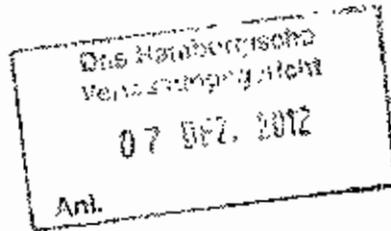


Gleiss Lutz



An das
Hamburgische Verfassungsgericht
Sieveking Platz 2

20355 Hamburg

Prof. Dr. Christoph Moench
Dr. Marc Ruttloff

Friedrichstraße 71
10117 Berlin
T +49 30 800979-171
F +49 30 800979-878
christoph.moench@gleisslutz.com
marc.ruttloff@gleisslutz.com
www.gleisslutz.com

Referenz
Mo/MRu/amr SS 001
Datum
6. Dezember 2012

**Antrag nach Art. 50 Abs. 6 HV, Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV
gegen die Durchführung des Volksentscheids über die Vorlage „Unser Ham-
burg – Unser Netz“ am Tag der Bundestagswahl 2013**

In der Sache

der Abgeordneten der Bürgerschaft,

namentlich

Dietrich Wersich, Roland Heintze, Detlef Roock, Birgit Stöver, André Trepoll, Christoph Ahlhaus, Dr. Friederike Föcking, Dennis Gladiator, Jörg Hamann, Nikolas Haufler, Heiko Hecht, Robert Heinemann, Klaus-Peter Hesse, Thilo Kleibauer, Thomas Kreuzmann, Ralf Niedmers, Olaf Ohlsen, Wolfhard Ploog, Karin Prien, Hans- Dr. Walter Scheuerl, Frank Schira, Hjalmar Stemmann, Dennis Thering, Kai Voet van Vormizeele, Christoph de Vries, Andreas C. Wankum, Karl-Heinz Warnholz, Katharina Wolff,

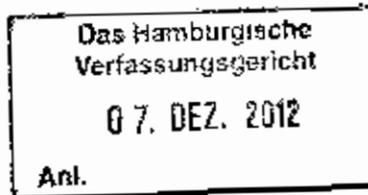
– Antragsteller und Beteiligte zu 1 –

Prozessbevollmächtigte:

Gleiss Lutz Hootz Hirsch Partnergesellschaft, zuständige Rechts-
anwälte: Prof. Dr. Christoph Moench und Dr. Marc Ruttloff, Fried-
richstraße 71, 10117 Berlin

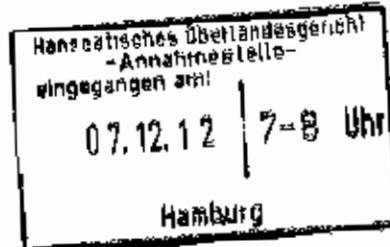
Beglaubigte Abschrift

Gleiss Lutz



An das
Hamburgische Verfassungsgericht
Sieveking Platz 2

20355 Hamburg



Prof. Dr. Christoph Moench
Dr. Marc Rutloff

Friedrichstraße 71
10117 Berlin
T +49 30 800979-171
F +49 30 800979-979
christoph.moench@gleisslutz.com
marc.rutloff@gleisslutz.com
www.gleisslutz.com

Referenz
Mo/MRu/amr SS 001
Datum
6. Dezember 2012

**Antrag nach Art. 50 Abs. 6 HV, Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV
gegen die Durchführung des Volksentscheids über die Vorlage „Unser Ham-
burg – Unser Netz“ am Tag der Bundestagswahl 2013**

In der Sache

der Abgeordneten der Bürgerschaft,

namentlich

Dietrich Wersich, Roland Heintze, Detlef Roock, Birgit Stöver, André Trepoll, Christoph Ahlhaus, Dr. Friederike Föcking, Dennis Gladiator, Jörg Hamann, Nikolas Haufler, Heiko Hecht, Robert Heinemann, Klaus-Peter Hesse, Thilo Kleibauer, Thomas Kreuzmann, Ralf Niedmers, Olaf Ohlsen, Wolfhard Ploog, Karin Prien, Hans- Dr. Walter Scheuerl, Frank Schira, Hjalmar Stemmann, Dennis Thering, Kai Voet van Vormizeele, Christoph de Vries, Andreas C. Wankum, Karl-Heinz Warnholz, Katharina Wolff,

– Antragsteller und Beteiligte zu 1 –

Prozessbevollmächtigte: Gleiss Lutz Hootz Hirsch Partnergesellschaft, zuständige Rechts-
anwälte: Prof. Dr. Christoph Moench und Dr. Marc Rutloff, Fried-
richstraße 71, 10117 Berlin

Gleiss Lutz

unter Beteiligung

der Initiatoren zu dem **Volksentscheid „Unser Hamburg – Unser Netz“**, vertreten durch die Vertrauenspersonen der Initiatoren:

Manfred Braasch, BUND Hamburg, Lange Reihe 29, 20099 Hamburg

Theo Christiansen, Diakonie und Bildung des Ev. Luth. Kirchenkreises Hamburg Ost, Steindamm 55, 20022 Hamburg

Günter Hörmann, Verbraucherzentrale Hamburg, Kirchenallee 22, 20099 Hamburg

– Beteiligte zu 2) –

und

des **Senates der Freien und Hansestadt Hamburg**, vertreten durch den Ersten Bürgermeister Olaf Scholz, Rathausmarkt 1, 20095 Hamburg,

– Beteiligter zu 3) –

und

der **Hamburgischen Bürgerschaft**, vertreten durch die Bürgerschaftspräsidentin Carola Veit, Rathausmarkt 1, 20095 Hamburg

– Beteiligte zu 4) –

beantragen wir namens und unter Verweis auf anliegende Vollmacht für die Antragsteller,

festzustellen, dass der am Tag der Bundestagswahl 2013 vorgesehene Volksentscheid über die Vorlage „Unser Hamburg – Unser Netz“ nicht durchzuführen ist.

Abschriften für die weiteren Verfahrensbeteiligten sind beigelegt.

BEGRÜNDUNG

Unter **A.** – **Sachverhalt** – stellen wir den bisherigen Gang der Initiative „Unser Hamburg – Unser Netz“ dar. Dabei werden auch die entsprechenden Beratungen der Bürgerschaft und ihrer Ausschüsse nachvollzogen. Ferner zeigen wir die parallele Entwicklung des Energiepolitischen Konzepts der Freien und Hansestadt Hamburg auf. Im Anschluss erläutern wir die aktuelle Haushaltslage und die jeweiligen Auswirkungen der durch den Volksentscheid intendierten Maßnahmen auf den Haushalt der Freien und Hansestadt Hamburg. Schließlich werden die Änderungen der berührten verfassungsrechtlichen und einfachrechtlichen Rechtsgrundlagen skizziert.

Unter **B.** gehen wir auf die **Rechtslage** ein. Wir nehmen zunächst (I) zur **Zulässigkeit** des Antrags nach Art. 50 Abs. 6 der Hamburgischen Verfassung („HV“) i.V.m. Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV Stellung. Im Anschluss (II) behandeln wir die **Begründetheit** des Antrages.

Unter **C.** findet sind die wesentlichen **Ergebnisse** zusammengefasst.

Zur besseren Übersicht stellen wir der **Begründung** ein **Inhaltsverzeichnis** voran:

INHALTSVERZEICHNIS

A.	SACHVERHALT.....	10
L.	Vorfeld	10
II.	Verfahrensgang von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid.....	11
I.	Volksinitiative.....	11
	1.1 Anzeige.....	11
	1.2 Durchführung.....	12
	1.3 Zustandekommen.....	12
	1.4 Befassung der Bürgerschaft mit der Volksinitiative.....	12
	1.4.1 Verfassungsausschuss	13
	1.4.2 Umweltausschuss	14
	1.4.3 Ausschussberichte und Beschlüsse der Bürgerschaft.....	16
2.	Volksbegehren.....	17
	2.1 Antrag auf Durchführung des Volksbegehrens	17
	2.2 Bekanntmachung des Volksbegehrens	17
	2.3 Durchführung des Volksbegehrens.....	18
	2.4 Zustandekommen des Volksbegehrens	18
	2.5 Befassung der Bürgerschaft mit dem Volksbegehren.....	18
	2.5.1 Anfrage des Abgeordneten Dietrich Wersich	18
	2.5.2 Haushaltsausschuss und Umweltausschuss.....	19
	2.5.3 Ausschussberichte und Beschlüsse der Bürgerschaft.....	21
3.	Volksentscheid.....	21
	3.1 Antrag auf Durchführung des Volksentscheides	21
	3.2 Antrag auf Anrufung des Verfassungsgerichts.....	22
III.	Mediale Darstellung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid.....	23
1.	Logogestaltungen	23
2.	Mediale Darstellung des Ziels der Netzübernahme.....	23
	2.1 Mediale Positivposition	24
	2.2 Mediale Negativposition.....	24
3.	Die Finanzierung der Kampagne	25
IV.	Energiepolitisches Konzept der Freien und Hansestadt Hamburg.....	27
1.	Initiativen aus der Bürgerschaft.....	27
2.	Energiepolitisches Konzept des Senates.....	27

3.	Verhältnis zum Konzept der Volksinitiative	28
4.	Beratungen der Bürgerschaft und ihrer Ausschüsse	30
5.	Beteiligung der Freien und Hansestadt Hamburg an den Netzgesellschaften	32
5.1	Verträge über die Beteiligung der HGV an den Energienetzgesellschaften.....	32
5.1.1	Beteiligungsverträge.....	33
5.1.2	Konsortialvertrag.....	33
5.1.3	Kooperationsvereinbarung	34
5.2	Fortgang des Beteiligungserwerbs.....	35
V.	Auswirkungen des Volksentscheids auf den Hamburgischen Haushalt	35
1.	Die Situation des Hamburgischen Haushalts	35
2.	Finanzielle Auswirkungen eines erfolgreichen Volksentscheids	39
2.1	Erwerbskosten	39
2.2	Erhaltungs- und wirtschaftlich notwendige Ertüchtigungsmaßnahmen	40
2.3	Energiepolitische Investitionen	41
VI.	Änderungen einschlägiger Rechtsmaterien	42
1.	Entwicklungen im Recht der plebszitären Demokratie	42
1.1	Änderungen der Hamburgischen Verfassung.....	43
1.2	Änderungen des einfachen Rechts.....	44
1.2.1	Änderungen des Hamburgischen Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Volksabstimmungsgesetz – VAbstG)	44
1.2.2	Änderungen des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht	45
2.	Entwicklung neuer finanzverfassungsrechtlicher Rahmenbedingungen	45
2.1	Änderungen des Grundgesetzes.....	45
2.2	Erlass des Stabilitätsratsgesetzes.....	46
2.3	Änderung der Hamburgischen Verfassung.....	46
B.	ZUR RECHTSLAGE	48
I.	Zulässigkeit	48
1.	Statthaftigkeit	48
1.1	Anlage in Art. 50 Abs. 6 S. 1 HV.....	48
1.1.1	Verfassungswortlaut.....	48
1.1.2	Verfassungssystematik.....	49
a)	Zwei Kontrollgegenstände	49
b)	Einheitlicher Entscheidungsmaßstab	50
1.1.3	Verfassungshistorie.....	51

1.1.4	Verfassungstelos.....	51
a)	Volksentscheid als demokratisches und politisches aliud zum Volksbegehren	51
b)	Verfahrensökonomie.....	52
c)	Bestandskraft.....	53
1.2	Einschätzung der Rechtsprechung	53
1.3	Kein Ausschuss durch einfaches Recht	53
1.3.1	Divergenz von VAbstG und HV	53
1.3.2	Normenhierarchische Gründe.....	54
1.3.3	Keine Kompensation durch andere einfachgesetzliche Verfahren.....	54
1.3.4	Vollzugsfähigkeit des verfassungsunmittelbaren Rechtsbehelfs.....	54
2.	Antragsgegenstand.....	55
3.	Antragsberechtigung	55
4.	Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis und objektives Kontrollinteresse.....	55
II.	Begründetheit des Antrags.....	57
1.	Nicht hinreichende Bestimmtheit der Vorlage des Volksentscheids	57
1.1	Bestimmtheitsanforderungen an einen Volksentscheid.....	57
1.1.1	Allgemeine verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebote nach Demokratieprinzip und Rechtsstaatsprinzip.....	58
a)	Allgemeine Bestimmtheitserfordernisse aus dem Demokratieprinzip	58
b)	Allgemeine Bestimmtheitserfordernisse aus dem Rechtsstaatsprinzip.....	59
c)	Bereichs- und adressatenspezifische Konturierung	60
1.1.2	Besonderheiten der Bestimmtheitsmaßstäbe bei Volksentscheiden.....	61
a)	Auslegungsgegenstand und Auslegungsperspektive für Volksentscheide	62
aa)	Auslegungsgegenstand: Wortlaut und Begründung.....	62
bb)	Auslegungsperspektive: Doppelter Empfängerhorizont	63
(1)	Durchschnittsbürger und Transparenz.....	63
(2)	Bindung von Bürgerschaft und Senat.....	64
(3)	Kongruenz der Auslegung aus beiden Perspektiven	66
b)	Struktur des plebiszitären Abstimmungsverfahrens.....	67
c)	Beeinträchtigung kategorial unterschiedlicher Rechtssphären	69
d)	Das Prinzip der demokratischen Verantwortung	70
e)	Spezielle Bestimmtheitsmaßstäbe für Volksentscheide.....	72
aa)	Abstimmungsfreiheit	73

	bb) Irreführungsverbot	75
	cc) Klarheit und Wahrheit sowie Justiziabilität von Rechtsakten	77
	dd) Bereichsspezifische Besonderheiten des Bestimmtheitsgebots für „andere Vorlagen“	79
1.2	Nicht hinreichende Bestimmtheit der Vorlage „Unser Hamburg – Unser Netz“	80
1.2.1	Auslegung der Vorlage.....	81
	a) Vollständige Übernahme in die öffentliche Hand.....	81
	aa) Vollständige Übernahme im engeren Sinne	82
	bb) Gesellschaftsrechtliche Ausgestaltung des kommunalen Netzbetriebs	83
	b) Alle notwendigen und zulässigen Schritte	84
	c) Klimaverträglichkeit und soziale Gerechtigkeit.....	86
	d) Energieversorgung aus erneuerbaren Energien.....	87
	e) Demokratische Kontrolle	88
	f) Verbindlichkeit der klimapolitischen Ziele.....	88
1.2.2	Regelungsrahmen der Konzessionsvergabe und des Netzzugangs	88
	a) Bundesgesetzliche Regelungen über die Konzessionsvergabe und die wettbewerblichen Anforderungen.....	89
	aa) Diskriminierungsverbot	89
	bb) Wettbewerbsrechtliche Anforderungen	90
	cc) Verbot der einseitigen Bevorzugung von mit der Gemeinde verbundenen Unternehmen.....	91
	b) Regelungen des Netzzugangs in EnWG, EEG und KWKG	94
1.2.3	Verstoß gegen die Abstimmungsfreiheit, Abstimmungsklarheit und Abstimmungswahrheit	95
1.2.4	Irreführungsverbot.....	96
	a) Irreführung durch „Verbindliche Ziele“.....	96
	b) Demokratische Kontrolle als irreführendes verbindliches Ziel.....	98
	c) Verbindliches Ziel der „Energieversorgung aus erneuerbaren Energien“ und Gebot des diskriminierungsfreien Netzzugangs	100
	d) Unzulässige Koppelung zwischen Netzerwerb und Verwirklichung energiepolitischer Ziele.....	102
1.2.5	Rechtsbindung und Justiziabilität.....	104
1.2.6	Widerspruch zum demokratischen Prinzip der Verantwortungszurechnung ..	106
1.2.7	Keine Heilung durch Beschränkung auf „zulässige“ Schritte.....	108
1.3	Zwischenergebnis	109

