache Gesetze beziehe, werde schließlich auch dadurch gestützt, dass Art. 6 Abs. 4 Satz 3 HV eine spezielle Regelung für Referenden enthalte, die außerhalb von Wahltagen stattfänden, während Abstimmungen über Verfassungsänderungen ansonsten überhaupt nicht außerhalb von Wahltagen stattfinden dürften.

Auch die Verweisung in Art. 4 Abs. 2 Satz 3 HV beziehe sich allein auf einfache Gesetze. Die Sätze 1 und 2 der Regelung könnten nur einfache Gesetze betreffen. Dass der in diesem Zusammenhang stehende Satz 3 demgegenüber auch verfassungsändernde Gesetze erfasse, sei nicht ersichtlich. Dies zeige zudem der Verweis auf den Satz 2 des Art. 6 Abs. 4 HV, der nur einfache Gesetze erfasse. Der Verweis auf den nachfolgenden Satz 3 des Art. 6 Abs. 4 HV könne nur dahin gedeutet werden, dass er für genau diejenigen bezirkswahlrechtlichen Gesetze gelten solle, für die wegen des Verweises auf Satz 2 auch das besondere, nur für einfache Gesetze sinnvoll denkbare Mehrheitserfordernis gelte.

Es gebe keine durchgreifenden teleologischen Gesichtspunkte, die die eindeutige Systematik der Art. 4 Abs. 2 Satz 3 und Art. 6 Abs. 4 Satz 3 HV in Frage stellen könnten. Ziel der Regelungen sei es, die Abänderbarkeit von Wahlrecht zu erschweren. Dieses Ziel werde nicht in Frage gestellt, wenn der Referendumsvorbehalt auf einfachgesetzliche Bestimmungen beschränkt werde. Zwischen der verfassungsgebenden Gewalt und dem einfachen Gesetzgeber bestünden fundamentale Unterschiede. Der Verfassungsgesetzgeber wäre sogar berechtigt gewesen, die Bezirksversammlungen oder gar die Bezirke insgesamt abzuschaffen, ohne dass dies einem Referendumsvorbehalt unterlegen hätte. Ihm müsse es erlaubt sein, den Anwendungsbereich für ein Referendum auf einfachgesetzliche Wahlrechtsbestimmungen zu beschränken. Ebenso sei es ihm möglich, andere wahlrechtliche Vorschriften mit Verfassungsrang zu schaffen, die ebenfalls keinem Referendumsvorbehalt unterlägen, etwa zum Wahltag oder zur Bestimmung der Wahlperiode.

Die Gesetzgebungsgeschichte der Art. 4 Abs. 2 Satz 3 und Art. 6 Abs. 4 Satz 3 HV bestätige das Auslegungsergebnis. Die verfassungsrechtlichen Vorschriften über die beschränkte Abänderbarkeit von Wahlrecht beruhten auf einer Verständigung der Fraktionen der Bürgerschaft mit der Volksinitiative „Mehr Demokratie - Ein faires Wahlrecht für Hamburg“ und stellten einen Kompromiss dar. Das schließe bereits die Annahme einer planwidrigen Regelungslücke aus. Überdies habe der Anlass für die geregelte Beschränkung gerade darin bestanden, dass ein zuvor durch Volksentscheid beschlossenes einfaches Wahlgesetz durch die Bürgerschaft wieder geändert worden sei. Dies habe man für die Zukunft ausschließen wollen.

Der Beteiligte zu 1 beantragt,

festzustellen, dass das Fünfzehnte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 13. Dezember 2013 (HmbGVBl. S. 499) kein Änderungsgesetz im Sinne von Art. 50 Abs. 4 Sätze 1 bis 4 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 4 Satz 3 und Art. 4 Abs. 2 Satz 3 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg sei.

Die Beteiligte zu 2 stellt keinen Antrag, hält den Antrag des Beteiligten zu 1 aber für begründet. Sie trägt im Wesentlichen vor:

Das Fünfzehnte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt, soweit es Bestimmungen über die Bürgerschaftswahl enthalte, falle nicht unter den Anwendungsbereich des Art. 6 Abs. 4 Satz 3 HV. Diese Regelung gelte nur für einfachgesetzliche Wahlrechtsbestimmungen, nicht jedoch für verfassungsändernde Gesetze. Das ergebe sich bereits aus dem Wortlaut der Norm. Wenn dort von den „so beschlossenen Gesetzen“ die Rede sei, könnten nur die in dem vorausgehenden Satz 2 genannten Gesetze gemeint sein. Das dort geregelte Mehrheitserfordernis könne sich hingegen nur auf einfachgesetzliche Bestimmungen beziehen, da anderenfalls die für Verfassungsänderungen geltenden doppelten Mehrheitserfordernisse des Art. 51 Abs. 2 Satz 2 HV abgesenkt würden. Dass ein solches Ergebnis dem Willen des Verfassungsgebers entspreche, könne nicht angenommen werden, da sich in Art. 6 Abs. 4 Satz 2 HV kein entsprechender Hinweis finde. Dies würde zu einem unauflösbaren Wertungswiderspruch innerhalb der Verfassung führen, da dann Verfassungsänderungen, die sich auf das Wahlrecht bezögen,

mit einer geringeren Mehrheit als andere Verfassungsänderungen beschlossen werden könnten. Dies entspräche nicht der Bedeutung, die das Wahlrecht für die Verwirklichung des Demokratieprinzips habe. Auch der systematische Zusammenhang des Art. 6 Abs. 4 Satz 2 HV mit dem vorausgehenden Satz 1 bestätige, dass sich diese Regelung nur auf einfachgesetzliche Wahlrechtsbestimmungen beziehen könne. Der im Satz 1 genannte Regelungsauftrag richte sich an den Gesetzgeber, der das Nähere zu den verfassungsrechtlichen Regelungen durch ein die Verfassungsnorm ausfüllendes einfaches Gesetz bestimme. Dieses Auslegungsergebnis entspreche dem Willen des verfassungsgebenden Gesetzgebers. Ihm habe bei Erlass des Art. 6 Abs. 4 HV allein die Konstellation einer einfachgesetzlichen Wahlrechtsänderung vor Augen gestanden.

Das Fünfzehnte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt unterfalle auch insoweit nicht dem Referendumsvorbehalt des Art. 50 Abs. 4 HV, als es Bestimmungen über die Wahl der Bezirksversammlungen enthalte. Dies ergebe sich bereits aus dem Wortlaut des Art. 4 Abs. 2 Satz 3 HV, da gesetzliche Bestimmungen über die Wahl nach allgemeinem Sprachverständnis einfachgesetzliche Wahlrechtsbestimmungen seien. Zudem beziehe sich diese Regelung auf die vorausgehenden Sätze 1 und 2, welche einen an den einfachen Gesetzgeber gerichteten Regelungsauftrag enthielten.

Die Beteiligten zu 3 stellen ebenfalls keinen Antrag, halten den Antrag des Beteiligten zu 1 hingegen für unbegründet. Sie machen im Wesentlichen geltend:

Entgegen der Auffassung des Beteiligten zu 1 ruhe das Referendumsbegehren während der Dauer des Verfahrens vor dem Verfassungsgericht. Das Referendumsbegehren sei ein Sonderfall eines Volksbegehrens und falle damit unter Art. 50 Abs. 6 HV, wonach ein Volksbegehren während des Verfahrens vor dem Hamburgischen Verfassungsgericht ruhe. Dies werde in § 25 Abs. 1 Satz 2 VAbstG klargestellt, wonach ein Referendumsbegehren vorliege, wenn das Volk einen Volksentscheid verlange. Damit sei es nicht erforderlich gewesen, das Referendumsbegehren in § 28 VAbstG ausdrücklich zu nennen. Dies sei auch deshalb überflüssig gewesen, weil das fakultative Referendum ein geschlossenes Verfahren darstelle, welches das Referendumsbegehren einschließe, während Volksbegehren und Volksentscheid zwei getrennte Verfahren seien.

Art. 50 Abs. 4 HV schiebe vorliegend das Inkrafttreten des Gesetzes hinaus und ermögliche die Durchführung eines Referendums. Nr. 1.2 des Fünfzehnten Gesetzes zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt sei eine gesetzliche Bestimmung über die Wahl der Bezirksversammlungen im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Satz 3 HV. Hier gehe es nicht um eine Bestimmung des Näheren; Art. 6 Abs. 4 Satz 1 HV, der eine Bestimmung des Näheren fordere, werde in Art. 4 Abs. 2 Satz 3 HV nicht genannt. Überdies sei nicht ausgeschlossen, dass ein Auftrag, das Nähere durch Gesetz zu regeln, durch ein verfassungsänderndes Gesetz erfüllt werde.

Zu Unrecht berufe sich der Beteiligte zu 1 auf die systematische Stellung des Art. 6 Abs. 4 Satz 3 HV, der die Anwendung von Art. 50 Abs. 4 HV lediglich für die „so beschlossenen Gesetze“ und eine Zweidrittelmehrheit ohne die weiteren Anforderungen des Art. 51 Abs. 2 HV anordne. Das spreche nicht dagegen, Art. 4 Abs. 2 Satz 3 HV auf verfassungsändernde Gesetze anzuwenden. Nach dem Willen des Verfassungsgebers sollten Wahlrechtsänderungen einem bestätigenden Volksentscheid unterliegen. Dies ergebe sich auch aus der Entstehungsgeschichte der Regelungen. Sie beruhten auf einer Einigung zwischen den in der Bürgerschaft vertretenen Parteien und einer Volksinitiative nach einem erfolgreichen Volksbegehren, wodurch ein erneuter Volksentscheid vermieden worden sei. Eine Ausnahme zugunsten verfassungsändernder Gesetze wäre nicht kompromissfähig gewesen. Die Initiatoren hätten ein solches Schlupfloch für die etablierten Parteien nicht hingewilligt. Alle am Kompromiss Beteiligten hätten eine umfassende Regelung herbeiführen wollen. Den Fall eines verfassungsändernden Wahlgesetzes hätten sie dabei nicht in Betracht gezogen. Insofern liege eine Gesetzeslücke vor, die auszufüllen sei, wofür das Wort „entsprechend“ den Anknüpfungspunkt biete. Es bekräftige den Geltungswillen der Norm auch für solche Fälle, die vom Wortlaut der Norm nicht direkt erfasst würden. Wahlrechtsänderungen durch verfassungsändernde Gesetze unterlägen damit denselben Verfahrensregelungen des Art. 50 Abs. 3 und 4 HV wie einfache Gesetze, wobei die über Art. 6 Abs. 4 Satz 2 HV hinausgehenden Anforderungen des Art. 51 Abs. 2 HV einzuhalten seien; die Mehrheitsanforderung aus Art. 6 Abs. 4 Satz 2 HV werde durch jene nach Art. 51 Abs. 2 HV konsumiert. Wahlrechtsänderungen, die im Wege einer Verfassungsänderung herbeigeführt würden, griffen besonders tief in die demokratische Verfassungsstruktur ein, deren Bestand durch das Erfordernis eines Referendums vor einseitigen Änderungen durch die Bürgerschaft geschützt werden solle. Wegen der fundamentalen Bedeutung der Wahlmodalitäten für die demokratische Verfasstheit des Staates be-

stehe die hohe Hürde einer Zweidrittelmehrheit in der Bürgerschaft und eines Referendums nach Maßgabe des Art. 50 Abs. 4 HV. Dieser Zweck würde verfehlt, wenn die Bürgerschaft das Referendum durch Wahlrechtsänderungen in der Form eines verfassungsändernden Gesetzes vermeiden könnte. Eine derartige Umgehungsmöglichkeit habe der Verfassungsgeber mit Sicherheit nicht eröffnen wollen. Die Bürgerschaft könnte damit sogar einfache Sachverhalte, die im einfachen Wahlgesetz eindeutig geregelt seien, in der höherrangigen Verfassung abweichend regeln, ohne das niederrangige Wahlgesetz formal zu ändern. Eine zweckorientierte Gesetzesauslegung führe daher dazu, Wahlrechtsänderungen auch dann unter den Referendumsvorbehalt zu stellen, wenn sie im Wege einer Verfassungsänderung beschlossen würden. Mit dem dann hohen Zustimmungsquorum von zwei Dritteln der Abstimmenden werde zudem der strukturellen Bedeutung von Verfassungsänderungen Rechnung getragen. Bei den von dem Beteiligten zu 1 angeführten Beispielen für Verfassungsänderungen wahlrechtlichen Inhalts, etwa der Abschaffung der Bezirke und der Bezirksversammlungen insgesamt, leuchte die Notwendigkeit und Nützlichkeit eines Referendums unmittelbar ein.

4. Alle Beteiligten haben auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung verzichtet.

II.

Das Hamburgische Verfassungsgericht kann über den Antrag ohne mündliche Verhandlung durch Beschluss entscheiden, weil die Beteiligten übereinstimmend erklärt haben, dass sie auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung verzichten (§ 17 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1 und § 20 Abs. 1 Gesetz über das Hamburgische Verfassungsgericht in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. März 1982, HmbGVBl. S. 59, zuletzt geändert am 9.10.2012, HmbGVBl. S. 440, 447; HVerfGG).

A

Das Gericht versteht den Antrag des Antragstellers dahingehend (§ 16 Abs. 1 HVerfGG i.V.m. § 88 VwGO), dass er die Feststellung begehrt, dass Art. 50 Abs. 4 Sätze 1 bis 4 HV nicht aufgrund der Verweisung in Art. 4 Abs. 2 Satz 3 HV und Art. 6 Abs. 4 Satz 3 HV auf das Fünfzehnte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg anzuwenden ist. Allein diese Frage ist zwischen den Beteiligten streitig, nicht hingegen, dass das streitgegenständliche Gesetz kein Änderungsgesetz nach Art. 50 Abs. 4 Satz 1 HV ist. Denn nach der Legaldefinition in Art. 50 Abs. 4 Satz 1 HV und § 25 Abs. 1 Satz 1 VAbstG ist ein Änderungsgesetz ein von der Bürgerschaft beschlossenes Gesetz, durch das ein vom Volk beschlossenes Gesetz aufgehoben oder geändert wird. Um diese Frage wird nicht gestritten. Mit dem Fünfzehnten Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt wird eindeutig kein vom Volk beschlossenes Gesetz aufgehoben oder geändert.

Der so verstandene Antrag hat Erfolg.

1. Der Antrag ist zulässig.

a) Der Antrag ist nach Art. 65 Abs. 4 HV in Verbindung mit § 14 Nr. 5 HVerfGG und § 26 Abs. 1 Nr. 3 VAbstG statthaft.

Nach § 14 Nr. 5 HVerfGG entscheidet das Verfassungsgericht in den Fällen der §§ 26 und 27 VAbstG. Auf Antrag des Senats, der Bürgerschaft oder eines Fünftel der Abgeordneten der Bürgerschaft entscheidet nach § 26 Abs. 1 Nr. 3 VAbstG das Verfassungsgericht darüber, ob ein Änderungsgesetz oder ein Änderungsbeschluss im Sinne von Art. 50 Abs. 4 oder 4a HV vorliegt.

§ 26 Abs. 1 Nr. 3 VAbstG erfasst allerdings - soweit es um Gesetze geht - seinem Wortlaut nach unmittelbar nur die Fälle, in denen Zweifel daran bestehen, ob ein Änderungsgesetz im Sinne von Art. 50 Abs. 4 HV vorliegt. Über den reinen Wortlaut hinaus erfasst § 26 Abs. 1 Nr. 3 VAbstG jedoch auch diejenigen Fälle, in denen Zweifel daran bestehen, ob auf Gesetze, die selbst keine Änderungsgesetze sind, Art. 50 Abs. 4 HV anzuwenden

ist. Das ergibt sich aus dem systematischen Zusammenhang der Nummern 3 und 4 des § 26 Abs. 1 VAbstG sowie Sinn und Zweck dieser Regelungen.

Der Zweck der Regelungen in § 26 Abs. 1 Nr. 3 und 4 VAbstG besteht darin, Fragen über die Durchführung von Referendumsbegehren und Referendum nach Art. 50 Abs. 4 HV zu klären (vgl. Bü-Drs. 20/4525 S. 27). Ein Referendum, über dessen Durchführung nach § 26 Abs. 1 Nr. 4 VAbstG zu entscheiden wäre, findet nach § 25d Abs. 1 Satz 1 VAbstG erst statt, wenn zuvor ein Referendumsbegehren zustande gekommen ist (§ 25c VAbstG). Dieser Begriff bezeichnet das innerhalb der Frist von drei Monaten nach Verkündung des Änderungsgesetzes zustande gekommene Verlangen von zweieinhalb vom Hundert der Wahlberechtigten, einen Volksentscheid über das Änderungsgesetz durchzuführen (vgl. § 25 Abs. 1 Satz 2 VAbstG). Ein derartiges Referendumsbegehren haben die Beigeladenen zu 3 nach § 25a Abs. 1 Satz 1 VAbstG angezeigt.

Durch eine Entscheidung nach § 26 Abs. 1 Nr. 4 VAbstG über die Durchführung eines Referendums wird gewährleistet, dass ein Referendum insbesondere dann, wenn es mit höherrangigem Recht nicht vereinbar ist, nicht durchgeführt wird. Damit begnügt sich das Gesetz jedoch nicht. Vielmehr sieht es schon die Klärung der Voraussetzungen für ein Referendumsbegehren als so bedeutsam an, dass es bereits in diesem Stadium nach § 26 Abs. 1 Nr. 3 VAbstG einen Antrag an das Verfassungsgericht zulässt und einen der Antragsberechtigten, den Senat, nach § 26 Abs. 2 Satz 2 VAbstG sogar verpflichtet, bei erheblichen Zweifeln daran, ob ein Änderungsgesetz oder ein Änderungsbeschluss vorliegt, einen Antrag zu stellen. Dieser Antrag ist nach § 26 Abs. 2 Satz 1 VAbstG bereits innerhalb eines Monats nach Beschlussfassung über das Änderungsgesetz oder den Änderungsbeschluss zu stellen. Zweck dieser Regelung ist es, durch eine frühzeitige verfassungsgerichtliche Klärung zu verhindern, dass überhaupt ein Referendumsbegehren durchgeführt wird, sollten die Zweifel begründet sein.