2. Unzulässigkeit des Volksentscheids wegen zu weitreichender haushaltswirksamer Belastungen.....	110
2.1 Volksentscheid und Budgetverantwortung.....	110
2.1.1 Unzulässigkeit von Volksentscheiden mit wesentlichen Haushaltsauswirkungen.....	111
a) Historischer Bedeutungsgehalt.....	111
b) Wortlautbedeutung des Begriffes „Haushaltspläne“.....	112
c) Genese des Art. 50 Abs. 1 S. 2 HV.....	117
2.1.2 Verfassungsentscheidung für die ausschließlich parlamentarische Budgetverantwortung.....	120
a) Verfassungsrechtliche Zuweisung der Gesamtbudgetverantwortung.....	120
aa) Verfassungsrechtliche Ausgestaltung der parlamentarischen Gesamtverantwortung.....	120
bb) Schutz der parlamentarischen Verfahrensherrschaft.....	123
b) Wahrung der parlamentarisch-budgetrechtlichen Verfassungsfunktionen.....	125
aa) Funktionale Ausrichtung des parlamentarischen Budgetrechts.....	125
bb) Haushaltsvorbehalt und Haushaltsfunktionen.....	128
c) Verfassungsrechtliche Systementscheidung für die parlamentarische Gesamtverantwortung über das Budgetrecht.....	134
aa) Ausübung der Haushaltsverantwortung durch das Parlament.....	135
bb) Absolutheit der Schranke der plebiszitären Demokratie.....	139
cc) Motive für die verfassungsrechtliche Systementscheidung.....	141
dd) Der Haushaltsvorbehalt als Ausprägung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Organtreue.....	143
d) Konkretisierung des Finanzvorbehalts in Art. 50 Abs. 1 S. 2 Var. 2 HV durch materielle finanzverfassungsrechtliche Vorgaben.....	144
aa) Materielle Anforderungen der Finanzverfassung.....	144
bb) Materielle Finanzverfassung und Haushaltsvorbehalt.....	147
cc) Wesentlichkeit der Beeinträchtigung der Budgethoheit.....	149
2.1.3 Verfassungsrelevante Funktion des § 2 Abs. 2 S. 2 VAbstG („Deckungsvorschlag“).....	152
2.2 Missachtung der finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben durch die Abstimmungsvorlage.....	153
2.2.1 Erheblichkeit der finanziellen Auswirkungen der Vorlage.....	154

2.2.2 Strukturelle Wesentlichkeit für die parlamentarische Gesamtverantwortung für das Budgetrecht	157
2.2.3 Unvereinbarkeit mit den materiellen Vorgaben der Finanzverfassung	161
2.2.4 Kern hinreichend bestimmter und substantiiertes Deckungsvorschlag	164
2.3 Zwischenergebnis	165
3. Ergebnis	166
C. ZUSAMMENFASSUNG	167
1. Nicht hinreichende Bestimmtheit der Vorlage des Volksentscheids	167
1.1 Bestimmtheitsanforderungen an einen Volksentscheid	167
1.2 Nicht hinreichende Bestimmtheit der Vorlage „Unser Hamburg – Unser Netz“	168
2. Unzulässigkeit des Volksentscheids wegen zu weitreichender haushaltswirksamer Belastungen	169
2.1 Volksentscheid und Budgetverantwortung	169
2.2 Missachtung der finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben durch die Abstimmungsvorlage	170

A. SACHVERHALT

I. Vorfeld

Seit den späten 1980er Jahren privatisierte die Freie und Hansestadt Hamburg („Stadt Hamburg“) in mehreren Schritten ihre Beteiligungen an der städtischen Energieversorgung und Verteilung.

Im Jahre 1988 veräußerte die Stadt Hamburg über die städtische Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH („HGV“) eine Anteilsmehrheit von 89,5 % an der Hamburger Gaswerke mbH („HGW“) an die Hamburgische Electricitäts-Werke AG („HEW“), die Thüga AG und die Brigitta Erdgas und Erdöl GmbH. Hiermit wurden fiskalische sowie ordnungs-, standort-, klima-, energie- und arbeitnehmerpolitische Ziele verfolgt.¹

Aus denselben Motiven veräußerte die Stadt Hamburg in den Jahren 1997, 1999 und 2002 über die HGV und deren Tochtergesellschaften mehrfach Beteiligungspakete am hamburgischen Strom- und Fernwärmeversorger HEW an die Sydkraft AB, Malmö/Schweden und die PreussenElektra AG sowie an Vattenfall AB, Stockholm/Schweden.²

Zum Betrieb der Energieverteilnetze von Strom, Gas und Fernwärme wurden von der Stadt Hamburg Konzessionsverträge mit den Energieversorgungsunternehmen geschlossen. Die Stadt Hamburg schloss am 15. September 1994 einen Konzessionsvertrag mit der HEW über den Betrieb des Strom- und Fernwärmenetzes mit einer Laufzeit von 20 Jahren, der im Jahr 2014 endet, (Anlage AS 1)³ Über den Betrieb des Gasnetzes schloss die Stadt Hamburg am 15. Februar 2008 einen Konzessionsvertrag mit der E.ON Hanse AG und der E.ON Hanse Netz GmbH für den Betrieb des Gasnetzes, (Anlage AS 2).⁴ Dessen Vertragslaufzeit endet zum Jahresende 2018. Darüber hinaus ist ein Sonderkündigungsrecht mit Wirkung zum 31. Dezember 2014 geregelt, das bis zum 30. November 2012 ausgeübt werden kann. Derzeit bestehen die Rechte und Pflichten aus den Konzessionsverträgen zwischen der Stadt Hamburg und den Energieversorgern Vattenfall Europe AG („Vattenfall“) sowie E.ON Hanse AG („E.ON Hanse“), die die Netze über Tochtergesellschaften betreiben.

¹ Vgl. hierzu Bü-Drs. 13/2561 vom 18.10.1988, 1 f.

² Vgl. hierzu Bü-Drs. 15/6772 vom 14.01. 1997; 16/3347 vom 16.11.1999; 17/904 vom 28.05.2002.

³ Konzessionsvertrag der Stadt Hamburg mit der HEW vom 15.09.1994.

⁴ Konzessionsvertrag der Stadt Hamburg mit der E.ON Hanse AG und der E.ON Hanse Netz GmbH vom 15.02.2008.

II. Verfahrensgang von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid

1. Volksinitiative

1.1 Anzeige

Am 5. Juli 2010 zeigten die Initiatoren der **Volksinitiative „Unser Hamburg – Unser Netz“** den Beginn der Sammlung von Unterschriften mit diesem Tage gegenüber dem Präsidenten des Senats an. Zu ihren Vertrauenspersonen bestimmte die Volksinitiative Manfred Braasch (BUND Hamburg), Theo Christiansen (Diakonie und Bildung, Ev.-Luth. Kirchenkreis Hamburg-Ost) und Günter Hörmann (Verbraucherzentrale Hamburg), (**Anlage AS 3**).⁵ Diese Vertrauenspersonen unterzeichneten die Anzeige der Volksinitiative gegenüber dem Senat.

Der **Wortlaut** der angezeigten Volksinitiative lautete:

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

Dem Text der Volksinitiative war folgende **Begründung** beigelegt:

„Die jetzigen Netzbetreiber Vattenfall und Eon verdienen vor allem am gefährlichen Atom- und Kohlestrom und durch Preistreiberei – zu Lasten von Verbrauchern und Klimaschutz.“

Hamburg braucht eine konzernunabhängige Energieversorgung für eine öffentliche Daseinsvorsorge und für einen energiepolitischen Wandel. Die Verfügung über die Netze ist hierfür Voraussetzung.

Ein dem Gemeinwohl verpflichteter Netzbetreiber bietet, anders als ein profit-orientierter internationaler Konzern, sichere und innovative Arbeitsplätze.

Bis Ende 2012 muss der Senat entscheiden, ob Hamburg die Netze in städtische Regie übernimmt. Die Übernahme ist finanzierbar, andere Städte machen es erfolgreich vor. Der Volksentscheid hierzu würde parallel zur nächsten Bürgerschaftswahl Anfang 2012 stattfinden.“

Ein **Kostendeckungsvorschlag** war der Volksinitiative **nicht** beigelegt.

⁵ Vgl. Bü-Drs. 19/7068 vom 25.08.2010, Anlage

Die Anzeige der Volksinitiative teilte der Präsident des Senats dem Präsidenten der Bürgerschaft mit Schreiben vom 6. Juli 2010 mit.

1.2 Durchführung

Die Durchführung der Unterschriftensammlung zur Volksinitiative erfolgte in den Monaten Juli und August 2010 durch Eintragung auf den Unterschriftenlisten nach dem der Anmeldung beigefügten Muster.⁶

1.3 Zustandekommen

Am 19. August 2010⁷ / 20. August 2010⁸ reichte die Volksinitiative bei dem Präsidenten des Senats zwölf Aktenordner mit – nach ihren Angaben – 17.726 Unterschriften ein.

Die Einreichung der Unterschriftenlisten teilte der Präsident des Senats dem Präsidenten der Bürgerschaft mit Schreiben vom 20. August 2010 mit.⁹

Der Senat stellte am 14. September 2010 das Zustandekommen der Volksinitiative förmlich fest.¹⁰

1.4 Befassung der Bürgerschaft mit der Volksinitiative

Am 25. August 2010 machte der Präsident der Bürgerschaft dieser die Einreichung der Volksinitiative und die Sammlung der Unterschriften bekannt.¹¹ Die Bürgerschaft überwies den Gegenstand der Volksinitiative am 15. September 2010 zur Beratung an den federführenden Umweltausschuss und den mitberatenden Verfassungs- und Bezirksausschuss.¹²

⁶ Vgl. Bü-Drs. 19/7068 vom 25.08.2010, Anlage.

⁷ Vgl. die Pressemitteilung der Innenbehörde 15. September 2010: <http://www.hamburg.de/pressearchiv-fbh/2514910/2010-09-15-bfi-pm-volksinitiativen.html>.

⁸ Vgl. Bü-Drs. 19/7068 vom 25.08.2010.

⁹ Vgl. Bü-Drs. 19/7068 vom 25.08.2010.

¹⁰ Vgl. Bü-Drs. 19/7250 vom 14.09.2010.

¹¹ Vgl. Bü-Drs. 19/7068 vom 25.08.2010.

¹² Vgl. Plenarprotokoll 19/61 vom 15.09.2010, 3833, 3838.

1.4.1 Verfassungsausschuss

Eine erste Beratung erfolgte im Verfassungsausschuss¹³ am 16. September 2010. Der Ausschuss kam überein, eine Expertenanhörung über die Verfassungsmäßigkeit der Volksinitiative in seiner Sitzung am 16. November durchzuführen.

Am 16. November 2010 behandelte der Verfassungs- und Bezirksausschuss in öffentlicher Sitzung die Volksinitiative, (Anlage AS 4).¹⁴ Dabei nahmen als sachverständige Auskunftspersonen zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Volksinitiative Herr Prof. Dr. Andreas von Arnould (Helmut-Schmidt-Universität / Universität der Bundeswehr, Hamburg), Herr Prof. Dr. Hans-Peter Bull (Universität Hamburg), Herr Dr. Jürgen Kühling (Rechtsanwalt, Hamburg) und Herr Prof. Dr. Christian Winterhoff (Rechtsanwalt, Hamburg) Stellung.

Herr Prof. Dr. Andreas von Arnould vertrat dabei die Auffassung, die Vorlage „Unser Hamburg – Unser Netz“ sei unzulässig. Der Wortlaut des Abstimmungstextes sei zu unbestimmt und enthalte irreführende Verknüpfungen. Er suggeriere tatsächlich unmögliche Wirkungen etwaiger Maßnahmen und stelle Motive als verbindliche Maßnahmenziele dar. Dies verstoße gegen die Gebote der Abstimmungsklarheit und -wahrheit und unterminiere jede Verbindlichkeit. Der Gegenstand der Vorlage verstoße zudem in verfassungswidriger Weise gegen den Haushaltsvorbehalt. Durch die Verfassungsänderung des Art. 50 Abs. 1 S. 2 HV sei lediglich eine Klarstellung dahin gehend erfolgt, dass nicht jede Einwirkung auf den Haushaltsplan per se unzulässig sei. Eine wesentliche Beeinflussung des Haushalts, die zu dessen erheblicher Umgestaltung und zur Kreditfinanzierung zwinge, sei verfassungswidrig. So beeinträchtige die Vorlage die Handlungsfreiheit der Stadt und auch weiterer Volksinitiativen auf Jahre und Jahrzehnte massiv. Sie schöpfe ein Mehrfaches der „freien Spitze“ des Haushalts ab, zwinge zu erheblichen Umgestaltungen des Haushalts, führe zu einer einseitigen Bevorzugung eines Politikbereichs auf Kosten der anderen und bürde der Stadt dauerhaft einen erheblichen zusätzlichen Personalbedarf auf. Damit liege eine Kumulation von verschiedensten Kriterien vor, die bereits für sich genommen in der bisherigen Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte zum Urteil der Verfassungswidrigkeit geführt habe.¹⁵

Herr Prof. Dr. Bull und Herr Dr. Kühling erachteten bestehende Unbestimmtheiten der Vorlage als durch Umformulierung korrigierbar. Ferner äußerten sie, an die „sonstige Vorlage“ seien geringere Bestimmtheitsanforderungen zu stellen als an Gesetzesvorlagen. Zudem sei nach ihrer Auffassung durch die Verfassungsänderung des Art. 50 Abs. 1 S. 2 HV das Fi-

¹³ Vgl. Protokoll 19/16 (Verfassungs- und Bezirksausschuss) vom 16.09.2010, 9.

¹⁴ Wortprotokoll 19/17 (Verfassungs- und Bezirksausschuss) vom 16.11.2010, 4 ff.

¹⁵ Vgl. zu all dem Wortprotokoll 19/17 (Verfassungs- und Bezirksausschuss) vom 16.11.2010, 5-9, 22 f., 35-38, 42 f., 45 f.

nanztabu gelockert worden und daher hier nicht durchgreifend betroffen. Die Vorlage der Initiatoren sei danach zulässig.¹⁶

Herr Prof. Dr. Christian Winterhoff vertrat ebenfalls die Auffassung, die Vorlage „Unser Hamburg – Unser Netz“ sei verfassungswidrig und unzulässig. Sie verstoße sowohl gegen den Bestimmtheitsgrundsatz als auch gegen den Haushaltsvorbehalt. Das von der Vorlage erfasste Spektrum potenziell neben- und nacheinander erforderlicher Maßnahmen reiche von Pacht- und Leasingmodelle über unterschiedlichste Kaufvarianten bis hin zur Enteignung. Die Vorlage vereinnahme inhaltlich und finanziell die Politik der Bürgerschaft und führe zu einer verfassungswidrigen Einengung des Gestaltungsspielraums des Parlaments. Zudem bestünden erhebliche europarechtliche Bedenken.¹⁷

Zu den Einzelheiten der Ausführungen der Auskunftspersonen verweisen wir im Übrigen auf das Wortlautprotokoll der Sitzung vom 16. November 2010¹⁸ Auf eine Darstellung im Detail verzichten wir an dieser Stelle. Eine **rechtliche Einordnung** nehmen wir im Einzelnen unter **B.II** vor.