Der Bedarf an dieser verfassungsgerichtlichen Klärung besteht nicht nur in den Fällen, in denen ein Änderungsgesetz im Sinne des Art. 50 Abs. 4 Satz 1 HV vorliegen kann, sondern gleichermaßen auch dann, wenn Art. 50 Abs. 4 Sätze 1 bis 4 HV aufgrund einer Verweisung anwendbar wird. So liegt es im Fall des Fünfzehnten Gesetzes zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt. Die Regelung in Art. 6 Abs. 4 Satz 3 HV, dass auf die dort genannten Gesetze u.a. Art. 50 Abs. 4 Sätze 1 bis 4 HV anzuwenden ist, be-

deutet der Sache nach, dass auf die von dieser Norm unmittelbar oder über die Verweisung in Art. 4 Abs. 2 Satz 3 HV (in der bis zur Änderung durch das Fünfzehnte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt geltenden Fassung mit der letzten Änderung vom 19.2.2013, HmbGVBl. S. 43) erfassten Gesetze die für ein Änderungsgesetz geltenden Vorschriften des Art. 50 Abs. 4 Sätze 1 bis 4 HV Anwendung finden und dass über diese Gesetze nach Art. 50 Abs. 4 Sätze 2 bis 4 HV ein Volksentscheid verlangt werden kann.

b) Die weiteren besonderen Zulässigkeitsanforderungen an den Antrag sind ebenfalls erfüllt.

aa) Der Beteiligte zu 1 ist nach § 26 Abs. 1 VAbstG antragsberechtigt. Die ab Beschlussfassung der Bürgerschaft laufende Monatsfrist nach § 26 Abs. 2 Satz 1 VAbstG ist gewahrt.

bb) Es besteht auch ein berechtigtes Interesse an der beantragten Feststellung, da klärungsbedürftige Zweifel daran bestehen, ob auf das Fünfzehnte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Art. 50 Abs. 4 Sätze 1 bis 4 HV anzuwenden ist.

§ 26 Abs. 1 Nr. 3 VAbstG nennt allerdings keine Voraussetzungen, unter denen das Verfassungsgericht zur Klärung der Frage angerufen werden kann, ob ein Änderungsgesetz oder ein Änderungsbeschluss im Sinne von Art. 50 Abs. 4 oder 4a HV vorliegt bzw. auf ein Gesetz diese Vorschrift anzuwenden ist. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Antragsberechtigten voraussetzungslos bei jedem beliebigen Gesetz das Verfassungsgericht zur Klärung dieser Frage anrufen können und der Senat es nach § 26 Abs. 2 Satz 2 VAbstG gar anrufen muss, wenn erhebliche Zweifel daran bestehen, ob ein Änderungsgesetz oder Änderungsbeschluss vorliegt. Enthielte die Regelung keine Einschränkungen, so bestünde diese Verpflichtung insbesondere dann, wenn ein bürgerschaftliches Gesetz - wie es so gut wie immer der Fall ist - offenkundig kein durch Volksentscheid beschlossenes Gesetz, sondern ein früheres bürgerschaftliches Gesetz ändert. Es wäre jedoch fernliegend zu fordern, dass in einem solchen Fall das Verfassungsgericht angerufen werden müsste, obwohl niemand ernsthaft eine Anwendung des Art. 50 Abs. 4 HV in Betracht ziehen würde. Hiervon ist ersichtlich auch der Gesetzgeber ausgegangen, als er darauf verzichtet hat, einschränkende Anforderungen an die Antragstellung zu formulieren, obwohl insbe-

sondere die umfassend formulierte Antragspflicht für den Senat eine derartige Einschränkung erfordert. Diese Einschränkungen sind der Norm mithin immanent.

Nach diesen normimmanenten Einschränkungen ist ein Antrag nur zulässig und nach § 26 Abs. 2 Satz 2 VAbstG geboten, wenn klärungsbedürftige Zweifel daran bestehen, ob ein Änderungsgesetz oder ein Änderungsbeschluss vorliegt bzw. auf ein Gesetz die für Änderungsgesetze geltende Vorschrift des Art. 50 Abs. 4 Sätze 1 bis 4 HV anzuwenden ist. Hiervon ist auszugehen, wenn ein Referendumsbegehren bereits angezeigt worden ist oder die konkrete Möglichkeit besteht, dass ein Referendumsbegehren angezeigt wird. Das wäre etwa der Fall, wenn sich aufgrund erkennbarer oder naheliegender Umstände die Möglichkeit abzeichnet, dass es zu einem Referendumsbegehren kommt. Dabei dürfen an diese Möglichkeit keine zu hohen Anforderungen gestellt werden, da ein Antrag nach § 26 Abs. 2 Satz 1 - dritte Alternative - VAbstG bereits innerhalb eines Monats nach der Beschlussfassung gestellt werden muss. Zu diesem Zeitpunkt ist nicht notwendig schon bekannt, ob ein Referendum verlangt werden wird. Denn für das Referendumsbegehren läuft nach Art. 50 Abs. 4 Satz 2 HV und § 25 Abs. 1 Satz 2 VAbstG eine deutlich längere Frist. Sie beträgt bei einem Gesetz drei Monate, und zwar nicht schon ab der Beschlussfassung über das Gesetz, sondern erst ab seiner Verkündung, die nach Art. 52 Satz 1 HV innerhalb eines Monats nach der Beschlussfassung zu erfolgen hat. Zudem sieht das Gesetz keinen Zeitpunkt vor, ab dem Unterschriften für ein Referendum gesammelt werden können. Nach § 25a Abs. 1 Satz 1 VAbstG ist lediglich der Beginn der Sammlung anzuzeigen. Zu diesem Zeitpunkt wird die bereits ab Beschlussfassung über das Gesetz laufende Monatsfrist für die Stellung eines Antrags beim Verfassungsgericht regelmäßig verstrichen sein. Um eine Klärung der Frage zu erreichen, ob ein Gesetz ein Änderungsgesetz ist und ob mithin ein Referendumsbegehren angestrebt werden kann, müssen die potentiellen Antragsteller prognostizieren, ob ein Referendum ernsthaft in Betracht gezogen werden könnte. Gibt es hierfür hinreichende Anhaltspunkte, so werden sie gehalten oder ggf. verpflichtet sein, das Verfassungsgericht vorsorglich anzurufen, sofern sie Zweifel bzw. erhebliche Zweifel daran haben, dass es sich bei dem Gesetz um ein Änderungsgesetz handelt bzw. auf dieses Gesetz die für ein Änderungsgesetz geltende Vorschrift des Art. 50 Abs. 4 Sätze 1 bis 4 HV Anwendung findet.

Nach diesen Maßstäben bestehen gegen die Zulässigkeit des Antrags des Beteiligten zu 1 keine Bedenken. Soweit der Antrag auf die Klärung der Frage zielt, ob mit dem Fünf-

zehnten Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt insoweit, als durch dessen Nr. 1.2 die Drei-Prozent-Sperrklausel für die Wahl der Bezirksversammlungen eingeführt wird, ein Gesetz vorliegt, das als Änderungsgesetz im Sinne des Art. 50 Abs. 4 HV zu behandeln ist, gibt es einen konkreten Klärungsbedarf. Denn insoweit ist bereits die Sammlung von Unterschriften für ein Referendumsbegehren angezeigt worden.

Nach den vorstehenden Maßstäben bestehen aber auch im Übrigen keine Zweifel an dem berechtigten Interesse des Beteiligten zu 1 an der beantragten Feststellung. Zwar ist bislang kein Referendumsbegehren dagegen angezeigt oder angekündigt worden, dass durch Nr. 2 des Fünfzehnten Gesetzes zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt die Fünf-Prozent-Sperrklausel für die Wahl der Bürgerschaft in die Verfassung aufgenommen wird. Nachdem bereits ein Referendumsbegehren gegen die Wiedereinführung der Drei-Prozent-Sperrklausel für die Wahl der Bezirksversammlungen eingeleitet worden ist, erscheint es jedoch konkret möglich, dass auch gegen die Aufnahme der Fünf-Prozent-Sperrklausel für die Wahl der Bürgerschaft - ggf. aus denselben Gründen wie im Falle der Drei-Prozent-Sperrklausel - Bedenken erhoben und ein Referendumsbegehren angezeigt werden könnte, das erst bis zum 17. März 2014 zustande kommen müsste.

2. Den zulässigen Antrag des Beteiligten zu 1 nimmt das Verfassungsgericht zum Anlass, zunächst über die Frage zu befinden, ob die Frist für das Zustandekommen eines Referendumsbegehrens nach § 25 Abs. 1 Satz 2 VAbstG auch während des verfassungsgerichtlichen Verfahrens nach § 26 Abs. 1 Nr. 3 VAbstG läuft. Diese Frage ist zwischen dem Beteiligten zu 1 und den Beteiligten zu 3 streitig. Für die Beteiligten zu 3 sowie für Initiatoren von Referendumsbegehren in künftigen Fällen ist diese Frage von erheblicher Bedeutung. Diese Frage kann von ihnen allerdings nach dem maßgeblichen Katalog in den §§ 26 und 27 VAbstG i.V.m. § 14 Nr. 5 HVerfGG (vgl. hierzu HVerfG, Beschluss vom 4.3.2013, HVerfG 7/12, NordÖR 2013, 200) nicht dem Verfassungsgericht zur Klärung vorgelegt werden. Ein Antragsrecht der Initiatoren besteht nach § 27 Abs. 2 Satz 1 VAbstG erst dann, wenn ein Referendumsbegehren durchgeführt wurde und streitig ist, ob es zustande gekommen ist. Deshalb ist es geboten, die Frage nach dem Lauf der Frist im Zusammenhang mit einem Verfahren wie dem vorliegenden, in dem es um die Zulässigkeit eines Referendumsbegehrens geht, zu klären.

Auch während eines Verfahrens vor dem Verfassungsgericht nach § 26 Abs. 1 Nr. 3 VABstG läuft die Frist nach Art. 50 Abs. 4 Satz 2 HV und § 25 Abs. 1 Satz 2 VABstG, innerhalb der das Referendumsbegehren durchzuführen ist, weiter. Diese Frist wird nicht gehemmt oder unterbrochen. Der Lauf dieser Frist wird weder von § 28 VABstG noch von Art. 50 Abs. 6 Satz 2 HV erfasst.

a) Der Lauf der in Art. 50 Abs. 4 Satz 2 HV und § 25 Abs. 1 Satz 2 VABstG geregelten Frist wird nicht von § 28 VABstG erfasst.

Nach § 28 VABstG ruhen während der Dauer des Verfahrens vor dem Verfassungsgericht Volksbegehren, Volksentscheid und Referendum, bei dem es sich nach § 25 Abs. 1 Satz 2, Absatz 2 Satz 2 VABstG um den Volksentscheid handelt, der in Art. 50 Abs. 4 Satz 2 HV vorgesehen ist. Der Wortlaut der Regelung erfasst ein Referendumsbegehren nicht.

Auch nach der Systematik des Volksabstimmungsgesetzes ist es ausgeschlossen, dass die Frist für das Zustandekommen eines Referendumsbegehrens von der Ruhensregelung in § 28 VABstG erfasst wird. Das Gesetz unterscheidet ausdrücklich zwischen Volksbegehren und Volksentscheid bzw. Referendum zum einen und Referendumsbegehren zum anderen. Der Begriff des Referendumsbegehrens ist mit der Legaldefinition in § 25 Abs. 1 Satz 2 VABstG in das Gesetz eingefügt worden. Die §§ 25 bis 25g VABstG treffen unterschiedliche Regelungen in Bezug sowohl auf das Referendumsbegehren als auch in Bezug auf das Referendum. Danach kann sich der in § 28 VABstG genannte Begriff des Referendums nicht zugleich auf das Referendumsbegehren erstrecken. In Übereinstimmung damit nimmt die Begründung des Gesetzentwurfes zur Erweiterung der Ruhensanordnung des § 28 VABstG auf ein Referendum allein auf die parallele Ruhensanordnung für einen Volksentscheid in Art. 50 Abs. 6 HV Bezug (Bü-Drs. 20/4525 S. 28, zu Nummer 31).

§ 28 VABstG wird allerdings dem Zweck des § 26 Abs. 1 Nr. 3 VABstG, eine frühzeitige Klärung darüber zu erreichen, ob ein Änderungsgesetz vorliegt, nicht vollständig gerecht. Wie oben ausgeführt, soll mit der verfassungsgerichtlichen Entscheidung darüber, ob ein Änderungsgesetz vorliegt, frühzeitig verhindert werden, dass ein unzulässiges Referendumsbegehren überhaupt durchgeführt wird. Wegen der Frist für die Durchführung des

Referendumsbegehrens von nur drei Monaten nach Verkündung des Gesetzes lässt sich dies möglicherweise nicht erreichen. Es ist nicht gewährleistet, dass die Klärung noch vor der Anzeige eines Referendumsbegehrens (§ 25a Abs. 1 Satz 1 VAbstG) oder der Bekanntgabe der Unterschriftensammlung durch die Landesabstimmungsleitung (§ 25a Abs. 2 VAbstG) erfolgen kann. Eine spätere Klärung hat zur Folge, dass sich das Sammeln der Unterschriften sowie die staatlichen Unterstützungshandlungen (§ 25a Abs. 2, § 25b Abs. 1 VAbstG) im Nachhinein als nutzlos erweisen, wenn die Klärung ergibt, dass ein Änderungsgesetz nicht vorliegt und ein Referendumsbegehren deshalb nicht durchgeführt werden kann bzw. nicht hätte durchgeführt werden dürfen.

Diese Zweckverfehlung rechtfertigt jedoch keine erweiternde Auslegung des § 28 VAbstG dahingehend, dass auch die Frist für das Zustandekommen eines Referendumsbegehrens ruht. Eine Hemmung oder Unterbrechung dieser Frist wäre mit Art. 50 Abs. 4 Satz 1 und 2 HV jedenfalls dann nicht vereinbar, wenn nicht zugleich die Frist für das Inkrafttreten des Änderungsgesetzes entsprechend verlängert wird. Denn diese beiden Fristen sind untrennbar miteinander verbunden. Nach Art. 50 Abs. 4 Satz 1 HV tritt ein Änderungsgesetz nicht vor Ablauf von drei Monaten nach seiner Verkündung in Kraft. Innerhalb eben dieser Frist können nach Satz 2 dieser Verfassungsnorm zweieinhalb vom Hundert der Wahlberechtigten einen Volksentscheid über das Änderungsgesetz verlangen. Würde lediglich die Frist des Satzes 2 gehemmt, so fielen das Inkrafttreten des Änderungsgesetzes und die Entscheidung über das Zustandekommen eines Referendumsbegehrens auseinander, was der Systematik des Art. 50 Abs. 4 Satz 1 und 2 HV widerspräche.

Es würde den Rahmen zulässiger richterlicher Rechtsfortbildung sprengen, wenn nicht nur Art. 28 VAbstG erweiternd dahingehend ausgelegt würde, dass die Frist für das Zustandekommen eines Referendumsbegehrens gehemmt wird, sondern darüber hinaus auch eine Regelung neu getroffen würde, durch die das Inkrafttreten des Änderungsgesetzes oder im Falle eines Streites, ob ein Änderungsgesetz vorliegt, auch dieses (vermeintlichen) Änderungsgesetzes hinausgeschoben würde. Derartige Regelungen gibt es bislang nicht. Dieser Fall wird von den bestehenden Regelungen in § 25 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 Satz 2 VAbstG, nach denen das Inkrafttreten des Änderungsgesetzes weiter hinausgeschoben wird, nicht erfasst. Sie sind darauf zugeschnitten, dass tatsächlich ein Änderungsgesetz vorliegt. Zudem würde bereits eine Hemmung der Frist für das Zustandekommen eines Referendumsbegehrens sowie die entsprechende Hemmung der

Frist für das Inkrafttreten des Änderungsgesetzes der Sache nach dazu führen, dass eine - ggf. erheblich längere - Zeit zur Verfügung stünde, das erforderliche geringe Quorum für ein Referendumsbegehren zu erreichen, was die Balance zwischen den gesetzgebenden Gewalten - der Bürgerschaft und dem Volk - gegenüber der derzeitigen Regelung verschieben könnte.

b) Art. 50 Abs. 6 Satz 2 HV, auf den § 28 VAbstG ausdrücklich Bezug nimmt, gebietet keine andere Auslegung. Mit dieser Verfassungsbestimmung ist es vereinbar, dass die Frist für das Zustandekommen eines Referendumsbegehrens von einem gerichtlichen Verfahren nach § 26 Abs. 1 Nr. 3 VAbstG nicht berührt wird.

Nach Art. 50 Abs. 6 Satz 2 HV ruhen während des Verfahrens vor dem Verfassungsgericht Volksbegehren und Volksentscheid. Dass bereits die Phase bis zum Zustandekommen eines Referendumsbegehrens von der Ruhensregelung in Art. 50 Abs. 6 Satz 2 HV erfasst wird, lässt sich weder nach seinem Wortlaut noch nach der Systematik des Art. 50 HV begründen. Auch Sinn und Zweck der Regelung oder ihre Entstehungsgeschichte rechtfertigen dies nicht.