1.4.2 Umweltausschuss

Eine weitere Beratung über die Volksinitiative und die Rekommunalisierung der Netze fand im Umweltausschuss am 23. November 2010 statt, (**Anlage AS 5**).¹⁹ Dabei erhielten die Vertrauenspersonen – Herr Manfred Braasch (BUND Hamburg), Herr Theo Christiansen (Diakonie und Bildung, Ev.-Luth. Kirchenkreis Hamburg-Ost) und Herr Günter Hörmann (Verbraucherzentrale Hamburg) – Gelegenheit zur Stellungnahme. Diese führten aus, die Verbraucher seien mit den derzeitigen Netzbetreibern unzufrieden. Öffentliche Netzbetreiber seien weniger gewinnorientiert, sozialstaatlicher und könnten verstärkt den Wettbewerb und den Klimaschutz fördern. Diese Ziele seien im Strombereich durch innovative und proaktive Investitionen in die Netze, insbesondere in sogenannte „Smart Grids“ und in „Smart Metering“ sowie den Ausbau dezentraler Einspeise- und Abnahmemöglichkeiten zu erreichen. Im Bereich der Fernwärmenetze sei der Aufbau neuer Netzstrukturen, sogenannter dezentraler Subnetze mit dezentralen Einspeise- und Abnahmemöglichkeiten, voranzutreiben um Klimaschutz und die Einsatzmöglichkeiten erneuerbarer Energien voranzubringen. Die Fi-

¹⁶ Vgl. Wortprotokoll 19/17 (Verfassungs- und Bezirksausschuss) vom 16.11.2010, 9-13, 19-22, 24 f., 27-29, 33-35, 40-42, 46 f.

¹⁷ Vgl. Wortprotokoll 19/17 (Verfassungs- und Bezirksausschuss) vom 16.11.2010, 13-19, 25-27, 31-33, 43 f., 47, 49.

¹⁸ Vgl. Wortprotokoll 19/17 (Verfassungs- und Bezirksausschuss) vom 16.11.2010, 4-51.

¹⁹ Vgl. Wortprotokoll 19/23 (Umweltausschuss) vom 23.11.2010, 4-74, Anlagen.

finanzierung solle idealer Weise aus einem Eigenkapitalanteil der Stadt von etwa 40 % und aus den zu erwirtschaftenden Netzentgelten erfolgen.²⁰

Außerdem wurden in derselben Sitzung als sachverständige Auskunftspersonen Herr Rudolf Böck (Steuerberater und Wirtschaftsprüfer, BBH München), Herr Anton Berger (Roedl + Partner GbR, Nürnberg), Herr Holger Kués (Rechtsanwalt, Hamburg), Herr Torsten Landshöft (GETEC net GmbH, Hannover) und Herr Michael Wübbels (stv. Hauptgeschäftsführer, Leiter der Abt. Energiewirtschaft, Verband kommunaler Unternehmen – VKU, Berlin) angehört. Dabei wurden insbesondere Fragen der Bewertung der Netze, der Kaufpreisermittlung, der Anreizregulierungen, der Finanzierung, der Wirtschaftlichkeit, der Auswirkungen auf den Haushalt, des Personalüberganges, der Organisation und Rechtsform des Netzbetriebs, der Vor- und Nachteile eines kommunalen Netzbetriebs für die Stadt, die Verbraucher, für Hamburger Unternehmen und das Klima, der Chancen und Risiken einer Netzübernahme durch die Stadt und der Möglichkeiten eines weiteren Vorgehens erörtert. Bei einer Finanzierung sei ein **Eigenkapitalanteil von mindestens 40 %** idealtypisch und eine Absicherung über städtische Bürgschaften erforderlich. Die Sachverständigen betonten, dass alle deutschlandweit bisher durchgeführten Projekte um einige Dimensionen kleiner seien. Die vollständige Übernahme der Netze in Hamburg habe eine bisher **präzedenzlose Größenordnung**. Insofern werde es in Hamburg keine normale Netzübernahme im klassischen Sinne geben.²¹ Bereits bezüglich des Kaufpreises für die Netze bestünden erhebliche Bewertungsunsicherheiten.²² Ohne umfassende Gutachten und die Klärung offener Rechtsfragen und Rechtsstreitigkeiten seien hier keine klaren Aussagen möglich. Jedoch seien allein die Sachwerte der Netze so hoch, dass man sich fragen müsse, ob der Hamburgische Haushalt so etwas überhaupt aufbringen könne.²³ Ein Netzerwerb in Hamburg sei letztlich nur durch Unternehmenskäufe vorstellbar. Dies werde einen erheblichen Personalübergang von den bisherigen Betreibern zur Folge haben. Zudem müsste zusätzlich Personal der wirtschaftlichen und technischen Führungsebene eingestellt werden.²⁴ Ferner bestünden große politischen Erwartungen, dass in der Zukunft umfangreiche Investitionen in die Netze erfolgen. Diese kämen bei einer Übernahme zusätzlich zum Kaufpreis auf die Stadt zu. Die Sachverständigen verwiesen auf erhebliche Prognoseunsicherheiten bezüglich der künftigen Entwicklung von Entgelten und Renditen. Niemand wisse, wie sich diese finanziellen Parameter langfristig entwickelten.²⁵

²⁰ Vgl. Wortprotokoll 19/23 (Umweltausschuss) vom 23.11.2010, 4-24.

²¹ Vgl. Wortprotokoll 19/23 (Umweltausschuss) vom 23.11.2010, 37.

²² Vgl. Wortprotokoll 19/23 (Umweltausschuss) vom 23.11.2010, 32-36, 58 f.

²³ Vgl. Wortprotokoll 19/23 (Umweltausschuss) vom 23.11.2010, 30.

²⁴ Vgl. Wortprotokoll 19/23 (Umweltausschuss) vom 23.11.2010, 37, 39 f., 53, 57 und insb. 58 f., 65.

²⁵ Vgl. Wortprotokoll 19/23 (Umweltausschuss) vom 23.11.2010, 45 f.

Schließlich betonten die Sachverständigen, dass eine Übernahme der Netze zunächst am energiepolitischen Status Quo nichts verändere. Eine energiepolitische Steuerung bewirke der Erwerb der Netze allein nicht. **Steuerungseffekte** seien erst nachgelagert und durch längerfristige **zusätzliche Investitionen** zu bewirken. Hierzu seien Investitionen in die Netztechnologie erforderlich, etwa in intelligente Netze (sog. Smart Grids) und entsprechende intelligente Verbrauchsdatenmessungen (sog. Smart Metering). Dies verursache hohe zusätzliche Kosten. Diese seien im Kaufpreis nicht enthalten. Diese zusätzlichen Kosten seien auch aus den derzeitigen Nutzungsentgelten nicht zu bezahlen. Eine vollständige Umlage dieser Kosten im Rahmen der sog. Anreizregulierung ist nach dem regulierungsrechtlichen Preisregime grundsätzlich nicht möglich. Sollten derartige energiepolitische Steuerungseffekte langfristig implementiert werden, führe das unweigerlich zu riesigen weiteren Investitionskosten und zu steigenden Strompreisen.²⁶

Eine weitere Beratung über die Volksinitiative fand am 9. Dezember 2010 im Umweltausschuss statt. Diese beschränkte sich weitgehend auf die Auswertung der Anhörung, der Senatsbefragung, und der Beschlussfassung.²⁷ Auf eine detaillierte Darstellung verzichten wir daher.

1.4.3 Ausschussberichte und Beschlüsse der Bürgerschaft

Der Umweltausschuss berichtete am 10. Dezember 2010 der Bürgerschaft über seine Beratungen.²⁸ Der mitberatende Verfassungs- und Bezirksausschuss gab gegenüber dem Umweltausschuss keine Stellungnahme ab. Der Umweltausschuss bat in seinem Petikum die Bürgerschaft von seinen Beratungen Kenntnis zu nehmen.

In der Plenarsitzung vom 16. Dezember 2010 nahm die Bürgerschaft ohne weitere Aussprache antragsgemäß von den Beratungen des Umweltausschusses und des Verfassungsausschusses Kenntnis.²⁹

Einen Antrag der Abgeordneten Jens Kerstan, Dr. Till Steffen, Michael Gwosdz, Martina Gregersen, Christa Goetsch (GAL) und Fraktion vom 14. Dezember 2010, die Bürgerschaft möge die Grundintention der Volksinitiative begrüßen und ihr weithin entsprechende Maßnahmen ergreifen³⁰ lehnte die Bürgerschaft am 16. Dezember 2010 ab.³¹

²⁶ Vgl. Wortprotokoll 19/23 (Umweltausschuss) vom 23.11.2010, 30 f., 38, 46 f., 53.

²⁷ Vgl. Wortprotokoll 19/24 (Umweltausschuss) vom 9.12.2010, 4-17, Anlage 18

²⁸ Vgl. Bü-Drs. 19/8048 vom 10.12.2010.

²⁹ Vgl. Plenarprotokoll 19/69 vom 16.12.2010, 4334

³⁰ Vgl. Bü-Drs. 19/8182 vom 14.12.2010.

³¹ Vgl. Plenarprotokoll 19/69 vom 16.12.2010, 4334.

2. Volksbegehren

2.1 Antrag auf Durchführung des Volksbegehrens

Mit Schreiben vom 1. Dezember 2010 beantragten die Vertrauenspersonen eine Verlängerung der Frist zur Beantragung der Durchführung eines Volksbegehrens. Sie zogen diesen Antrag jedoch mit Schreiben vom 9. Dezember 2010 zurück.³²

Am 20. Januar 2011 beantragten die Initiatoren der Volksinitiative „Unser Hamburg – Unser Netz“ bei dem Senat die Durchführung eines Volksbegehrens.³³ Sie legten dabei eine überarbeitete Fassung des Textes mit dem folgenden Wortlaut vor:

„Mit meiner Unterschrift fordere ich:

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

Begründung

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

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

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

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

2.2 Bekanntmachung des Volksbegehrens

Die Durchführung des Volksbegehrens wurde am 29. April 2011 amtlich bekannt gemacht.³⁴

³² Vgl. Bu-Drs. 19/8084 vom 10.12.2010.

³³ Vgl. Bü-Drs. 20/1064 vom 19.07.2011.

2.3 Durchführung des Volksbegehrens

Die Drei-Wochen-Frist zur Unterstützung des Volksbegehrens begann am 2. Juni 2011 und endete am 22. Juni 2011.³⁵

2.4 Zustandekommen des Volksbegehrens

Die Initiatoren des Volksbegehrens reichten am 23. Juni 2011, 11:25 Uhr, nach eigenen Angaben 114.427 Unterstützungsunterschriften ein, die sie bis zum Ablauf der Eintragungsfrist am 22. Juni 2011 gesammelt hatten. Bis zum Ende der Eintragungsfrist waren in den Eintragungslisten der öffentlichen Eintragungsstellen 986 Unterstützungsunterschriften eingetragen, 784 gültige Unterstützungsunterschriften waren mittels Briefeintragung geleistet worden. Insgesamt lagen somit 116.197 Unterschriften vor. Die Überprüfung durch die Bezirksämter ergab, dass mindestens 62.732 gültige Unterschriften vorliegen. Der Senat stellte am 19. Juli 2011 fest, dass die erforderliche Anzahl von mindestens 62.732 Unterstützungsunterschriften, mehr als einem Zwanzigstel der Wahlberechtigten, erreicht wurden und damit das Volksbegehren „Unser Hamburg – Unser Netz“ zustande gekommen sei.³⁶

2.5 Befassung der Bürgerschaft mit dem Volksbegehren

2.5.1 Anfrage des Abgeordneten Dietrich Wersich

Auf eine Schriftliche Kleine Anfrage des Abgeordneten Dietrich Wersich (CDU) vom 11. Juli 2011 teilte der Senat mit, dass **Bedenken an der Verfassungsmäßigkeit** der Volksinitiative „Unser Hamburg – Unser Netz“ bereits zwischen August und Dezember 2010 vom Planungsstab der Senatskanzlei, von der Abteilung 21 des Amts Haushalt und Aufgabenplanung der Finanzbehörde und von der Abteilung R 3 des Rechtsamtes der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt geäußert worden seien. Da die Frist für eine verfassungsgerichtliche Überprüfung im Verfahrensstadium des Volksbegehrens bereits in der vergangenen Legislaturperiode abgelaufen sei, habe sich der Senat nicht weiter damit befasst.

Der genaue Wortlaut der Fragen und Antworten ergibt sich aus der Bü-Drs. 20/1000 vom 19. Juli 2011, S. 1 f.

³⁴ Vgl. Amtl. Anz. vom 29.04.2011, 1122-1126; BÜ-Drs. 20/1064 vom 19.07.2011

³⁵ Vgl. Bü-Drs. 20/1064 vom 19.07.2011.

³⁶ Vgl. BÜ-Drs. 20/1064 vom 19.07.2011; Amtl. Anz. vom 19.07.2011, 1733.

2.5.2 Haushaltsausschuss und Umweltausschuss

Die Bürgerschaft überwies die Beratung des zustande gekommenen Volksbegehrens am 25. August 2011 zur Beratung an den federführenden Haushaltsausschuss und den mitberatenden Umweltausschuss.³⁷

In der gemeinsamen öffentlichen Sitzung des Haushaltsausschusses und des Umweltausschusses vom 18. November 2011 (**Anlage AS 6**)³⁸ erfolgte die Vorstellung des Anliegens des zustande gekommenen Volksbegehrens „Unser Hamburg – Unser Netz“ durch Vertreter der Volksinitiatoren Mirco Beisheim, Manfred Braasch, Theo Christiansen, Wiebke Hansen, Dr. Günter Hörmann, Dirk Seifert und Gilbert Siegler. Herr Braasch fasste dabei das Anliegen wie folgt zusammen:

„Ich komme zu einem Fazit. Wir haben [...] in unserem Bündnis uns darauf geeinigt, Folgendes Ihnen vorzustellen, als Fazit, denn das ist eine zentrale Weichenstellung, die sich für eine Stadt, für eine Kommune wie Hamburg nur alle 20 Jahre ergibt. Auch dem muss man Rechnung tragen. Was Sie entscheiden müssen, hat über 20 Jahre eine Auswirkung. [...] Und hier sind wir auf Folgendes gestoßen. Die Energiewende gelingt nur von unten. Wir werden dafür sorgen, dass die Monopole der vier großen Energieversorgungsunternehmen beendet werden.“³⁹

Als zentrales Instrument der Netzübernahme verwiesen die Initiatoren auf die **gezielte Beeinflussung der Konzessionsvergabe** durch die Stadt dar. Diese solle das **Kriterium der kommunalen Kontrolle** eines Bewerbers privilegieren.

„Üblicherweise ist bei der Frage, wie gestalten wir die Netze, wie sind Neukonzessionen zu vergeben, es die gute und ernsthafte Pflicht der Kommune, sich den besten Bewerber rauszusuchen. Wir haben die klare Position, wir sagen, hundert Prozent Rekommunalisierung.“⁴⁰

³⁷ Vgl. Plenarprotokoll 20/12 vom 25.08.2011, 886.

³⁸ Wortprotokoll 20/14, 20/05 (Haushaltsausschuss und Umweltausschuss) vom 18.11.2011, 6.

³⁹ Vgl. Wortprotokoll 20/14, 20/05 (Haushaltsausschuss und Umweltausschuss) vom 18.11.2011, 6.