Bei dem Referendumsbegehren handelt es sich nicht um ein Volksbegehren. Insofern nimmt Art. 50 Abs. 6 Satz 2 HV auf den in Art. 50 Abs. 2 HV verwendeten Begriff des Volksbegehrens Bezug, wonach es sich bei dem Volksbegehren um die zweite Stufe der durch eine Volksinitiative beehrten Volksgesetzgebung handelt. Ein derartiger Fall liegt hier nicht vor und wird von Art. 50 Abs. 4 HV auch nicht vorausgesetzt. Denn Art. 50 Abs. 4 HV räumt dem Volk auf Initiative von zweieinhalb von Hundert der Wahlberechtigten die Möglichkeit der Verhinderung eines Gesetzes ein, durch das ein vom Volk beschlossenes Gesetz aufgehoben oder geändert wird (Änderungsgesetz). Dieser unterschiedlichen Zielrichtung entsprechen unterschiedliche Verfahrensgestaltungen. Nach Art. 50 Abs. 2 Satz 4 HV können die Volksinitiatoren dann, wenn eine Volksinitiative zustande gekommen ist und die Bürgerschaft ihrem Anliegen nicht entsprochen hat, die Durchführung eines Volksbegehrens beantragen, das der Senat nach Art. 50 Abs. 2 Satz 6 HV durchführt. Nach Art. 50 Abs. 4 Satz 2 HV können hingegen innerhalb von drei Monaten nach Verkündung des Änderungsgesetzes zweieinhalb vom Hundert der Wahlberechtigten einen Volksentscheid über das Änderungsgesetz verlangen. Diese Regelung sieht eine Volksinitiative und ein Volksbegehren, wie es in Art. 50 Abs. 1 und 2 HV gere-

gelt ist, nicht vor. Damit lässt sie aber zugleich das Verfahren offen, in dem das Quorum von zweieinhalb vom Hundert der Wahlberechtigten ermittelt wird, das erforderlich ist, um den in Art. 50 Abs. 4 Satz 2 HV geregelten Volksentscheid zu verlangen. Die Regelung dieses Verfahrens überlässt Art. 50 Abs. 7 Satz 1 HV der näheren Bestimmung durch das Gesetz.

Die Monate, die für das Zustandekommen eines Referendumsbegehrens zur Verfügung stehen, sind auch nicht bereits Teil des Volksentscheids, für den Art. 50 Abs. 6 Satz 2 HV das Ruhen anordnet. Dem steht der systematische Zusammenhang dieser Ruhensregelung mit Art. 50 Abs. 4 HV entgegen. Art. 50 Abs. 4 Satz 2 HV unterscheidet ausdrücklich zwischen dem Volksentscheid und dem Verlangen, einen Volksentscheid durchzuführen. Dieses Verlangen, das innerhalb von drei Monaten von zweieinhalb vom Hundert der Wahlberechtigten unterstützt werden muss, ist nicht bereits Teil des Volksentscheids, sondern führt erst zu ihm, sofern es erfolgreich ist.

Sinn und Zweck des Art. 50 Abs. 6 Satz 2 HV gebieten keine andere Auslegung. Die Verfassungsnorm will sicherstellen, dass diejenigen Teile der Volksgesetzgebung, durch die Entscheidungen herbeigeführt werden und die der Senat unter Einsatz öffentlicher Mittel durchzuführen hat (Art. 50 Abs. 2 Satz 6 und Art. 50 Abs. 3 Satz 5 HV), erst dann durchgeführt werden müssen, wenn ihre Zulässigkeit feststeht. Dieser Zweck wird nicht berührt, wenn die Frist, in der die Initiatoren Unterschriften für einen Volksentscheid nach Art. 50 Abs. 4 Satz 2 HV sammeln, nicht erfasst wird. Zwar besteht, wie ausgeführt, die Möglichkeit, dass erst zu einem späteren Zeitpunkt während dieser Frist oder gar nach ihrem Ablauf endgültig geklärt wird, dass kein Änderungsgesetz vorliegt, sodass sich das Sammeln der Unterschriften sowie die staatlichen Unterstützungsleistungen nachträglich als nutzlos erweisen. Letzteres berührt den Zweck des Art. 50 Abs. 6 Satz 2 HV schon deshalb nicht, weil Art. 50 Abs. 4 HV eine staatliche Unterstützung für ein Referendumsbegehren nicht fordert. Die Möglichkeit, dass sich das Sammeln von Unterschriften als nutzlos erweist, ist hingegen im System des Art. 50 HV angelegt. Diese Möglichkeit besteht auch beim Sammeln von Unterschriften für eine Volksinitiative nach Art. 50 Abs. 1 Satz 3 HV, die ebenfalls auf eigene Verantwortung und auf eigenes Risiko der Initiatoren durchgeführt wird. Auch diese Sammlung von Unterschriften kann sich später als überflüssig erweisen, etwa wenn auf eine zustande gekommene Volksinitiative ein Volksbegehren - z.B. wegen Überschreitung der Grenzen des Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV - nicht durchgeführt werden

darf (vgl. § 5 Abs. 4 VAbstG). Aus der Entstehungsgeschichte des Art. 50 Abs. 6 Satz 2 HV bzw. seiner Vorgängerregelung in den ersten Entwürfen ergeben sich im Übrigen keine gegenteiligen Anhaltspunkte.

3. Der zulässige Antrag des Beteiligten zu 1 ist begründet.

Das Fünfzehnte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt ist kein Gesetz nach Art. 4 Abs. 2 Satz 3 und Art. 6 Abs. 4 Satz 3 HV, auf das Art. 50 Abs. 4 Sätze 1 bis 4 HV anzuwenden ist. Das gilt sowohl für dessen Nr. 2, mit der die Fünf-Prozent-Sperrklausel für die Wahl der Hamburgischen Bürgerschaft in die Verfassung aufgenommen wird, als auch für dessen Nr. 1.2, mit der dies für die Drei-Prozent-Sperrklausel für die Wahl der Bezirksversammlungen geschieht. Für diese Beurteilung ist auf die Verfassungsnormen in der Gestalt abzustellen, die sie ohne die zu überprüfende Verfassungsänderung haben. Das ergibt sich bereits aus der Natur des vorliegenden Verfahrens, in dem die zu überprüfende Norm nicht den Maßstab für die Überprüfung bilden kann.

a) Nr. 2 des Fünfzehnten Gesetzes zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt ist kein Gesetz im Sinne des Art. 6 Abs. 4 Satz 3 HV, auf das Art. 50 Abs. 4 Sätze 1 bis 4 HV anzuwenden ist.

Nach Art. 6 Abs. 1 HV ist die Bürgerschaft das Landesparlament, das nach Art. 6 Abs. 2 HV aus mindestens 120 Abgeordneten besteht, die in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt werden. Art. 6 Abs. 3 HV sieht vor, dass der Wahltag ein Sonntag oder öffentlicher Feiertag sein muss, und Art. 6 Abs. 4 Satz 1 HV enthält den Auftrag an das Gesetz, das Nähere zu regeln. Dieses Nähere ist nicht näher begrenzt und bezieht sich damit auf sämtliche Fragen des Wahlrechts (vgl. auch Bü-Drs. 19/3255 S. 2, zu Nr. 2). Im Anschluss hieran verlangt Satz 2 des Absatzes 4, dass Gesetzesbeschlüsse der Bürgerschaft einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen erfordern, und der folgende Satz 3 enthält die Regelung, dass auf die so beschlossenen Gesetze u.a. Art. 50 Abs. 4 Sätze 1 bis 4 HV anwendbar ist.

Bei den in Art. 6 Abs. 4 Satz 3 HV angesprochenen Gesetzen, auf die u.a. Art. 50 Abs. 4 Sätze 1 bis 4 HV anzuwenden ist, handelt es sich ausschließlich um einfachgesetzliche Bestimmungen, nicht jedoch um verfassungsändernde Gesetze. Dies ergibt die erforderli-

che Auslegung von Art. 6 Abs. 4 Satz 3 HV anhand der anerkannten Auslegungsmethoden, die sich am Wortlaut der Normen, an ihrer Systematik, ihrer Entstehungsgeschichte sowie ihrem Sinn und Zweck orientieren. Nach dem Ergebnis dieser Auslegung liegt eine Regelungslücke nicht vor.

aa) Art. 6 Abs. 4 Satz 3 HV lässt allerdings weder vom Wortlaut her noch im Hinblick auf die Verwendung des Gesetzesbegriffs in anderen Verfassungsnormen eindeutig erkennen, dass die Verweisung auf Art. 50 Abs. 4 Sätze 1 bis 4 HV nur für einfache Gesetze gilt, nicht jedoch für verfassungsändernde Gesetze. Seinem Wortsinn nach kann es sich bei einem Gesetz sowohl um ein einfaches als auch um ein verfassungsänderndes Gesetz handeln. Der in der Hamburgischen Verfassung verwendete Begriff des Gesetzes ist nicht auf einfache Gesetze beschränkt. Vielmehr wird der Begriff des Gesetzes in der Hamburgischen Verfassung sowohl für einfache Gesetze als auch für verfassungsändernde Gesetze verwendet. So unterscheidet Art. 3 Abs. 2 Satz 2 HV ausdrücklich zwischen der Verfassung und den Gesetzen, mit denen in diesem Sinnzusammenhang nur einfache Gesetze gemeint sein können. In Art. 51 Abs. 1 HV bezieht sich der Begriff des Gesetzes hingegen ausschließlich auf ein verfassungsänderndes Gesetz. Demgegenüber verwendet Art. 48 Abs. 2 HV den Begriff des Gesetzes sowohl für verfassungsändernde als auch für einfache Gesetze.

bb) Eindeutig sind hingegen die innere Systematik des Art. 6 Abs. 4 HV sowie ihr systematischer Zusammenhang mit anderen Verfassungsnormen. Hieraus ergibt sich, dass von der Verweisungsnorm in Art. 6 Abs. 4 Satz 3 HV ausschließlich einfache Gesetze, nicht hingegen verfassungsändernde Gesetze erfasst werden. Das entspricht damit dem objektivierten Willen des Verfassungsgebers, was das Vorliegen einer Regelungslücke ausschließt.