⁴⁰ Vgl. Wortprotokoll 20/14, 20/05 (Haushaltsausschuss und Umweltausschuss) vom 18.11.2011, 56. Ausführungen zu den diesbezüglichen Vorstellungen der Initiatoren fanden sich auf der Homepage der Volksinitiatoren:

„[...] Das Instrument, mit dem die Stadt die Strom- und Gasnetze zurückholen kann, ist das gesetzlich regulierte Konzessionsverfahren. Dies muss der Senat sowieso, unabhängig von der Minderheitsbeteiligung an den Netzgesellschaften und vom Volksentscheid, durchführen. Am Ende des Vergabeverfahrens steht die Entscheidung, welches Unternehmen die Netze zukünftig betreiben darf. Wir wollen, dass ein 100 % kommunales Unternehmen den Zuschlag bekommt. Wie die Übernahme per Vergabeverfahren funktionieren kann, erklären wir hier. [...]“

Daneben wurde Dr. Wolfgang Zander als Auskunftsperson gehört. Dabei wurden auch verschiedene Finanzierungsmodelle angesprochen. Diese unterschieden sich insbesondere in der Höhe der Eigenkapitalquoten. Ferner wurde die Frage einer Finanzierung über den Kernhaushalt der Stadt Hamburg oder über Schattenhaushalte, abgesichert über städtische Bürgschaften, thematisiert. Grundsätzlich favorisierten die Beteiligten eine **Eigenkapitalquote von 40 %**. Diese sei nach den Gutachten, die im Auftrage des Senates und der Volksinitiatoren erstellt wurden, vorzugswürdig. Nach Auffassung der Initiatoren sei eine Übernahme der Netze bei erfolgreicher Unternehmensführung und stabilen Renditen finanzierbar und diene der Stadt in einem Zeithorizont von etwa 25 Jahren zum langfristigen Aufbau von „Tafelsilber“. Als Risikofaktoren der Finanzierung identifizierte man die Bewertung der Netze selbst sowie die Ungewissheit der Ertrags- und Renditenentwicklung angesichts des mehrere Jahrzehnte übergreifenden Finanzierungszeitraums. Die Finanzierungskonzepte bezogen sich nur auf die Übernahme der Netze. Maßnahmen im Hinblick auf die von den Initiatoren verbindlich angestrebten Steuerungsziele, insbesondere die **Investitionen in „Smart Metering“ und in „Smart Grids“**, blieben **unberücksichtigt**. Für die insoweit erforderlichen Investitionsvolumen wurde **kein Finanzierungs-konzept** vorgestellt.⁴¹ *

Eine weitere gemeinsame öffentliche Sitzung von Haushaltsausschuss und Umweltausschuss fand am 8. Dezember 2011 statt (**Anlage AS 7**).⁴² Die Senatorin Jutta Blankau (Stadtentwicklung und Umwelt) sprach sich für den Senat gegen eine 100%ige Übernahme der Netze aus. Dem stünden rechtliche Überlegungen entgegen. Weder Vattenfall noch E.ON Hanse seien bereit, Hamburg die Netze oder die Mehrheit der Geschäftsanteile an den Netzunternehmen zu übertragen. Diese seien bereit, ihre Stellung als Netzbetreiber auch gerichtlich zu verteidigen. Ein Prozess der Stadt Hamburg um Rechte der Stadt an den Fernwärmenetzen gegen Vattenfall sei anhängig. Ähnliche Streitlagen beständen auch bezüglich der Endschäftsregelung im Strombereich. Eine endgültige gerichtliche Entscheidung sei vor Ende 2014 nicht wahrscheinlich. Auch seien die Konzessionen für die Netze von Rechtswegen diskriminierungsfrei auszuschreiben. Es sei daher rechtlich unsicher, ob ein kommunaler Netzbetreiber sich im Wettbewerb um die neuen Netzkonzessionen gegen Vattenfall und E.ON Hanse durchsetzen könne. Eine Übernahme ohne Kooperation mit den derzeitigen Netzbetreibern werde zu langwierigen Rechtsstreitigkeiten führen. Kooperative Lösungen mit den Energieversorgern seien daher besser geeignet.

Auch sei der **Netzbetrieb rechtlich streng reguliert**. Einfluss auf die energiepolitisch zentrale Erzeugung sei damit allein nicht zu gewinnen. Durch die vom Senat avisierte 25,1%ige Beteiligung an den Netzgesellschaften gerade mit den großen Energieunternehmen könne ein

Vgl. <http://unser-netz-hamburg.de/hintergrund/netzuebernahme-und-konzessionsvergabe/> (abgerufen am 26. November 2012).

⁴¹ Vgl. Wortprotokoll 20/14, 20/05 (Haushaltsausschuss und Umweltausschuss) vom 18.11.2011.

⁴² Wortprotokoll 20/15, 20/6 (Haushaltsausschuss und Umweltausschuss) vom 8.12.2011.

weitergehender strategischer Einfluss auf die Investitionspläne und die weitere Entwicklung der energiever sorgenden Unternehmen Vattenfall und E.ON Hanse gesichert werden. So seien bereits jetzt in den Kooperationsvereinbarungen zum 25,1%ige Beteiligungserwerb auch netzfremde, innovative Energieprojekte mit einem Gesamtvolumen von circa 1,6 Milliarden Euro, bezogen auf die nächsten sechs Jahre, vereinbart worden.⁴³

Der Senator für Finanzen Dr. Peter Tschentscher äußerte Bedenken. Bereits der Erwerb der 25,1%igen Beteiligung sei angesichts der angespannten Haushaltslage nicht einfach zu finanzieren. Ein 100%iger sei dagegen nach seiner Einschätzung ein milliardenschweres Risiko für die Finanzen der Stadt.⁴⁴

Die Fraktion DIE LINKE und der GAL beantragten, die Ausschüsse mögen einen 100%igen Erwerb der Netze befürworten. Die Ausschussmehrheit lehnte diese Anträge ab.⁴⁵

2.5.3 Ausschussberichte und Beschlüsse der Bürgerschaft

Schließlich erstatteten Haushaltsausschuss und Umweltausschuss am 13. Dezember 2011 der Bürgerschaft Bericht an die Bürgerschaft mit dem Petition, von den Beratungen Kenntnis zu nehmen.⁴⁶ Am 15. Dezember 2011 nahm die Bürgerschaft empfehlungsgemäß von den Beratungen ohne weitere Aussprache Kenntnis.⁴⁷

3. Volksentscheid

3.1 Antrag auf Durchführung des Volksentscheides

Die Bürgerschaft übernahm das Anliegen des zustande gekommenen Volksbegehrens nicht. Die Initiatoren beantragten daher am 6. Januar 2012 die Durchführung des Volksentscheides für den Tag der nächsten Bundestags-, Europa- oder Bürgerschaftswahl über den nachfolgenden Abstimmungstext:

„Senat und Bürgerschaft unternehmen fristgerecht alle notwendigen und zulässigen Schritte, um die Hamburger Strom-, Fernwärme- und Gasleitungsnetze 2015 wieder vollständig in die Öffentliche Hand zu übernehmen. Verbindliches

⁴³ Vgl. Wortprotokoll 20/15, 20/6 (Haushaltsausschuss und Umweltausschuss) vom 8.12.2011, 8-11. Vgl. auch ebenda, 23-25, 27-34.

⁴⁴ Vgl. Wortprotokoll 20/15, 20/6 (Haushaltsausschuss und Umweltausschuss) vom 8.12.2011, 19, 41-43, 51.

⁴⁵ Vgl. Wortprotokoll 20/15, 20/6 (Haushaltsausschuss und Umweltausschuss) vom 8.12.2011, S. 63-65.

⁴⁶ Vgl. Bü-Drs. 20/2438 vom 13.12.2011.

⁴⁷ Vgl. Plenarprotokoll 20/23 vom 15.12.2011, 1784.

*Ziel ist eine sozial gerechte, klimaverträgliche und demokratisch kontrollierte Energieversorgung aus erneuerbaren Energien.*⁴⁸

Der Senat beschloss am 6. März 2012, dass der Volksentscheid über die Vorlage „Unser Hamburg - Unser Netz“ am Tag der nächsten Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag, voraussichtlich im Herbst 2013 am Tag der Wahl zum Deutschen Bundestag, stattfinden solle.⁴⁹ Die Initiatoren beantragten keine frühere Durchführung des Volksentscheides.

3.2 Antrag auf Anrufung des Verfassungsgerichts

Am 8. Februar 2012 beantragten die Abgeordneten Dr. Walter Scheuerl, Birgit Stöver, André Trepoll, Dietrich Wersich, Roland Heintze und die CDU-Bürgerschaftsfraktion, die Bürgerschaft solle den Senat auffordern, das Hamburgische Verfassungsgericht gemäß Art. 50 Abs. 6, 65 Abs. 3 Nr. 5 HV anrufen. Der Antrag sei darauf zu richten, über die Durchführung des am 6. Januar 2012 angemeldeten Volksentscheides „UNSER HAMBURG - UNSER NETZ“ zu entscheiden und festzustellen, dass dieser nicht durchzuführen sei. Die weiteren Einzelheiten des Antrags werden in der Bü-Drs. 20/3165 vom 8. Februar 2012 ausgeführt.⁵⁰

Der Antrag wurde am 28. März 2012 von der Bürgerschaft zur Beratung an den Verfassungsausschuss und Bezirksausschuss überwiesen.⁵¹ Dort erfolgten Beratungen am 10. April 2012, eine Vertragung am 15. Mai 2012 und eine erneute Beratung am 15. Juni 2012. Dabei wurden aus unterschiedlichen Fraktionen **schwere Bedenken an der Verfassungsmäßigkeit** des Gegenstandes des geplanten Volksentscheides festgestellt. Die Ausschussmehrheit verwies die CDU-Fraktion jedoch auf ein eigenes Antragsrecht der Abgeordneten ihrer Fraktion und empfahl der Bürgerschaft den Antrag zur Aufforderung des Senates abzulehnen.⁵² Empfehlungsgemäß wurde der Antrag am 16. August 2012 von der Bürgerschaft abgelehnt.⁵³

⁴⁸ Vgl. Schreiben der Initiatoren vom 6.01.2012

⁴⁹ Vgl. Pressemitteilung der Innenbehörde 8. März 2012: <http://www.hamburg.de/innenbehoerde/nofl/3325204/2012-03-08-bis-pm-termin-volksentscheid-unser-netz.html> (zuletzt abgerufen am 05.12.2012).

⁵⁰ Vgl. Bü-Drs 20/3165 vom 8.02.2012.

⁵¹ Vgl. Plenarprotokoll 20/28 vom 28.03.2012, 2160.

⁵² Vgl. Bü-Drs 20/4628 vom 3.07.2012.

⁵³ Vgl. Plenarprotokoll vom 16.08.2012.

III. Mediale Darstellung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid

Die Initiatoren warben intensiv um die Unterstützung von Volksinitiative, Volksbegehren und ausstehendem Volksentscheid. Dabei nutzten sie ein breites Medienspektrum, insbesondere Print- und Onlinemedien.

1. Logogestaltungen

Als integrierende und identitätsbildende Marke verwendete die Initiatoren über alle Medientypen hinweg neben dem Namenszug „Unser Hamburg – Unser Netz“ durchgehend das charakteristische Logo einer lachenden, rotgefärbten Sonne mit 20-fach gezacktem Rand.

Dabei handelt es sich um das Logo, das seit 1975 als „**Anti-Atom-Sonne**“ zum bekanntesten Logo der Anti-Atomkraft-Bewegung avanciert ist. Der bekannte deutsche Textzusatz lautet dabei „Atomkraft? Nein Danke“. Die Markenrechte an diesem Logo lagen ursprünglich bei der dänischen Anti-Atomkraft-Organisation „Organisationen Til Oplysning om Atomkraft“ (OOA) mit Sitz in Kopenhagen. Das Logo wurde in den ersten Jahren bis 1977 allein auf Buttons in einer Stückzahl von rund einer Mio. Exemplaren in 16 Ländern verkauft. Inzwischen ist dieses weltweit bekannte Logo in 45 Sprachen übersetzt und mehrere millionenfach verbreitet. Das Motiv ist beim EU-Harmonisierungsamt als Gemeinschaftsbildmarke Nr. 004193091 „NUCLEAR POWER? NO THANKS“ eingetragen. Die Verwendung des Logos durch Umweltorganisationen wird regelmäßig durch Lizenzgebühren an die dänische Stiftung abgegolten.

Das Logo der Anti-Atomkraftsonne wird durchgängig und hervorgehoben in sämtlichen Kopfzeilen und Mediengestaltungen von „Unser Hamburg – Unser Netz“ verwendet. Es steht stets in den Kopfzeilen der gedruckten Informationsmaterialien, als Kopfbanner und ist durchgehendes Gestaltungselement aller Internetseiten wie der Homepage von „Unser Hamburg – Unser Netz“, des Auftritts im sozialen Netzwerk Facebook und auch auf den Unterschriftenlisten der Volksinitiative und des Volksbegehrens. Vereinzelt wurden im Logo Windrad-Piktogramme, später der Zusatztext „für die Hamburger Energiewende“ hinzugefügt. Vgl. Anlage AS 8.

2. Mediale Darstellung des Ziels der Netzübernahme

Als zentralen Punkt ihrer Medienkampagne betonen die Initiatoren die klimaverträgliche Energieversorgung aus erneuerbaren Energien. Dieser Punkt wird als das Positivziel der Netzübernahme präsentiert. Zugleich kontrastiert die Kampagne ein Negativbild des derzeitigen Netzbetriebes.

2.1 Mediale Positivposition

Die positive Zielerklärung der Versorgung aus erneuerbaren Energiequellen wird explizit als rechtsverbindliches Ziel der angestrebten Netzübernahme bezeichnet. So lautete der zweite Satz des rechtsverbindlichen Abstimmungstextes sowohl bei der Volksinitiative als auch beim Volksbegehren wörtlich:

„Verbindliches Ziel ist eine sozial gerechte, klimaverträgliche und demokratisch kontrollierte Energieversorgung aus erneuerbaren Energien.“⁵⁴

Wortgleich lautet auch der zum Volksentscheid angemeldete Abstimmungstext.⁵⁵

Der positive Fokus auf die Energieversorgung aus erneuerbaren Energien wurde grafisch durch Piktogramme von Windrädern und durch das von der **Anti-Atomkraft-Bewegung** übernommene Logo unterstrichen.⁵⁶

2.2 Mediale Negativposition

Die Fokussierung auf die Versorgung aus erneuerbaren Energiequellen wird als **verbindliches Ziel** unmittelbar in den Zusammenhang mit dem **Netzerwerb** gesetzt. Der derzeitige Netzbetrieb wird dem gegenüber gestellt und eine Identifikation mit Kohle- und Atomstrom behauptet.

Der erste Punkt der Begründung der Volksinitiative lautete:

„Die jetzigen Netzbetreiber Vattenfall und Eon verdienen vor allem am gefährlichen Atom- und Kohlestrom und durch Preistreiberei – zu Lasten von Verbrauchern und Klimaschutz.“⁵⁷

Der erste Punkt der Begründung des Volksbegehrens lautete:

„1. In der Regel bietet sich nur alle 20 Jahre die Gelegenheit, die Konzessionen für die Strom-, Gas- und Fernwärmenetze neu zu vergeben. Bislang werden die Netze in Hamburg von Vattenfall und E.on betrieben, die vor allem mit gefährlichen Atommeilern und klimaschädlichen Kohlekraftwerken ihr Geld verdienen.“⁵⁸

⁵⁴ Vgl. Bü-Drs. 19/7068 vom 25.08.2010; Bü-Drs. 20/1064 vom 19.07.2011.

⁵⁵ Vgl. Schreiben der Initiatoren vom 6.01.2012.

⁵⁶ Vgl. das Beispiel in **Anlage AS 8**.

⁵⁷ Vgl. Bü-Drs. 19/7068 vom 25.08.2010.

⁵⁸ Bü-Drs. 20/1064 vom 19.07.2011.