(1) Bereits aus der inneren Systematik des Art. 6 Abs. 4 HV ergibt sich, dass die in Satz 3 genannten Gesetze nur einfache Gesetze sein können. Dieser Satz knüpft mit den Worten „auf die so beschlossenen Gesetze“ ausdrücklich an den vorausgehenden Satz 2 an. Dieser bezieht sich wiederum auf den ihm vorausgehenden Satz 1. Dieser Satz 1 enthält den Gesetzgebungsauftrag, das Nähere zu regeln, und stellt damit den von der Verfassung vorgegebenen Rahmen für die folgenden Regelungen dar, die bei der Bestimmung des Näheren durch das Gesetz zu beachten sind. Der Auftrag des Verfassungsge-

bers, das Nähere durch gesetzliche Regelungen zu bestimmen, kann sich nur an einen anderen, also den einfachen Gesetzgeber, richten. Anderenfalls würde die Verfassung selbst das Geforderte regeln; eines Auftrages bedürfte es nicht.

(2) Dass Art. 6 Abs. 4 Satz 2 HV ausschließlich einfache Gesetze erfasst, auf die nach Satz 3 u.a. Art. 50 Abs. 4 Sätze 1 bis 4 HV anzuwenden ist, wird zudem durch den systematischen Zusammenhang dieser Verfassungsnorm mit Art. 51 HV bestätigt.

Art. 51 Abs. 2 HV regelt die Anforderungen an verfassungsändernde Gesetze. Nach dessen Satz 1 sind für ein verfassungsänderndes Gesetz der Bürgerschaft zwei übereinstimmende Beschlüsse erforderlich, zwischen denen ein Zeitraum von mindestens dreizehn Tagen liegen muss. Satz 2 dieser Verfassungsnorm fordert sodann in doppelter Hinsicht qualifizierte Mehrheiten für diese Beschlüsse. Beide Beschlüsse müssen bei Anwesenheit von drei Vierteln der gesetzlichen Mitgliederzahl und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten gefasst werden. Art. 6 Abs. 4 Satz 2 HV fordert zwar ebenfalls eine Zwei-Drittel-Mehrheit, diese jedoch bezogen auf die abgegebenen Stimmen, ohne Anforderungen an die Anzahl der anwesenden Abgeordneten und den zeitlichen Abstand zwischen den erforderlichen Gesetzesbeschlüssen zu stellen.

(a) Art. 6 Abs. 4 Satz 2 HV kann nicht dahingehend verstanden werden, dass die dort geregelten besonderen Mehrheitsanforderungen auch für solche wahlrechtsändernden Gesetze gelten, die zugleich die Verfassung ändern. Innerhalb der Verfassung wäre es systemwidrig, gerade solche verfassungsändernden Gesetze, die das Wahlrecht betreffen, von den höheren Mehrheitsanforderungen des Art. 51 Abs. 2 Satz 2 HV zu befreien.

Die Hamburgische Verfassung enthält ein abgestuftes System von Mehrheitsanforderungen an Beschlüsse der Bürgerschaft, zu denen Gesetzesbeschlüsse gehören. Art. 19 HV stellt den Grundsatz auf, dass - vorbehaltlich anderer Regelungen in der Verfassung - die einfache Stimmenmehrheit genügt. Parallel hierzu fordert Art. 20 Abs. 1 Satz 1 HV die Anwesenheit von mehr als der Hälfte der Mitglieder, damit die Bürgerschaft beschlussfähig ist. Für bestimmte Beschlüsse ist sodann die qualifizierte Mitgliederzahl erforderlich, die der besonderen Bedeutung dieser Angelegenheiten, zu denen auch Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Wahl der Bürgerschaft gehören, Rechnung trägt. Diese Fälle betreffen u.a. die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode (Art. 11 Abs. 1 Satz 3 HV),

den Wahltag (Art. 12 Abs. 1 Satz 1) und die Wahl des Ersten Bürgermeisters (Art. 34 Abs. 1, Art. 35 Abs. 3 Satz 1, Art. 36 Abs. 1 Satz 1 HV). Eine höhere Bedeutung haben nur Gesetzesbeschlüsse zur Änderung der Verfassung selbst, für die Art. 51 Abs. 2 Satz 2 HV die genannte doppelte und höhere Qualifizierung fordert, sowie der Ausschluss von Abgeordneten, für den nach Art. 7 Abs. 2 Satz 2 HV sogar eine Mehrheit von drei Vierteln der gesetzlichen Mitgliederzahl erforderlich ist.

In dieses System unterschiedlicher Mehrheitsanforderungen fügt sich die mit Art. 6 Abs. 4 Satz 2 HV geschaffene, nicht an die Mitgliederzahl gekoppelte Mehrheit von zwei Dritteln der Abstimmenden unterhalb der Anforderungen für Verfassungsänderungen ein, aber - was das reine Quorum anbelangt - oberhalb der Anforderungen, die an andere Wahlregelungen sowie an die Wahl des ersten Bürgermeisters gestellt werden. Mit dieser Qualifizierung macht die Verfassung deutlich, dass die von ihr erfassten Wahlgesetze eine besonders hohe Bedeutung haben. Es wäre jedoch ein Widerspruch in sich, wenn diese Mehrheitsanforderungen zugleich für Verfassungsänderungen gelten würden, die - wie die doppelt qualifizierte Anwesenheitsmehrheit (vgl. David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004, Art. 19 Rn. 7) zeigt - mit Ausnahme des Ausschlusses von Abgeordneten aus der Bürgerschaft gewichtiger sind als einfache Beschlüsse. Es wäre systemwidrig für Verfassungsänderungen ausgerechnet dann auf die doppelte Qualifikation zu verzichten, wenn sie wahlrechtliche Verfassungsbestimmungen betreffen, obwohl andererseits die Verfassung gerade die Änderung des Wahlrechts als besonders bedeutsam ansieht.

Im Übrigen wäre bei einem Vorrang des Art. 6 Abs. 4 Satz 2 HV gegenüber den Anforderungen des Art. 51 Abs. 2 Satz 2 HV dort der Hinweis erforderlich, dass die Anforderungen dieser allgemein für verfassungsändernde Gesetze geltenden Regelung im Falle von verfassungsändernden Wahlgesetzen nicht gelten. Dass ein derartiger Hinweis fehlt, lässt nur den Schluss zu, dass er entbehrlich war, weil die speziellen Mehrheitsanforderungen des Art. 6 Abs. 4 Satz 2 HV nicht für verfassungsändernde Gesetze gelten.

(b) Art. 6 Abs. 4 Satz 2 HV kann aus verfassungssystematischen Gründen auch nicht dahingehend verstanden werden, dass diese Norm zwar verfassungsändernde Gesetze zum Wahlrecht einschließt, bei verfassungsändernden Gesetzen aber zugleich oder aus-

schließlich die für Verfassungsänderungen im Übrigen erforderlichen Mehrheitsanforderungen gelten.

In diesem Fall käme es für verfassungsändernde Gesetze zu einer Kollision unterschiedlicher und sich gegenseitig ausschließender Mehrheitsanforderungen. Die doppelten Mehrheitsanforderungen des Art. 51 Abs. 2 Satz 2 HV, nämlich zum einen an die Anwesenheit bei der Beschlussfassung und zum anderen die hierauf bezogenen Stimmenanteile, sind höher als die des Art. 6 Abs. 4 Satz 2 HV, nach der nur zwei Drittel der anwesenden Abgeordneten zustimmen müssten, ohne dass besondere Anforderungen an die Anwesenheit gestellt werden. Diese beiden Regelungen schließen sich gegenseitig aus. Die in Art. 51 Abs. 2 Satz 2 HV geforderte doppelt qualifizierte Anwesenheitsmehrheit ist eine Einheit. Sie lässt sich nicht in dem Sinne aufteilen, dass zum einen die auf die Abstimmenden bezogene Mehrheit des Art. 6 Abs. 4 Satz 2 HV gilt und im Übrigen die Anwesenheitsqualifikation des Art. 51 Abs. 2 Satz 2 HV. Eine Anwesenheitsqualifikation wäre in diesem Fall sinnwidrig, da es für das Abstimmungsergebnis auf die Zahl der Anwesenden nicht ankommt, wenn lediglich eine qualifizierte Mehrheit der Abstimmenden gefordert wird.

Art. 6 Abs. 4 Satz 2 HV kann entgegen der Auffassung der Beteiligten zu 3 auch nicht so gelesen werden, dass für ein wahlrechtsänderndes und zugleich verfassungsänderndes Gesetz die Mehrheitsanforderungen des Art. 51 Abs. 2 Satz 2 HV gelten, wodurch die Anforderungen des Art. 6 Abs. 4 Satz 2 HV konsumiert würden. Es ist zwar richtig, dass dann, wenn die hohen Mehrheitserfordernisse des Art. 51 Abs. 2 Satz 2 HV erfüllt werden, zugleich auch die niedrigeren Anforderungen des Art. 6 Abs. 4 Satz 2 HV erfüllt sind, sie also gewissermaßen konsumiert werden. Dennoch wären in einem solchen Fall eben nicht die tatbestandlichen Anforderungen des Art. 6 Abs. 4 Satz 2 HV maßgebend. Vielmehr gälten für ein verfassungsänderndes Gesetz statt dieser Anforderungen die des Art. 51 Abs. 2 Satz 2 HV.

Diese Kollision des Art. 6 Abs. 4 Satz 2 HV mit den strengeren Anforderungen des Art. 51 Abs. 2 Satz 2 HV wird innerhalb der Verfassung nicht aufgelöst. Das wäre nach der Systematik der Verfassungsnormen, die regelmäßig auf den Vorrang einer anderen Norm hinweisen, geboten. So bestimmt z.B. Art. 19 HV die für Beschlüsse der Bürgerschaft erforderlichen Stimmenmehrheiten, allerdings ausdrücklich vorbehaltlich anderer Regelun-

gen in der Verfassung. Dementsprechend wäre wegen dieser Kollision der Hinweis in Art. 6 Abs. 4 Satz 2 HV erforderlich, dass statt der hier geregelten Mehrheitsanforderungen diejenigen des Art. 51 Abs. 2 Satz 2 HV gelten. Das Fehlen eines derartigen Hinweises lässt nur den Schluss zu, dass er entbehrlich war, weil die speziellen Mehrheitsanforderungen des Art. 6 Abs. 4 Satz 2 HV nicht für verfassungsändernde Gesetze gelten.

Würde Art. 6 Abs. 4 Satz 2 HV verfassungsändernde Gesetze einschließen, dann wäre im Übrigen auch zu erwarten gewesen, dass sich in Art. 6 HV ein Hinweis darauf findet, dass im Übrigen die Anforderungen des Art. 51 Abs. 2 Satz 1 HV unberührt bleiben und mithin zwischen den Gesetzesbeschlüssen ein Abstand von mindestens dreizehn Tagen erforderlich ist. Ein vergleichbarer Vorbehalt findet sich z.B. Art. 64 Abs. 2 Satz 2 HV.

(c) Selbst wenn man mit den Beteiligten zu 3 Art. 6 Abs. 4 Satz 2 HV so verstehen wollte, dass diese Norm verfassungsändernde Gesetze einschließt, zugleich aber die für Verfassungsänderungen geltenden Mehrheitsanforderungen des Art. 51 Abs. 2 Satz 2 HV gelten, dann wären die verfassungsändernden Wahlgesetze nicht von der Verweisung in Art. 6 Abs. 4 Satz 3 HV erfasst. Bei Gesetzen, für die nicht die Mehrheitsanforderungen des Art. 6 Abs. 4 Satz 2 HV, sondern die des Art. 51 Abs. 2 Satz 2 HV gelten, handelte es sich nicht mehr um die „so beschlossenen Gesetze“ im Sinne des Art. 6 Abs. 4 Satz 3 HV, auf die Art. 50 Abs. 4 Sätze 1 bis 4 HV allein anzuwenden ist. Das sind - wie ausgeführt - nur die nach Maßgabe des Art. 6 Abs. 4 Satz 2 HV beschlossenen Gesetze.

(3) Der dargelegte systematische Zusammenhang der Verfassungsbestimmungen lässt es nach alledem nicht zu, verfassungsändernde Gesetze von Art. 6 Abs. 4 Satz 2 HV zu erfassen. Vielmehr sind verfassungsändernde Gesetze von Art. 6 Abs. 4 Satz 2 HV nicht erfasst und damit aufgrund der ausdrücklichen Bezugnahme auch nicht von Art. 6 Abs. 4 Satz 3 HV. Eine gewollte oder ungewollte Regelungslücke besteht nicht. Vielmehr hat der Verfassungsgeber eine eindeutige Entscheidung getroffen. Die von den Beteiligten zu 3 für wünschenswert erachtete andere verfassungsrechtliche Regelung bedürfte einer neuen Entscheidung des Verfassungsgebers; diese Entscheidung kann nicht im Wege richterlicher Rechtsfortbildung getroffen werden.

cc) Dieser systematische Zusammenhang wird durch die Gesetzgebungshistorie von Art. 6 Abs. 4 Satz 3 HV belegt. Sinn und Zweck der Vorschrift stehen der vorgenannten systematischen Auslegung im Übrigen nicht entgegen.

Das Zwölfte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt (vom 8.7.2009, HmbGVBl. S. 221), mit dem Art. 4 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 4 HV die hier zu betrachtende Fassung erhalten haben, beruhte auf einer Verständigung der in der Bürgerschaft seinerzeit vertretenen Parteien mit der Volksinitiative „Mehr Demokratie - Ein faires Wahlrecht für Hamburg“ (vgl. Bü-Drs. 19/3255 S. 2). Es bezweckte, Änderungen des Wahlrechts zu erschweren. Wahlrechtsänderungen sollten künftig nur noch in einem weitgehenden Konsens der in der Bürgerschaft vertretenen Parteien möglich sein. Dieses Anliegen sollte dadurch gesichert werden, dass wahlrechtsändernde Gesetze der Bürgerschaft eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der Abstimmenden benötigen. Ein weiteres Ziel war, die Möglichkeit zu schaffen, auch von der Bürgerschaft beschlossene wahlrechtliche Gesetze vor ihrem Inkrafttreten einer Bestätigung durch Volksentscheid zu unterwerfen. Hierzu dient der Verweis auf Art. 50 Abs. 4 Sätze 1 bis 4 HV.

Die Materialien zu dieser Verfassungsänderung belegen, dass die Regelungen in Art. 6 Abs. 4 HV auf einfache Gesetze zugeschnitten sind und dass dies im Gesetzgebungsverfahren auch bekannt gewesen ist. So wird in der Gesetzesbegründung betont, die Neuregelung des Satzes 1 stelle klar, dass sich der Regelungsauftrag des Gesetzgebers innerhalb des verfassungsrechtlich vorgegebenen Rahmens auf sämtliche Fragen des Wahlrechts beziehe (Bü-Drs. 19/3255 S. 2, zu Nr. 2 des Gesetzentwurfs). Hier wird der Unterschied zwischen der Verfassung und dem durch sie gesetzten Rahmen einerseits und dem Regelungsauftrag, der sich nur auf den einfachen Gesetzgeber beziehen kann, deutlich gemacht. Erkannt wurde auch, dass sich die Mehrheitsanforderungen des Satzes 2 von denen des Art. 51 Abs. 2 HV unterscheiden. Dabei wurde bewusst auf das dort geregelte Mindestquorum der an der Abstimmung teilnehmenden Abgeordneten verzichtet (Bü-Drs. 19/3255 S. 2, zu Nr. 2). In der Gesetzesbegründung findet sich aber kein Hinweis darauf, dass für verfassungsändernde Wahlgesetze die Mehrheitsanforderungen des Art. 6 Abs. 4 Satz 2 HV genügen oder ergänzend die des Art. 51 Abs. 2 HV gelten sollen. Das Fehlen eines derartigen Hinweises bestätigt, dass der Verfassungsgeber nicht in Betracht gezogen hat, dass sich diese Regelung auf verfassungsändernde Wahlgesetze beziehen könnte. Unerheblich ist, ob - was die Beteiligten zu 3 geltend machen - die Initia-

toren der damaligen Volksinitiative „Mehr Demokratie - Ein faires Wahlrecht für Hamburg“ die Vorstellung hatten, dass mit Art. 4 Abs. 2 Satz 3 und Art. 6 Abs. 4 Satz 3 HV eine umfassende, auch für Verfassungsänderungen geltende Regelung getroffen werde, und dass sie anderenfalls dem Kompromiss nicht zugestimmt hätten. Ein derartiger Vorbehalt hat objektiv keinen Eingang in das von der Bürgerschaft beschlossene verfassungsändernde Gesetz gefunden.