Diese Darstellung wird durch die durchgängige und prominente Verwendung der Symbolik der Anti-Kernkraft-Bewegung als Logo für die Netzübernahme untermauert. Ebenso sind auf der Startseite des Webauftritts von „Unser Hamburg – Unser Netz“ Piktogramme von Atomkraftwerken mit dem Text „Atomausstieg selber machen“ platziert und die Netzbetreiber werden pauschal als „Kohle- und Atomkonzerne“ bezeichnet.⁵⁹

Die Initiatoren warben auch mit öffentlichen Demonstrationen und Happenings in der Hamburger Innenstadt. Mit hierbei entstandenem Filmmaterial wurden Werbevideos erstellt. Diese werden über die Videoplattform „youtube.com“ und den Webauftritt von „Unser Hamburg – Unser Netz“ verbreitet.⁶⁰ Videos mit entsprechenden Darstellungen sind im Kopfbereich der Webseite von „Unser Hamburg Unser Netz“ verlinkt.⁶¹

3. Die Finanzierung der Kampagne

Die Initiatoren warben unter anderem auf der Webseite „Unser Hamburg – Unser Netz“ mit folgendem Spendenaufruf:

„Der BUND Hamburg hat ein Projektkonto für UNSER HAMBURG – UNSER NETZ eingerichtet. Sie erhalten Anfang 2012 eine Zuwendungsbestätigung, wenn Sie Ihre Adresse angeben, sodass Sie die Spende von der Steuer absetzen können.“⁶²

Des Weiteren wurde massenwirksam seitens der Initiatoren per Kettenemail ein **Spendenaufruf** verbreitet und die Empfänger zur Weiterleitung der Email aufgefordert. Dabei wurde erneut ein unmittelbarer Zusammenhang von Eigentum an den Energienetzen und Energieerzeugung suggeriert. Im Betreff der Email wurde pauschal vom „Volksbegehren für die Hamburger Energiewende“ gesprochen. Insbesondere wurde auch hier mit der angeblichen **steuerlichen Absetzbarkeit** der Spende durch die indirekte Abwicklung über die Konten des BUND geworben:

*„*** Unterschriftenliste ausdrucken, unterschreiben (lassen) und Mail weiterleiten *** [...] An alle Hamburgerinnen und Hamburger [...] Der Plan von Bürgermeister Scholz, die Stadt nur mit einem Minderheitsanteil an den Netzen zu beteiligen und Vattenfall und E.on die Entscheidungshoheit zu belassen, spült nur noch mehr Geld in die Kassen der Kohle- und Atomkonzerne. Die*

⁵⁹ Vgl. das Beispiel in Anlage AS 8, 9.

⁶⁰ <http://www.youtube.com/watch?v=UbEVwDxb3fA>, verlinkt auch über <http://unser-netz-hamburg.de/start/> (zuletzt abgerufen am 23.11.2012).

⁶¹ Vgl. <http://unser-netz-hamburg.de/start/> (zuletzt abgerufen am 23.11.2012).

⁶² Anlage AS 9.

*Energiewende und Gemeinwohl blieben auf der Strecke. [] Bitte unterstützen Sie uns mit einer Spende. Sie ist steuerlich absetzbar.*⁶³

Die Volksinitiative selbst ist im Einklang mit der ständigen Praxis der hamburgischen Finanzverwaltung auf Grundlage des Anwendungserlasses zur Abgabenordnung (AEAO) und gemäß der jüngsten höchstgerichtlichen Rechtsprechung **nicht** als **gemeinnützig** anerkannt.⁶⁴ Das zuständige Finanzamt Hamburg Nord hat in der Vergangenheit politische Zwecke, insbesondere eine Beeinflussung der politischen Meinungsbildung im Rahmen von Volksinitiativen und Volksgesetzgebungsverfahren, nicht als gemeinnützige Zwecke im steuerrechtlichen Sinne eingeordnet. Entsprechend wurde eine Steuervergünstigung wegen Gemeinnützigkeit im Falle einer Verwendung von Spenden für die Öffentlichkeitsarbeit und für Kampagnenmaterial der Initiatoren von Volksgesetzgebungsverfahren stets versagt. Ebenso wenig umfasst der Satzungszweck des BUND Hamburg die Förderung einer politischen Tätigkeit im Rahmen von Volksgesetzgebungsverfahren. Wegen des **Verdachts satzungswidriger Mittelverwendung** beim BUND Hamburg und der rechtswidriger Steuerverkürzung zum Vorteil von „Unser Hamburg – Unser Netz“ befassten sich auch Bürgerschaft und Senat kritisch mit diesem Vorgang.⁶⁵

Aus der Rechenschaftslegung der Initiatoren gemäß § 30 Abs. 2 VAbstG vom 28. Februar 2012 geht hervor, dass die Initiative von Zuwendungen unter anderem auch von den Organisationen „BUND Landesverband Hamburg e.V.“, „Verbraucherzentrale Hamburg e.V.“, „BUND Deutschland e.V.“ und „Robin Wood e.V.“ profitierte.⁶⁶ Diese Vereinigungen haben sich gemäß ihren Satzungen ausdrücklich verpflichtet „ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Zwecke i.S.d. Abschnitts ‚Steuerbegünstigte Zwecke‘ der Abgabenordnung“ zu verfolgen und ihre Mittel ausschließlich satzungsgemäß zu verwenden.⁶⁷ Wegen dieser Verpflichtung und im Rahmen der satzungsgemäßen Mittelverwendung sind diese Organisationen daher – anders als die Volksinitiative selbst – als gemeinnützig anerkannt. Ihnen werden daher entsprechende Steuerprivilegien gewährt. Durch die Weiterleitung der **steuerprivilegiert eingeworbenen Spendennittel** dieser Organisationen an die nicht steuerprivilegierte Volksinitiative wurden das geltende Steuerrecht und die Satzungen der unterstützenden Organisationen umgangen. Die Initiative „Unser Hamburg Unser Netz“ verschaffte sich gegenüber anderen Volksinitiativen einen rechtswidrigen wirtschaftlichen Vor-

⁶³ Email vom 8. Juni 2011 von wiebke.hansen@unser-netz-hamburg.de, Betreff: [UnserNetzNews] Jetzt: Volksbegehren für die Hamburger Energiewende - Ihre Stimme zählt!, gesendet an diverse Emailverteilerlisten, vgl. Anlage AS 10.

⁶⁴ Vgl. AEAO Nummer 15 zu § 52 AO und dazu auch BFH, Urt. v. 23.09.1999, XI R 63/98, BStBl II 2000, 200.

⁶⁵ Vgl. Bü-Drs. 20/790 vom 21.07.2011

⁶⁶ Vgl. Bü-Drs. 20/3456 vom 6.03.2012.

⁶⁷ Vgl. im Einzelnen die Satzungen in Anlage AS 11.

teil, indem das der Allgemeinheit gebührende Steueraufkommen verkürzt wurde. Die Verwendung der Mittel durch die zuwendenden Organisationen war ferner nicht durch den satzungsgemäßen Vereinszweck gedeckt.

IV. Energiepolitisches Konzept der Freien und Hansestadt Hamburg

Der Senat, die Bürgerschaft und ihre Ausschüsse diskutierten und entwickelten in den Jahren 2011 und 2012 ein umfassendes Energiepolitisches Konzept für die Freie und Hansestadt Hamburg. Dabei prüften sie intensiv auch einen Erwerb der Strom-, Gas- und Fernwärmenetze. Danach erwarb die Stadt Hamburg über die HGV Gesellschaftsanteile von jeweils 25,1 % an den Netzgesellschaften für Strom, Gas und Fernwärme. Daneben wurden weitere vertragliche Absprachen für die künftige Kooperation in den Bereichen Investitions- und Energiepolitik mit den Energieversorgern getroffen.⁶⁸

1. Initiativen aus der Bürgerschaft

Die Bürgerschaft beauftragte den Senat im März 2011 gemäß Bü-Drs. 20/78, ein Konzept für eine Beteiligung an den Verteilnetzen für Strom, Gas und Fernwärme zu erarbeiten und dabei die Eckpunkte aus der Bü-Drs. 19/8178 vom 14. Dezember 2010 zu berücksichtigen.⁶⁹ Zentrales Anliegen war der Erwerb einer strategischen Beteiligung an Verteilnetzen für Strom, Gas und Fernwärme.

Mit der Annahme der Bü-Drs. 20/1229 vom 10. August 2011 am 24. August 2011 präzisierte die Bürgerschaft ihre energiepolitischen Forderungen hinsichtlich der Themen Energieeffizienz und Nachfragesteuerung, Ertüchtigung der Netze, Kraftwerkskapazitäten, Ausbau von Erneuerbaren Energien, KWK-Anlagen und Speichertechnologien und forderte die Vorlage eines Energiekonzeptes bis Ende des Jahres 2011.⁷⁰

2. Energiepolitisches Konzept des Senates

Der Senat stellte zunächst ein energiepolitisches Arbeitsprogramm am 10. Mai 2011⁷¹ vor. Dieses umfasste sowohl politische Zieldefinitionen als auch konkrete Maßnahmen auf den Sachgebieten Erneuerbare Energien, Energieeffizienz, insbesondere im Gebäudebereich und in den Produktionsprozessen. Als zentraler Punkt des kommunalen Energieversorgungskon-

⁶⁸ Vgl. Bü-Drs. 20/2392 vom 29.11.2011.

⁶⁹ Vgl. Plenarprotokoll 20/2 vom 23.03.2011, 73-82

⁷⁰ Vgl. Plenarprotokoll 20/11 vom 24.08.2011, 746-761

⁷¹ Vgl. <http://www.hamburg.de/contentblob/2867926/data/download-arbeitsprogramm-10-mai-2011.pdf> (zuletzt abgerufen am 05.12.2012).

zepts wurde der Erwerb eines **strategischen Anteils von mindestens 25,1 % an den Verteilnetzen** für Gas, Strom und Fernwärme genannt und die Aufnahme von Verhandlungen mit den Netzbetreibern angekündigt.

Danach wurden Verhandlungen mit den beiden Energieversorgungsunternehmen E.ON Hanse und Vattenfall, als Eigentümer der Netzgesellschaften für Strom, Gas und Fernwärme geführt. Ziel des Senats war die Rückgewinnung energiepolitischer Handlungsspielräume durch den Erwerb strategischer Beteiligungen an den Netzgesellschaften mit einem Anteil von jeweils 25,1 %, die Sicherung von Mitspracherechten bei energie- und netzpolitischen Entscheidungen in den Netzgesellschaften und die Verpflichtung der Energieversorger E.ON Hanse und Vattenfall auf das energiepolitische Konzept der Stadt Hamburg.

Am 29. November 2011 stellte der Senat gemäß Bü-Drs. 20/2392 den ersten Komplex seines Konzepts zur strategischen Beteiligung Hamburgs an den Netzgesellschaften mit einem Anteil von 25,1 % vor. Dabei berichtete er der Bürgerschaft über die Ergebnisse seiner Verhandlungen mit E.ON Hanse und Vattenfall und präsentierte die ausgehandelten Kooperationsvereinbarungen. In diesen verpflichteten sich die Stadt Hamburg und die Energieversorger E.ON Hanse und Vattenfall auf konkrete Maßnahmen und Ziele einer kommunalen Energiepolitik.

Der zweite wesentliche Teil des Energiekonzeptes des Senats ist in der Bü-Drs. 20/2949 vom 24. Januar 2012 dargestellt. Darin wird über die Inhalte der mit E.ON Hanse und Vattenfall ausgehandelten Beteiligungsverträge für den Erwerb einer Beteiligung der Stadt Hamburg über die HGV in Höhe eines Kapitalanteils von 25,1 % an den Netzgesellschaften informiert. Ferner werden die wesentlichen Inhalte der mit E.ON Hanse und Vattenfall getroffenen Konsortialverträge beschrieben.

3. Verhältnis zum Konzept der Volksinitiative

Der Senat entschloss sich mit Unterstützung der Bürgerschaft und ihrer Ausschüsse, die Ziele der kommunalen Energiepolitik nicht durch eine 100%ige Beteiligung an den Netzgesellschaften zu verfolgen. Stattdessen setzten Senat und Bürgerschaft in der Netzpolitik auf drei Säulen: Den Erwerb von jeweils **strategischen Beteiligungen von 25,1 % an den Netzgesellschaften (Beteiligungsverträge)**, die umfassende Sicherung von Mitsprache- und Einflussnahmemöglichkeiten in zusätzlichen Gesellschaftervereinbarungen mit E.ON Hanse und Vattenfall (Konsortialverträge) sowie die Verpflichtung dieser Gesellschaften auf das energiepolitische Konzept der Stadt Hamburg (Kooperationsvereinbarungen), um über den Netzbetrieb hinaus Einfluss auf die Energieerzeugung und die Investitionspolitik der Energieversorger zu erhalten. Der Senat wog dabei die Alternativen der 25%igen und der 100%igen Beteiligung an den Netzgesellschaften sorgfältig ab und entschied sich bewusst gegen einen 100%igen Erwerb der Netzgesellschaften.

In der Bü-Drs. 20/2392 vom 29. November 2011 heißt es hierzu:

„Der Senat hat intensiv geprüft, ob realistische Möglichkeiten bestehen, die vollständige Übernahme der Netze in die öffentliche Hand zu bewirken. Er ist der Überzeugung, dass weder die gerichtliche Durchsetzung vertraglicher Ansprüche noch der Versuch, mit einem eigenen Unternehmen die Netzkonzessionen zu erwerben, sichere Instrumente sind, um in kalkulierbaren Zeiträumen und mit überschaubaren finanziellen Risiken einen städtischen Einfluss auf die Netzinfrastruktur zu erhalten. Angesichts dieser Schwierigkeiten geht es darum, eine realistische Alternative aufzuzeigen, die es ermöglicht, echte Handlungsspielräume in der Energiepolitik zurückzugewinnen und die Energiewende in Hamburg nicht nur in abstrakten Modellen, sondern durch wirkliche und wirk-same Veränderungen konsequent und mit Nachdruck voranzutreiben. Mit dem Erwerb eines strategischen Anteils von 25,1 % mit einer starken Gesellschafterstellung der Stadt und in gemeinsamer Kooperation mit Vattenfall und E.ON Hanse ist dies möglich. Die vereinbarten strategischen Mitentscheidungsrechte der Freien und Hansestadt Hamburg gehen weit über das hinaus, was einem Minderheitsgesellschafter typischerweise bei dieser Anteilshöhe gesellschaftsrechtlich zuzustehen wäre. Eine Beteiligung an den Netzgesellschaften über 25,1 % hinaus ist unter Abwägung der gemeinsamen Durchsetzung der haushalts-, energie- und standortpolitischen Zielsetzungen des Senats daher weder notwendig noch zweckmäßig.“⁷²

Der Erste Bürgermeister Olaf Scholz machte die Abwägung zwischen der 25%igen und der 100%igen Netzbeteiligung zum Gegenstand seiner Regierungserklärung zur Energiewende vom 14. Dezember 2011 in der Bürgerschaft:

„Mit dem alleinigen Besitz der Strom- und Gasnetze hätten wir nur wenig Einfluss auf die Erzeugung, denn die Netze unterliegen der Regulierung durch die Bundesnetzagentur. Es muss durchgeleitet werden, was der Erzeuger erzeugt und was der Verbraucher verbraucht. Einfluss auf die Erzeugung gewinnen wir nur, indem wir uns mit Vattenfall und E.ON einigen und gemeinsam die Energiewende planen. Deshalb sichert uns die strategische Beteiligung von 25,1 Prozent mehr Einfluss auf das Energiesystem, als es die Übernahme von 100 Prozent könnte. Eine 100-prozentige Netzübernahme würde übrigens, wenn es schlecht läuft, höhere Energiepreise bedeuten. In keinem Fall wird es dadurch für die Verbraucher billiger. [...] Auch die strategische Beteiligung im Umfang von 25,1 Prozent kostet uns viel Geld. 543 Millionen Euro sind sehr viel Geld, das wir nicht haben. Wir werden uns dafür weiter verschulden müssen und man muss sich gut überlegen, ob man das macht oder nicht. Ich kann das nur verantworten, weil wir mit Vattenfall und E.ON eine Garantiedividende vereinbaren konnten, die die Finanzierungskosten übersteigt. Eine vollständige Übernahme der Netze hingegen würde uns eine Verschuldung von mindestens 2,2 Milliarden Euro bringen und darüber hinaus auch ein Risiko, das für den Ham-

⁷² Bü-Drs. 20/2392 vom 29.11.2011, 2.

*burger Haushalt schwer kalkulierbar wäre Wenn wir die Netze vollständig übernehmen, gibt es niemanden, der uns eine Dividende garantiert. Warum sollten wir solch ein Risiko eingehen, wenn wir mit einem wesentlich geringeren Risiko und weniger Schulden sehr viel mehr erreichen können, nämlich den strategischen Einfluss auf die Erzeugung?*⁷³

Auch in der Bü-Drs. 20/2949 vom 24. Januar 2012 hielt der Senat an dieser Einschätzung in gleicher Deutlichkeit fest.⁷⁴

4. Beratungen der Bürgerschaft und ihrer Ausschüsse

Der Senat bat mit Bü-Drs. 20/2392 vom 29. November 2011 die Bürgerschaft diese zur Kenntnis zu nehmen.⁷⁵ Mit Bü-Drs. 20/2949 vom 24. Januar 2012 forderte er die Bürgerschaft auf, dem Beteiligungserwerb von jeweils 25,1 % an den Netzgesellschaften Hamburg Netz GmbH, Vattenfall Stromnetz Hamburg GmbH und Vattenfall Wärme Hamburg GmbH zuzustimmen, die damit einhergehenden Konsortial- und Kooperationsvereinbarungen zur Kenntnis zu nehmen und zur haushaltsrechtlichen Ermöglichung des Vorgehens den Haushaltsbeschluss 2011/2012 nach seinem Entwurf zu ändern.⁷⁶

Die Bürgerschaft überwies am 15. Dezember 2011 die Bü-Drs. 20/2392⁷⁷ und am 27. Januar 2012 die Bü-Drs. 20/2949 zur Beratung des 25,1%igen Anteilserwerbs an den federführenden Haushaltsausschuss und den mitberatenden Umweltausschuss.

In den Ausschüssen wurden Bü-Drs. 20/2392 und Bü-Drs. 20/2949 stets zusammen behandelt. Diskussionen und Beratungen erfolgten zunächst im Haushaltsausschuss am 7. Februar 2012,⁷⁸ sodann am 22. März 2012 in gemeinsamer Sitzung von Haushalts- und Umweltausschuss.⁷⁹ Dabei wurden Sachverständige angehört, im Einzelnen Dr. Monika Beckmann-Petey (Büsing, Müffelman & Theye, Bremen), Carsten Monsees (Ernst & Young GmbH, Bremen), Ben Schlemmermeier (LBD-Beratungsgesellschaft mbH, Berlin), Sebastian Schröer (Hamburgisches WeltWirtschafts-Institut - HWWI) und Dr.-Ing. Wolfgang Zander (Büro für Energiewirtschaft und technische Planungen GmbH, Aachen). Die

⁷³ Plenarprotokoll 20/22 vom 14.12.2011, 1624 f.

⁷⁴ Vgl. Bü-Drs. 20/2949 vom 24.01.2012, 1 f.

⁷⁵ Bü-Drs. 20/2392 vom 29.11.2011, 8.

⁷⁶ Bü-Drs. 20/2949 vom 24.01.2012, 7.

⁷⁷ Vgl. Plenarprotokoll 20/23 vom 15.12.2011, 1792.

⁷⁸ Vgl. Protokoll 20/17 (Haushaltsausschuss) vom 7.02.2012, 9-16.

⁷⁹ Vgl. Protokoll 20/20 (Haushaltsausschuss) / 20/10 Umweltausschuss vom 22.03.2012, 5-58, Anlage; Anhörung.

Sachverständigen äußerten sich kritisch sowohl gegenüber einem anteiligen wie gegenüber einem vollständigen Erwerb der Netze. Aus unterschiedlichen Erwägungen rieten sie der Stadt von einem Anteilserwerb ab. Bereits in Bremen und Bremerhaven sei ein 100%iger Erwerb der Netze zugunsten von Minderheitsbeteiligten verworfen worden. Insbesondere wurde bezweifelt, dass die Städte hinreichendes Know-How für einen 100%igen Netzbetrieb aufbringen können. Zudem spreche die erhebliche Haushalts- und Schuldenbelastung, die bereits ein 25%iger Anteilserwerb bewirke, gegen die Übernahme. Schließlich sei man auch zu der Erkenntnis gelangt, dass die erhofften **energiepolitischen Einflussmöglichkeiten** durch den Netzerwerb aus Rechtsgründen **nicht** zu vermitteln seien. Die Steuerungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand seien durch das Energiewirtschaftsgesetzes unabhängig von einer Beteiligung klar geregelt. Es bestehe eine rechtliche **Pflicht zur diskriminierungsfreien Konzessionsvergabe** und zur Gewährung von **diskriminierungsfreiem Netzzugang**. Der Beteiligungserwerb führe zu **immensen Kosten und Schulden**. Erhebliche Bedenken folgten auch aus Preisermittlungs- und Preisanpassungsunsicherheiten sowie aus Investitionsrisiken. Selbst wenn die Kommune sich teilweise durch die vereinbarten Renditen refinanzieren könne, führe dies letztlich zu schwerwiegenden Wohlfahrtsverlusten zulasten der Verbraucher und Bürger.⁸⁰

Anlässlich der Auswertung der Sachverständigenaussagen und der Fortsetzung der Beratung in einer weiteren gemeinsamen Sitzungen von Haushalts- und Umweltausschuss am 2. April 2012 fasste der Senator für Finanzen Dr. Peter, Tschentscher, die Nachteile einer 100%igen Beteiligung an den Netzgesellschaften zusammen:

„Bei einer 100-Prozent-Beteiligung haben Sie niemanden, der Ihnen eine Garantiedividende zahlen kann. Da sind Sie selber die Einzigen, die das volle unternehmerische Risiko tragen. Nun kann man darauf setzen, dass man den gleichen Effizienzgrad erreicht, wie das große Energieversorgungsunternehmen machen, die es schon seit vielen Jahren und Jahrzehnten machen, aber gesichert ist das nicht. Ich wüsste jedenfalls in der Finanzbehörde und in der BSU niemanden, der das unternehmerische Know-how hätte, hier mit einer hohen Effizienz so etwas vorherzubestimmen und zu sagen, das erreichen wir auf jeden Fall. Und mit jeder Effizienzverminderung gegenüber dem Status quo, mit jedem unternehmerischen Risiko, das sich verwirklicht, gehen Sie auch dann alleine zu 100 Prozent das finanzielle Risiko ein, das damit verbunden ist. Und in dieser Abwägung ist die Frage aus der Finanzbehörde sehr leicht zu beantworten. Ein 100-Prozent-Netzkauf ist ein massives wirtschaftliches, finanzielles Risiko, das zu 100 Prozent am Ende auf die Stadt zuläuft [...]“⁸¹

⁸⁰ Vgl. Protokoll 20/20 (Haushaltsausschuss) / 20/10 (Umweltausschuss) vom 22.03.2012, 6-16.

⁸¹ Vgl. Protokoll 20/22 (Haushaltsausschuss) / 20/11 (Umweltausschuss) vom 2.04.2012, 5-76, Anlagen.

Am 12. April 2012 stimmten der Haushaltsausschuss und der Umweltausschuss dem 25,1 %igen Beteiligungserwerb zu.⁸² Schließlich erstatteten Haushalts- und Umweltausschuss einen gemeinsamen Bericht an die Bürgerschaft am 17. April 2012, in dem beide empfahlen, von den Maßnahmen gemäß Bü-Drs. 20/2392 Kenntnis und den Vorschlag der Bü-Drs. 20/2949 anzunehmen.⁸³

18. April nahm die Bürgerschaft empfehlungsgemäß Bü-Drs. 20/2392 zur Kenntnis.⁸⁴ Am 9. Mai 2012 erteilte die Bürgerschaft ihre Zustimmung zur Bü-Drs. 20/2949 und dem vorgesehenen 25,1%igen Beteiligungserwerb.⁸⁵

5. Beteiligung der Freien und Hansestadt Hamburg an den Netzgesellschaften

5.1 Verträge über die Beteiligung der HGV an den Energienetzgesellschaften

Für den Erwerb der strategischen Beteiligung von jeweils 25,1 % verhandelte die Stadt Hamburg jeweils eigene Vertragswerke mit den Energieversorgern E.ON Hanse und Vattenfall, die am 28. November 2011 zwischen den Energieversorgern und der HGV abgeschlossen wurden.⁸⁶ In den Vertragswerken „Gas“, „Strom“ und „Wärme“ sind jeweils drei Vereinbarungen enthalten:

1. Ein Geschäftsanteilskauf- und -übertragungsvertrag, der den Erwerb der Beteiligung der HGV an den Netzgesellschaften von den Energieversorgern (u.a. Kaufpreis und Kaufpreisanpassung, Gewährleistungen und Vollzugsverfahren) regelt („**Beteiligungsvertrag**“). Eine Anlage zum Beteiligungsvertrag regelt die Anpassungen der entsprechenden Gesellschaftsverträge.
2. Eine Gesellschaftervereinbarung, die die weitere Zusammenarbeit der HGV und der Energieversorger in der jeweiligen Netzgesellschaft (gemeinsame Ziele, Zusammenarbeit in den Gremien, Finanzierung der Gesellschaft) festlegt („**Konsortialvertrag**“).
3. Eine Vereinbarung, in der sich die Energieversorger unter Bezug auf das „Energiekonzept für Hamburg“ hinsichtlich der Städtischen Energiepolitik verpflichten („**Kooperationsvereinbarung**“).

⁸² Vgl. Protokoll 20/23 (Haushaltsausschuss) / 20/12A Umweltausschuss vom 12.04.2012, 4-13

⁸³ Vgl. Bu-Drs. 20/3746 vom 17.04.2012.

⁸⁴ Vgl. Plenarprotokoll 20/30 vom 18.04.2012, 2279-2293, 2348-2350.

⁸⁵ Vgl. Plenarprotokoll 20/31 vom 9.05.2012, 2395.

⁸⁶ Vgl. hierzu und zum Folgenden Bü-Drs. 20/2949 vom 24.01.2012.

Die Vertragsdokumente und deren Anlagen wurden am 28. November 2011 notariell beurkundet. Sie haben im Wesentlichen die folgenden Inhalte:

5.1.1 **Beteiligungsverträge**

Die Beteiligungsverträge regeln den Erwerb und die Übertragung der Geschäftsanteile an den jeweiligen Netzgesellschaften. Dies sind die „Hamburg Netz GmbH“ für den Bereich Gas, die „Vattenfall Europe Distribution Hamburg GmbH“ (zukünftig: „Vattenfall Stromnetz Hamburg GmbH“) für den Bereich Strom und die „Vattenfall Europe Trepow Vermögensverwaltungsgesellschaft mbH“ (zukünftig: „Vattenfall Wärme Hamburg GmbH“) für den Bereich Wärme.

Zwei anerkannte Wirtschaftsprüfungsgesellschaften ermittelten objektivierte Unternehmenswerte der Netzgesellschaften zum Bewertungsstichtag 1. Januar 2012 nach den berufsständischen Grundsätzen (Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V. Standard 1 – IDW S1) im Hinblick auf die Beteiligungen der HGV. Bezogen auf den jeweils zu erwerbenden Anteil von 25,1% ergaben sich danach Kaufpreise von:

- EUR 138,05 Mio. für die Vattenfall Stromnetz Hamburg GmbH
- EUR 325,05 Mio für die Vattenfall Wärme Hamburg GmbH
- EUR 80,4 Mio. für die Hamburg Netz GmbH

Insgesamt ergab sich damit ein Kaufpreis von EUR 543,5 Mio. für die strategische Beteiligung von 25,1 % an den Netzgesellschaften. Die Angemessenheit dieses Kaufpreises bestätigte eine Fairness Opinion der Commerzbank AG, Frankfurt am Main. Es bestehen Klauseln zu Kaufpreisanpassungen nach Maßgabe der tatsächlichen künftigen Entwicklungen zum Stichtag 1. Januar 2018 für Gas und Wärme und 1. Januar 2019 für Strom.

Der Vollzug der Verträge ist auflösend bedingt unter anderem durch eine Annahme des Volksentscheides „Unser Hamburg – Unser Netz“ bis zum Tag des Vollzugs.

Weitere Einzelheiten zu den konkreten Regelungsinhalten sind der Bü-Drs. 20/2949 vom 24. Januar 2012 zu entnehmen (Anlage AS 12). Auf eine Darstellung im Detail verzichten wir an dieser Stelle.

5.1.2 **Konsortialvertrag**

Die Konsortialverträge regeln Rechte und Pflichten der Gesellschafter im Rahmen der künftigen Zusammenarbeit. Sie ergänzen die gesellschaftsrechtlichen Regelungen des neuen, am Tag des Vollzuges zu beschließenden Gesellschaftsvertrages der jeweiligen Netzgesellschaft um schuldrechtliche Vereinbarungen zwischen den künftigen Gesellschaftern. Die Konsortialverträge treten jeweils mit Vollzug des jeweiligen Beteiligungsvertrages in

Kraft. Sie sind auf mindestens 15 Jahre angelegt und enthalten zwei Verlängerungsoptionen von jeweils weiteren fünf Jahren.

Wesentliche Regelungen betreffen die Zielsetzungen der Zusammenarbeit der Gesellschafter in der jeweiligen Netzgesellschaft, insbesondere hinsichtlich der Unterstützung des „Energie-konzepts für Hamburg“ und wesentlicher Ziele auch im Hinblick auf Investitionsmaßnahmen. Weitere Vertragsklauseln regeln Offenlegungs- und Prüfungsrechte der HGV in Bezug auf konzerninterne Dienstleistungsverträge der Netzgesellschaften mit Unternehmen der E.ON- bzw. der Vattenfall-Gruppe, die Finanzierung und Gewinnabführungsverträge der jeweiligen Netzgesellschaft. Ferner wird die Besetzung der Gremien und die Bestellung der Geschäftsführer der Netzgesellschaften festgelegt. Die Aufsichtsräte der Netzgesellschaften sollen paritätisch mit Anteilseigner- und Arbeitnehmervertretern besetzt werden. Die Geschäftsführung wird durch die Gesellschafterversammlung mit einfacher Mehrheit gewählt. Die HGV kann die Vorschläge der E.ON Hanse und der Vattenfall aus wichtigem Grund ablehnen.

Des Weiteren werden umfangreiche Zustimmungsvorbehalte der HGV geregelt. Eine Reihe außergewöhnlicher gesellschaftsrechtlicher Maßnahmen sowie bestimmte Geschäftsführungsmaßnahmen bedürfen der Einstimmigkeit oder einer Drei-Viertel-Mehrheit in der Gesellschafterversammlung und können daher nicht ohne die Zustimmung der HGV beschlossen werden. Die Zustimmungskataloge sollen auch in den Gesellschaftsverträgen der Netzgesellschaften geregelt werden.

Schließlich hat die HGV ein Rückabwicklungsrecht hinsichtlich der entsprechenden Beteiligung unter anderem bei Annahme des Volksentscheides „Unser Hamburg – Unser Netz“. Auch die Energieversorger haben im Falle eines erfolgreichen Volksentscheides korrespondierende, aber zeitlich nachgelagerte Rückabwicklungsrechte.

Zu weiteren Einzelheiten zu den Konsortialverträgen wird auf die Bü-Drs. 20/2949 vom 24. Januar 2012 verwiesen (**Anlage AS 12**). Die Einzelheiten bedürfen nach unserer Einschätzung an dieser Stelle keiner Vertiefung.

5.1.3 Kooperationsvereinbarung

Die Kooperationsvereinbarungen enthalten konkrete Maßnahmen und Ziele einer kommunalen Energiepolitik zwischen der Stadt Hamburg und den Energieversorgern E.ON Hanse und Vattenfall. Mit diesen wurden konkrete Maßnahmen und Ziele einer kommunalen Energiepolitik vereinbart. Danach investieren die Unternehmen 1,6 Milliarden Euro in den nächsten sechs Jahren. Die Moorburg-Trasse wird durch ein neues Innovationskraftwerk ersetzt und Hamburg soll deutschlandweit zur Stadt mit den größten Kapazitäten zur Energiespeicherung ausgebaut werden. Die Kooperationsvereinbarungen sind in einem Gesamtpaket mit der Beteiligung der Stadt an den Netzgesellschaften verhandelt worden. Sie stehen daher unter

dem Vorbehalt, dass sich Hamburg über die HGV mit einem Anteil von jeweils 25,1 % an den Netzgesellschaften für Strom und Gas und der Hamburger Fernwärmegesellschaft beteiligt.