Das Ziel des Gesetzes wird schließlich nicht dadurch verfehlt, dass von der Bürgerschaft beschlossene verfassungsändernde Wahlbestimmungen, die nicht Änderungsgesetze im Sinne des Art. 50 Abs. 4 Satz 1 HV sind, keinem Referendum nach Art. 50 Abs. 4 HV unterliegen können. Das entwertet den Anwendungsbereich des Art. 6 Abs. 4 Satz 2 und 3 HV nicht wesentlich. Da die Verfassung auf den Regelungsauftrag an den einfachen Gesetzgeber in Art. 6 Abs. 4 Satz 1 HV nicht verzichtet hat, geht auch der Verfassungsgeber davon aus, dass wahlrechtliche Bestimmungen üblicherweise durch einfache Gesetze erlassen werden. Auf diese Gesetze bleibt Art. 6 Abs. 4 Satz 2 und 3 HV weiterhin anwendbar.

b. Nr. 1.2 des Fünfzehnten Gesetzes zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt unterliegt ebenfalls keinem Referendumsbegehren bzw. Referendum. Auch hierauf ist Art. 50 Abs. 4 Sätze 1 bis 4 HV nicht anzuwenden. Es handelt sich nicht um ein Gesetz im Sinne des Art. 4 Abs. 2 Satz 3 HV.

Nach Art. 4 Abs. 2 Satz 3 HV (in der bis zur Änderung durch das Fünfzehnte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt geltenden Fassung) gilt für gesetzliche Bestimmungen über die Wahl der Bezirksversammlungen Art. 6 Abs. 4 Sätze 2 bis 4 HV entsprechend. Die erforderliche Auslegung ergibt, dass es sich auch bei den in Art. 4 Abs. 2 Satz 3 HV genannten gesetzlichen Bestimmungen ausschließlich um einfache Gesetze handelt, nicht jedoch um verfassungsändernde Gesetze.

aa) Das ergibt sich allerdings weder aus dem Wortlaut noch aus der Binnensystematik des Art. 4 Abs. 2 Satz 3 HV.

Wie oben ausgeführt, lassen weder der Wortsinn des Begriffes des Gesetzes, der dem in Art. 4 Abs. 2 Satz 3 HV verwendeten Begriff der gesetzlichen Bestimmungen zugrunde

liegt, noch die Verwendung dieses Begriffs in der Hamburgischen Verfassung eindeutig erkennen, dass es sich nur um einfache Gesetze handeln kann. In der Hamburgischen Verfassung wird der Begriff des Gesetzes sowohl für einfache als auch für verfassungsändernde Gesetze verwendet.

Auch die Binnensystematik des Art. 4 Abs. 2 HV lässt dies nicht zwingend erkennen. Alle drei Sätze des Art. 4 Abs. 2 HV verwenden den Begriff des Gesetzes. Dabei stehen die Sätze 1 und 2 in einem inhaltlichen Zusammenhang. Sie beziehen sich gleichermaßen auf dasjenige Gesetz, das die Einrichtung von Bezirksämtern, denen die selbstständige Erledigung übertragener Aufgaben obliegt (Satz 1), sowie die Mitwirkung der Bezirksversammlungen hieran (Satz 2) betrifft. Bei diesem Gesetz handelt es sich nach der inneren Systematik des Art. 4 Abs. 2 HV um ein einfaches Gesetz, nicht jedoch um ein die Verfassung änderndes Gesetz. Die Verfassung verweist hier auf Regelungen, die sich nicht bereits aus der Verfassung ergeben und die aufgrund des in Satz 1 enthaltenen Regelungsauftrags zu erlassen sind. Wie ausgeführt, kann sich der Regelungsauftrag des Verfassungsgebers nur an einen anderen (nachgeordneten), also den einfachen Gesetzgeber richten. Satz 3 des Art. 4 Abs. 2 HV steht mit den vorangehenden Sätzen 1 und 2 jedoch nicht notwendig in einem inhaltlichen Zusammenhang. Er betrifft einen anderen Gegenstand, nämlich gesetzliche Bestimmungen über die Wahl der Bezirksversammlungen, und er enthält auch nicht selbst einen Regelungsauftrag. Es liegen zwar keine Anhaltspunkte vor, dass an dieser Stelle der Begriff des Gesetzes neben den zuvor angesprochenen einfachen Gesetzen nunmehr auch verfassungsändernde Gesetze erfasst. Ein derartiger „Regimewechsel“ ist jedoch auch nicht ausgeschlossen.

bb) Allerdings zwingt in systematischer Hinsicht der Verweis in Art. 4 Abs. 2 Satz 3 HV auf die Sätze 2 und 3 des Art. 6 Abs. 4 HV zu dem Verständnis, dass es sich bei den in der Verweisungsnorm genannten gesetzlichen Bestimmungen ausschließlich um einfache Gesetze handelt.

Um die Verbindung zu Art. 50 Abs. 4 Sätze 1 bis 4 HV herzustellen, verweist Art. 4 Abs. 2 Satz 3 HV nicht nur auf den Satz 3 des Art. 6 Abs. 4 HV. Vielmehr schließt er den Satz 2 des Art. 6 Abs. 4 HV in die Verweisungskette ein. Wie ausgeführt, bezieht sich diese Regelung ausschließlich auf einfache Gesetze. Die gesamte Verweisungskette ist hiernach wie folgt zu lesen: Die in Art. 4 Abs. 2 Satz 3 HV genannten gesetzlichen Bestimmungen

über die Wahl der Bezirksversammlungen bedürfen entsprechend Art. 6 Abs. 4 Satz 2 HV einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen. Auf die so beschlossenen Gesetze findet entsprechend Art. 6 Abs. 4 Satz 3 HV u.a. Art. 50 Abs. 4 Sätze 1 bis 4 HV Anwendung.

Wie ausgeführt, ergibt sich aus der Systematik der Verfassungsbestimmungen zwingend, dass sich das besondere Mehrheitserfordernis in Art. 6 Abs. 4 Satz 2 HV nur auf einfachgesetzliche Bestimmungen beziehen kann. Da diese Norm über die Verweisung in Art. 4 Abs. 2 Satz 3 HV gleichermaßen für gesetzliche Bestimmungen über die Wahl der Bezirksversammlung gilt, betrifft dies ebenfalls nur einfachgesetzliche Bestimmungen. Nur auf die so beschlossenen einfachgesetzlichen Bestimmungen ist Art. 50 Abs. 4 Sätze 1 bis 4 HV anwendbar.

B

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

Im Verfahren vor dem Verfassungsgericht werden nach § 66 Abs. 1 HVerfGG Kosten nicht erhoben. Es besteht zudem keine gesetzliche Grundlage für eine Auslagenerstattung. Die Voraussetzungen für eine Auslagenerstattung nach der speziellen Regelung des § 67 Abs. 1 HVerfGG liegen nicht vor, da die Beteiligten zu 3 nicht als Antragsteller in einem Verfahren nach § 27 VAbstG Entscheidungen von Senat oder Bürgerschaft angegriffen haben. Es liegen auch die Voraussetzungen für eine Auslagenerstattung nach § 67 Abs. 2 HVerfGG nicht vor. Hiernach kann das Verfassungsgericht „in den übrigen Fällen“ die volle oder teilweise Erstattung der Auslagen anordnen. Die Regelung knüpft an § 67 Abs. 1 HVerfGG an und betrifft nur solche Fälle, in denen sich der Antrag der in § 67 Abs. 1 HVerfGG genannten Antragsteller - anders als in Absatz 1 vorausgesetzt - als erfolglos erweist (HVerfG, Urteil vom 6.11.1998, HVerfG 1/98 u.a., LVerfGE 9, 157, juris Rn. 52). Voraussetzung ist damit ebenfalls ein Verfahren nach § 27 VAbstG. Eine entsprechende Anwendung von § 67 Abs. 2 HVerfGG scheidet schließlich aus, da die §§ 66 und 67 HVerfGG insoweit nicht unbeabsichtigt lückenhaft sind. Vielmehr entspricht es der Grundstruktur dieser Vorschriften, dass regelmäßig keine Auslagen erstattet werden. Das gilt insbesondere auch für Verfahren, an denen Volksinitiatoren beteiligt sind. Hiervon

macht allein § 67 HVerfGG für den Fall eine Ausnahme, dass sich die Initiatoren gegen belastende staatliche Maßnahmen zur Wehr setzen. In anderen Verfahren, an deren Ausgang die beteiligten Volksinitiatoren ebenfalls ein gewichtiges Interesse haben können, insbesondere in Verfahren nach § 26 VAbstG, ist eine Auslagenerstattung von vornherein nicht vorgesehen.

C.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Pradel

Dr. Beckmann

Dr. David

Ganten-Lange

Kuhbier

Mehmel

Nesselhauf

Schulze

Dr. Willich