Die weiteren Einzelheiten zu den Kooperationsvereinbarungen sind der Bü-Drs. 20/2392 vom 29. November 2011 zu entnehmen (Anlage AS 13).

5.2 Fortgang des Beteiligungserwerbs

Der Senat hat mit der Bü-Drs. 20/2949 vom 24. Januar 2012 die Zustimmung der Bürgerschaft zum Anteilserwerb von 25,1 % an den Gesellschaften Hamburg Netz GmbH, Vattenfall Stromnetz Hamburg GmbH und Vattenfall Wärme Hamburg GmbH beantragt. Mit dem gemeinsamen Bericht des Haushaltsausschusses und des Umweltausschusses, Bü-Drs. 20/3746 vom 17. April 2012, empfahlen beide der Bürgerschaft zuzustimmen. Die Bürgerschaft hat am 9. Mai 2012 die entsprechende Zustimmung erteilt.⁸⁷

Die schrittweise Umsetzung der am 28. November 2011 unterzeichneten und notariell beurkundeten Vertragsdokumente hat begonnen.

V. Auswirkungen des Volksentscheids auf den Hamburgischen Haushalt

Die Auswirkungen eines erfolgreichen Volksentscheids auf den Hamburgischen Haushalt wären erheblich. Die wirtschaftlichen und politischen Handlungsspielräume von Senat und Bürgerschaft würden durch die langfristig zu finanzierenden Volumina, die Übernahme von Risiken und Personalverantwortung auf Jahre und Jahrzehnte eingeschränkt. Die ohnehin durch die prekäre Finanzlage geringen Gestaltungsspielräume gingen zulasten der übrigen Politikfelder und einseitig zugunsten der mit der Abstimmungsvorlage verfolgten Energiepolitik verloren. Auch die von Senat und Bürgerschaft getragene Haushalts- und Konsolidierungspolitik würde langfristig konterkariert. Diese Einschätzung ist anhand der Hamburgischen Haushaltslage zu belegen. Die finanziellen Auswirkungen der Vorlage sind finanzverfassungsrechtlich nicht tragbar.

1. Die Situation des Hamburgischen Haushalts

Das Gesamtvolumen des Hamburgischen Haushalts wurde in den jeweiligen Haushaltsplänen auf Vorschlag des Senates von der Bürgerschaft für das Haushaltsjahr 2011 auf ca. 11,38 Milliarden Euro und für das Haushaltsjahr 2012 auf ca. 11,54 Milliarden Euro festge-

⁸⁷ Vgl. Plenarprotokoll 20/31 vom 9.05.2012, 2395.

setzt.⁸⁸ Für den noch nicht beschlossenen Doppelhaushalt 2013/2014 sieht der erste Senatsentwurf ein Volumen von ca. 11,6 bzw. 11,8 Milliarden Euro vor.⁸⁹

In den Haushalten der vergangenen zwei Jahrzehnte sind jährlich etwa **eine Milliarde Euro strukturelles Defizit** enthalten. Milliardenfehlbeträge bestehen zudem neben dem Haushalt als verdeckte Defizite. Bereits Ende 2010 war die Stadt Hamburgs mit ca. 28 Milliarden Euro verschuldet. Hieraus resultiert ein Einsparungsdruck auf alle Politikbereiche. Die wirtschaftliche Situation des Hamburgischen Haushaltes analysierte der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg in seinem Bericht zur Haushaltslage 2011 vom 14. März 2011⁹⁰ (**Anlage AS 14**) und in einer beratenden Äußerung vom 12. Dezember 2011 für die Bürgerschaft und den Senat⁹¹ (**Anlage AS 15**). Dabei stellte er auch Risiken, strukturellen Handlungsbedarf und Anforderungen an notwendige Konsolidierung dar. Die einleitende Zusammenfassung lautete.

„Die Haushaltslage der Stadt ist [...] weiterhin schlecht, das durchschnittliche jährliche Defizit beträgt durchschnittlich eine Milliarde Euro.

Bekannte Mechanismen, dem daraus resultierenden Konsolidierungsdruck auszuweichen, funktionieren in Zukunft nicht mehr, weil

- eine Fortsetzung der Kreditaufnahme aufgrund der Schuldenbremse des Grundgesetzes (GG) ausscheidet,

- Vermögensveräußerungen mangels entsprechendem „Tafelsilber“ nicht mehr realistisch sind und

- eine Haushaltsentlastung auf Kosten des Erhalts von Straßen und Gebäuden bereits vielfach zu einem so maroden Zustand der Infrastruktur geführt hat, dass dies nicht mehr weiter hingenommen werden kann.

Das im Haushalt ausgewiesene Defizit zeigt dabei nur einen Teil des Haushaltsproblems. Viele Belastungen, denen die Stadt nicht mehr ausweichen kann, bildet es nicht ab: neben der zu erhöhenden Bau- und Straßenunterhaltung (einschließlich Grünanlagen und Ingenieurbauten fehlen hier rund 100 Mio. Euro jährlich) sind dies beispielsweise die künftige Finanzierung des Hafens nach dem Verbrauch der HHLA-Milliarde mit jährlich weiteren 100 Mio. Euro, die Ausfinanzierung des „Sondervermögens Schule – Bau und Betrieb“ durch kostendeckende Mieten aus dem Haushalt (100 Mio. Euro) oder die Finanzierung eines ebensolchen Mietmodells für die Gebäude der Hochschulen (Tzn. 19-39).

⁸⁸ Vgl. Plenarprotokoll vom 24.11.2011, 1615 f.

⁸⁹ Vgl. Bü-Drs. 20/4578 vom 11.-13.06.2012, 4, sowie zur Entwicklung Bü-Drs. 20/2500 vom 12.12.2011, 11, Tz. 5, Ansicht 3; ebenda 58, Tz. 96, Ansicht 13

⁹⁰ Vgl. Bü-Drs. 20/51 vom 14.03.2011.

⁹¹ Vgl. Bü-Drs. 20/2500 vom 12.12.2011.

*Das Defizit zwingt zum Handeln. Der Haushalt steht insbesondere mit Blick auf die Schuldenbremse unter erheblichem Konsolidierungsdruck.*⁹²

Der Umfang des strukturellen Defizits erfordere Aufgabenkritik und Strukturveränderungen. Bereits jetzt drückten Schuldendienst, Personalausgaben und gesetzliche Leistungen die sonstigen Haushaltsposten zunehmend an den Rand. Auf alle übrigen Haushaltspositionen zusammen entfalle bereits jetzt nur noch ein Anteil von 28 %.⁹³ Nur ein Bruchteil hiervon werde auf Investitionen verwandt. Die Haushaltsmittel reichten bereits seit vielen Jahren nicht mehr aus, um dringend notwendige Substanzerhaltungsinvestitionen zu tätigen. Allein durch **unterlassene und unzureichende Sanierung der öffentlichen Infrastruktur** laufe jährlich ein **verdecktes strukturelles Defizit** auf, dessen Höhe der Rechnungshof nur für einzelne Teilbereiche ermitteln konnte und für diese mit mindestens 322 Millionen Euro pro Jahr bezifferte.⁹⁴ Die Höhe des aufgelaufenen **Erhaltungsinvestitionsrückstaus** bezifferte der Rechnungshof nur für die exemplarischen Teilbereiche mit **4,7 Milliarden Euro**.⁹⁵ Angesichts der Defizitentwicklung seien allein seit 1995 **Vermögensgegenstände im Wert von über 7 Milliarden Euro veräußert** worden.⁹⁶

Auch auf Haushaltsrisiken der Einrichtungen und Beteiligungen der Stadt, insbesondere über die HGV, wies der Rechnungshof hin. Unabhängig von den hier derzeit erforderlichen unmittelbaren Zuschüssen und Verlustübernahmen, würden hier erhebliche versteckte Belastungen geschaffen, die erst nach Jahren im Haushalt sichtbar würden. Zusätzlich würde der Haushalt hier durch Risiken und künftige Zahlungen aus Bürgschaften und Gewährträgerhaftungen belastet.⁹⁷

Als zentrales Haushaltsrisiko wies der Rechnungshof auf die Entwicklung der Personalkosten hin. Diese stellten bereits jetzt den größten Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben im Haushalt dar. Sie seien allein zwischen 2006 und 2010 um rund 10 % auf 4,3 Milliarden Euro jährlich gestiegen.⁹⁸ Die Steigerung betreffe einerseits die Kosten für aktives Personal und die Beihilfe. Andererseits stiegen auch die Kosten für die Versorgung stark an und könnten durch die gebildeten Rückstellungen und Sondervermögen nicht annähernd gedeckt werden.⁹⁹ Bei den Personalkosten seien auch zukünftig überproportionale Kostenzuwächse zu

⁹² Vgl. Bü-Drs. 20/2500 vom 12.12.2011, 6, Tz 1.

⁹³ Vgl. Bü-Drs. 20/2500 vom 12.12.2011, 10, Tz 5.

⁹⁴ Vgl. Bü-Drs. 20/2500 vom 12.12.2011, 26, Tz. 38.

⁹⁵ Vgl. Bü-Drs. 20/2500 vom 12.12.2011, 18-26, Tz.19-39.

⁹⁶ Vgl. Bü-Drs. 20/2500 vom 12.12.2011, 10 f. Tz. 5, 16, Tz 14.

⁹⁷ Vgl. Bü-Drs. 20/2500 vom 12.12.2011, 38, Tz.58, 40 Tz. 62 a.E.

⁹⁸ Vgl. Bü-Drs. 20/2500 vom 12.12.2011, 28, Tz. 42.

⁹⁹ Vgl. Bü-Drs. 20/2500 vom 12.12.2011, 33 f., Tz. 51 f.

erwarten. Dies gelte selbst dann, wenn die vom Senat zugrunde gelegte Politik eines jährlichen Stellenabbaus von rechnerisch jährlich 250 Vollzeitstellen bis zum Jahr 2020¹⁰⁰ voll umgesetzt werde.¹⁰¹ Der Rechnungshof berechnete darüber hinaus, dass nach dem Personal-Finanzplan des Senats für die Jahre 2011-2015, der trotz Einsparung bereits eine jährliche Personalkostensteigerung von 1,36 % vorsehe, nicht nur 250 Vollzeitstellen, sondern etwa 700 Vollzeitstellen jährlich eingespart werden müssten.¹⁰²

Bereits Ende 2010 war die Stadt mit ca. 28 Milliarden Euro verschuldet und leistete jährlich über eine Milliarde Zinsdienst hierauf bereits in der derzeitigen Niedrigzinsphase bei erheblich steigendem Zinsrisiko.¹⁰³ Das weiterhin jährlich auflaufende Defizit betrage durchschnittlich eine Milliarde Euro.¹⁰⁴ Für die langfristigen politischen und finanziellen Handlungsspielräume folgerte der Rechnungshof:

„Die bislang aufgelaufenen Schulden von rund 28 Mrd Euro [...] mit Zinsverpflichtungen von rund 1 Mrd Euro jährlich schränken die finanzpolitische Handlungsfähigkeit für die nächsten Jahrzehnte erheblich ein. Neue Schulden verringern zunehmend den Handlungsspielraum, statt ihn zu erhöhen. [...] Neue Schulden erhöhen inzwischen nicht mehr den Handlungsspielraum, sie verringern ihn zunehmend. [...] Die Krediteinnahmen konnten langfristig nicht zu einer Erweiterung der politischen Gestaltungsmöglichkeiten beitragen. Sie dienen wirtschaftlich viel mehr der Finanzierung ausgewachsener Zinsverpflichtungen und reichten in späteren Jahren auch hierfür nicht mehr aus. Die Verschuldung „nährt sich selbst“.“¹⁰⁵

In der Beratung des Haushaltsausschusses vom 25. April 2012 betonte ein Vertreter des Rechnungshofes die Kernbotschaft an Senat und Bürgerschaft, dass unter Berücksichtigung von Inflation und anderer Effekte bis 2020 nun in jedem Jahr weitere **Einsparungen erforderlich** seien. Die Sparmaßnahmen müssten auf Grundlage von Aufgabenkritik und Strukturveränderung frühzeitig eingeleitet werden, um die **Schuldenbremse** einhalten zu können.¹⁰⁶ Die fundamentale Ausrichtung der gesamten Haushaltspolitik des Senats auf den Abbau des Defizits formulierte dieser entsprechend deutlich:

¹⁰⁰ Vgl. Bü-Drs. 20/1290 vom 26.08.2011.

¹⁰¹ Vgl. Bü-Drs. 20/2500 vom 12.12.2011, 29, Tz. 49 f.

¹⁰² Vgl. Bü-Drs. 20/2500 vom 12.12.2011, 33, Tz. 50.

¹⁰³ Vgl. Bü-Drs. 20/51 vom 14.03.2011, 8, Tz. 7, 28 f., Tz. 43 f., Bü-Drs. 20/2500 vom 12.12.2011, 11 f., 16, Tz. 5, 14.

¹⁰⁴ Vgl. Bü-Drs. 20/2500 vom 12.12.2011, 6, Tz. 1.

¹⁰⁵ Vgl. Bü-Drs. 20/51 vom 14.03.2011, 5, Tz. 4, 21, Tz. 30.

¹⁰⁶ Vgl. Bü-Drs. 20/4197 vom 14.05.2012, 4.

„Bei allen Schritten der Planung und Steuerung des hamburgischen Haushalts – beginnend mit der Aufstellung des Haushaltsplan-Entwurfs 2011/2012 – verfolgt der Senat das Ziel, in einem stetigen, mehrjährigen Prozess den Haushalt zu sanieren und das vorgefundene strukturelle Defizit schrittweise bis auf null abzubauen. Der Senat bekennt sich ausdrücklich zu dem in Artikel 109 Absatz 3 des Grundgesetzes formulierten grundsätzlichen Verbot weiterer Nettokreditaufnahme – der sog. „Schuldenbremse“ – und wird diese Vorgabe für Hamburg umsetzen. Das Bekenntnis zur Schuldengrenze gilt [...] auch für die Vorgabe des Grundgesetzes, dass die Haushalte bereits ab 2011 so aufzustellen sind, dass die Einhaltung der Schuldenbremse ab 2020 möglich wird.“¹⁰⁷

2. Finanzielle Auswirkungen eines erfolgreichen Volksentscheids

Die mit einem erfolgreichen Volksentscheid rechtsverbindlich veranlassten Kosten wurden vielfältig und kontrovers thematisiert. Die unterschiedlichen Zahlen resultieren dabei einerseits aus Bewertungs- und Prognoseunsicherheiten. Andererseits wurden auch unterschiedliche Maßnahmen zur Erfüllung der Vorgaben für erforderlich und möglich erachtet. Strukturell zu unterscheiden sind dabei die unmittelbaren Kosten des Erwerbs der Netze, die damit notwendig zu übernehmenden wirtschaftlichen Erhaltungs- und Ertüchtigungsmaßnahmen sowie die darüber hinaus weisenden energiepolitisch motivierten Steuerungsinvestitionen zur Förderung der verbindlichen Ziele des Volksentscheides.

2.1 Erwerbskosten

In Senat und Bürgerschaft wird derzeit allein für den Erwerb der Netze Beträge von „**mindestens 2,2 Milliarden**“¹⁰⁸ veranschlagt.

Die genaue Bewertung wird durch fehlende Informationen über die Netze und tatsächliche wie rechtliche Bewertungsunsicherheiten erschwert.¹⁰⁹ Die jüngsten Berechnungen in Höhe von 2,2 Milliarden Euro basieren auf Bewertungen im Rahmen der im November 2012 erfolgten Beteiligung in Höhe von 25,1 %.

Darin sind die notwendig mit veranlassten Erhaltungs- und Ertüchtigungsinvestitionen noch nicht enthalten. Ebenfalls nicht eingerechnet sind die darüber hinausgehenden energiepolitisch-proaktiven Investitionen, mit denen die von den Initiatoren angestrebten Steuerungsziele über den status-quo hinaus erzielt werden sollen. Gleichfalls unberücksichtigt sind die engeren und weiteren Transaktionskosten für Beratung und Finanzierung.

¹⁰⁷ Vgl. Bü-Drs. 20/700 vom 3.05.2011, 2

¹⁰⁸ Vgl. Staatsrat Jens Lattmann (Finanzbehörde) im Haushaltsausschuss und Umweltausschuss, Wortprotokoll 20/15, 20/6 vom 8.12.2011, 36.

¹⁰⁹ Vgl. Wortprotokoll 19/23 (Umweltausschuss) vom 23.11.2010, 32-36, 58 f.

2.2 Erhaltungs- und wirtschaftlich notwendige Ertüchtigungsmaßnahmen

Für die reine Instandhaltung und die für den wirtschaftlichen Netzbetrieb notwendigen Ertüchtigungsmaßnahmen ist ein **zusätzlicher Investitionsaufwand von mindestens 200 Millionen Euro pro Jahr** zu erwarten. Auch erheblich höhere Kosten sind realistisch. *

Bezüglich des Zustands der Netze und der Höhe etwaiger Investitionsstaus bestehen Bewertungsunsicherheiten und fehlen präzise Daten. Im Idealfall kann angenommen werden, dass die Netze in einem altersentsprechenden, aber funktions- und betriebstüchtigem Zustand ohne besonderen Investitionsstau seien.¹¹⁰ Jedoch sinken im Vorfeld einer Veräußerung bei den gegenwärtigen Netzbetreibern die Anreize für Investitionen. Die bisherigen tatsächlichen Investitionen und Investitionszusagen der Betreiber sind aus Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten heraus erfolgt.¹¹¹ Sie dürften also als Untergrenze des notwendigen Investitionsaufwands anzusehen sein.

Für die reinen Erhaltungs- und Ausbauinvestitionen sahen Vattenfall und E.ON bereits vor den Verhandlungen mit dem Senat über eine Milliarde Euro für die nächsten 6 Jahre allein in das Strom- und Gasnetz vor.¹¹² Das Fernwärmenetz ist dabei noch nicht berücksichtigt. Im Rahmen der Verhandlungen der Stadt haben die Versorgungsunternehmen für denselben Zeitraum ein Investitionsvolumen von etwa 1,6 Milliarden Euro – in Strom-, Gas- und Fernwärmenetz – zugesichert.¹¹³

Nach Würdigung der Hamburgischen Finanzbehörde entfällt – die zugesagten Investitionen in die Energieerzeugung herausgerechnet – davon gut eine Milliarde auf die Investition in die Netze.¹¹⁴ Auch die Sachverständigen im Haushaltsausschuss bestätigten diese Größenordnungen. Insgesamt haben die Energieversorger im Rahmen der Kooperationsverträge keine Investitionen zugesichert, die sie nicht ohnehin aus Wirtschaftlichkeitserwägungen hätten tätigen müssen.¹¹⁵ Die Investitionen ergäben sich überwiegend unmittelbar aus dem Gesetz oder erfolgten rein aus wirtschaftlich-rationalen Gründen.¹¹⁶ So kündigte Vattenfall

¹¹⁰ Vgl. Wortprotokoll 19/23 (Umweltausschuss) vom 23.11.2010, 10, 19, 29 f., 42, 61.

¹¹¹ Vgl. Wortprotokoll 19/23 (Umweltausschuss) vom 23.11.2010, 10, 19, 29 f., 42, 61.

¹¹² Vgl. Wortprotokoll 20/15 (Haushaltsausschuss) / 20/6 (Umweltausschuss) vom 8.12.2011, Anlage 1, 67.

¹¹³ Vgl. hierzu Bü-Drs. 20/2392 vom 29.11.2011, 2.

¹¹⁴ Vgl. Staatsrat Jens Lattmann (Finanzbehörde), Wortprotokoll 20/15 (Haushaltsausschuss) / 20/6 (Umweltausschuss) vom 8.12.2011, 36.

¹¹⁵ Vgl. Sebastian Schröder (HWWI), Wortprotokoll 20/20 (Haushaltsausschuss) / 20/10 (Umweltausschuss) vom 22.03.2012, 11.

¹¹⁶ Vgl. Ben Schlemmermeier (LBD-Beratungsgesellschaft), Wortprotokoll 20/20 (Haushaltsausschuss) / 20/10 (Umweltausschuss) vom 22.03.2012, 43 f.

allein für das Jahr 2011 Investitionen in Höhen von 207 Millionen Euro für Erhalt, Automatisierung und Ausbau der Netzinfrastruktur in Hamburg an.¹¹⁷

Aus der Netzübernahme ergeben sich zudem erhebliche Personalverpflichtungen durch Personalübergang von den bisherigen Betreibern und zusätzlichem Personalbedarf auf der wirtschaftlichen und technischen Führungsebene.¹¹⁸ Damit verbunden sind neben den Kosten, je nach rechtlicher Ausgestaltung, erhebliche Risiken im Hinblick auf Vorsorge- und Pensionslasten.

2.3 Energiepolitische Investitionen

Eine Förderung der durch die Abstimmungsvorlage verbindlich vorgegebenen Steuerungsziele verursacht nach Auffassung der Sachverständigen ganz erhebliche zusätzliche und derzeit nicht refinanzierbare Kosten. Die Sachverständigen betonten, dass weder im Kaufpreis selbst noch in den wirtschaftlich sinnvollen Netzertüchtigungsmaßnahmen die **Kosten für weitergehende energiepolitische Steuerungsinvestitionen** enthalten seien.

Die Aufrechterhaltung der jetzigen Bewirtschaftungseffizienz von 100 % vorausgesetzt, ist mit den bisher geschilderten Investitionen von mindestens 1,6 Mrd. EUR lediglich der Netzbetrieb zum status-quo fortzusetzen. Die Steuerungsziele wären erst durch zusätzliche längerfristige Investitionen in Milliardenhöhe zu fördern. Nach Angaben der Volksinitiatoren soll die Entwicklung und Erforschung neuer Netztechnologien, insbesondere in „**Smart Grids**“, „**Smart Metering**“ und **dezentrale Versorgung** vorangetrieben werden und Hamburg dabei eine Vorreiterrolle einnehmen. Insoweit handele es um sog. „proaktive Investitionen“ in Technologieförderung.¹¹⁹

Die hierzu erforderlichen Investitionen in neuartige Netztechnologien verursachten erhebliche zusätzliche Investitionskosten. Dies führt zu steigenden Strompreisen und sei aus rechtlichen und aus wirtschaftlichen Gründen derzeit insbesondere auch nicht aus dem Netzbetrieb refinanzierbar.¹²⁰

Obwohl allein in dieser Investitionskomponente die laut Abstimmungstext rechtsverbindlich zu fördernde Zielwirksamkeit der Vorlage liegt, finden sich weder in den Abstimmungstexten noch in den Stellungnahmen der Volksinitiatoren konkrete Kostenansätze oder Finanzierungsmodelle hierzu. Auch in keinem der vorgelegten Gutachten werden diese Investitionen konkretisiert oder quantifiziert. Ein **Finanzierungskonzept** wurde nicht vorgelegt.

¹¹⁷ Pressemitteilungen Vattenfall vom 6.01.2011

¹¹⁸ Vgl. Wortprotokoll 19/23 (Umweltausschuss) vom 23.11.2010, 37, 39 f., 53, 57 und insb. 58 f., 65.

¹¹⁹ Vgl. Wortprotokoll 19/23 (Umweltausschuss) vom 23.11.2010, 8 f., 11 f.

¹²⁰ Vgl. Wortprotokoll 19/23 (Umweltausschuss) vom 23.11.2010, 30 f., 38, 46 f., 53.

Lediglich verschiedene Sachverständigen nahmen eine Einordnung dieser Kosten im Verhältnis zu den reinen Erwerbskosten vor:

„Das heißt, wenn man also in den Netzen etwas machen will, wenn man die Netze nicht so bestehen lassen will, wie sie jetzt sind, sondern wenn man sie modernisieren will [...], dann kostet das jede Menge Geld, die man aus dem Netznutzungsentgelt derzeit nicht bezahlen kann [...].“¹²¹

„[...] in erheblichem Umfang in die Netze investiert wird, nicht nur, um sie zu erhalten, sondern eben halt auch, die Netze zu ertüchtigen für die Anforderungen der Zukunft, die sogenannten Smart Grids, also diese intelligenten Netze. Und dies bedeutet, dass die Netzbetreiber [...] viel Geld in die Hand nehmen müssen[...]. Und dafür wird Geld in erheblichem Umfang erforderlich sein, die Netze entsprechend stark zu machen.“¹²²

„Investitionen, es sind immense Investitionen notwendig. Das mag sein, dass immense Investitionen notwendig sind, insbesondere, wenn die Umstellung auf Smart Grids erfolgt. [...] Das ist ganz klar, wenn ich heute aufgrund von gesetzlichen Vorgaben Investitionen tätigen muss, die ich nicht refinanzieren kann, dann drückt das den Ertragswert.“¹²³ *

VI. Änderungen einschlägiger Rechtsmaterien

Das Recht der plebiszitären Demokratie in Hamburg Recht ist eine junge und dynamische Rechtsmaterie. Sowohl auf der Ebene des Verfassungsrechts als auch auf der Ebene des einfachen Rechts wurden die Regelungen in der jüngeren Vergangenheit fortgeschrieben (1).

Daneben wurden auf Bundesebene wie auf Landesebene durch strenge finanzverfassungsrechtliche Strukturentscheidungen die Spielräume und Bedingungen politischer Gestaltung tiefgreifend reformiert (2).

1. Entwicklungen im Recht der plebiszitären Demokratie

Auf Bundesebene prägt nach der grundgesetzlichen Ausgestaltung die parlamentarische Demokratie die Rechtserzeugung und die Legitimation politischer Herrschaft. In Ergänzung zur parlamentarischen Demokratie sehen inzwischen alle Landesverfassungen mehr oder weni-

¹²¹ Vgl. Holger Kues (RA), Wortprotokoll 19/23 (Umweltausschuss) vom 23.11.2010, 38 [Hervorhebung nicht im Original]

¹²² Vgl. Michael Wübbels (VKU Berlin), Wortprotokoll 19/23 (Umweltausschuss) vom 23.11.2010, 45 f. [Hervorhebung nicht im Original]

¹²³ Vgl. Rudolf Böck (BBH München), Wortprotokoll 19/23 (Umweltausschuss) vom 23.11.2010, 49 [Hervorhebung nicht im Original]

ger stark ausgeprägte Elemente plebiszitäre Demokratie vor. Auch in Hamburg wurden verfassungsrechtliche und einfachrechtliche Bestimmungen geschaffen.

1.1 Änderungen der Hamburgischen Verfassung

Die Volksgesetzgebung nach Art. 50 HV wurde erst mit dem Fünften Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 29. Mai 1996 in die Verfassung eingefügt.¹²⁴ Mit dem Achten Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 16. Mai 2001 wurde die Bestimmung überarbeitet.¹²⁵ Dabei wurde die Möglichkeit einer Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung (andere Vorlage) eingeführt und die Mindestzustimmung für das Zustandekommen einer Volksinitiative halbiert.

Mit dem Elften Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 16. Dezember 2008 wurde Art. 50 HV neu gefasst.¹²⁶ Die Novelle betraf auch den Wortlaut des Katalog der Gegenstände in Art. 50 Abs. 1 S. 2 HV, die nicht Gegenstand von Volksgesetzgebung und sonstiger Vorlage sein können. Das Wort „Haushaltsangelegenheiten“ wurde durch „Haushaltspläne“ ersetzt. Zugleich wurde in Art. 50 Abs. 2 S. 2 HV der Bürgerschaft oder einem Fünftel ihrer Mitglieder die Möglichkeit eröffnet, ein Prüfungs- und Berichtersuchen zu den finanziellen Auswirkungen der Volksinitiative an den Rechnungshof richten.

In der Bürgerschaftsdrucksache des interfraktionellen Gesetzesentwurfs vom 14. November 2008¹²⁷ heißt es dazu:

„Klargestellt wird, dass sie [Anm. d. Verf.: Volksentscheide] finanzielle Auswirkungen haben können und dürfen.“

„Mit dem Begriff „Haushaltspläne“ statt „Haushaltsangelegenheiten“ wird klargestellt, dass finanzwirksame Vorlagen grundsätzlich zulässig sind (vergleiche HVerfG 5/04). Satz 3 bleibt unverändert.“

„Das Recht der Bürgerschaft, ein Prüfungs- und Berichtersuchen an den Rechnungshof zu richten, soll dem Rechnungshof die Möglichkeit eröffnen, zu den finanziellen Auswirkungen einer Volksinitiative Stellung zu nehmen.“

In der ersten Lesung mit Annahme des Gesetzesentwurfs durch die Bürgerschaft am 19. November 2008¹²⁸ heißt es dazu weiter:

¹²⁴ Vgl. HmbGVBl. 1996, Nr. 19, 77 f.

¹²⁵ Vgl. HmbGVBl. 2001, Nr. 18, 105

¹²⁶ Vgl. HmbGVBl. 2008, Nr. 57, 431 f.

¹²⁷ Vgl. Bü-Drs. 19/1476 vom 14.11.2008, 3.

„Es wird auch klargestellt, dass finanzwirksame Volksentscheide zulässig sind.“

„Die in der Regel wichtigste Folge ist und bleibt nun einmal die Haushaltsfolge, das Geld. Wer vermeintliche Wohltaten beschließen will, muss wissen, welche Kosten dadurch entstehen. Nun wissen wir aus diversen Haushaltsdebatten [...] dass die Frage der Haushaltswirksamkeit häufig aus den verschiedenen Perspektiven dieses Hauses sehr unterschiedlich beurteilt wird. Mit der expliziten Übernahme des Artikels 71 Absatz 2 schaffen wir die Möglichkeit, dass der Rechnungshof als unabhängige Instanz eine Beurteilung über die künftigen finanziellen Auswirkungen eines Volksentscheides abgeben kann. [...] Das ist wichtig, denn bei einer Volksgesetzgebung muss der Grundsatz gelten, wer bestellt, der bezahlt.“

Die Eröffnung der verfassungsgerichtlichen Entscheidung über die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheiden in Art. 50 Abs. 6 S. 1 HV ist seit seiner Einführung unverändert. Auch der entsprechende Wortlaut des heutigen Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV gilt seit seiner Einführung unverändert fort und wurde lediglich mit dem Neunten Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 16. Mai 2001 von Nr. 3a zu Nr. 5.¹²⁹

1.2 Änderungen des einfachen Rechts

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben werden teilweise einfachrechtlich konkretisiert.

1.2.1 Änderungen des Hamburgischen Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Volksabstimmungsgesetz – VAbstG)

Mit dem Gesetze über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Volksabstimmungsgesetz – „VAbstG“) vom 20. Juni 1996 regelte der einfache Gesetzgeber weitere Einzelheiten zu Art. 50 HV, einschließlich einzelner Antragsverfahren zum Hamburgischen Verfassungsgericht.¹³⁰ Zuletzt erfolgten mit Gesetz vom 9. Oktober 2012 weitgreifende Neufassungen und Fortentwicklungen.¹³¹ Dabei wurde unter anderem in § 5 Abs. 4 VAbstG eine Pflicht des Senats zur Anrufung des Hamburgischen Verfassungsgerichts gegen die Durchführung eines Volksbegehrens bei „erheblichen Zweifeln“ an der Verfassungsmäßigkeit einer zustande gekommenen Volksinitiative geregelt. Ferner wurden in §§ 26, 27 VAbstG Regelungen zu bestehenden verfassungsgerichtlichen Verfahren klargestellt und weitere Regelungen und neue Verfahrensarten eingeführt.

¹²⁸ Vgl. Plenarprotokoll 19/15 vom 19.11.2008, 791 und 793.

¹²⁹ Vgl. HmbGVBl. 2001, Nr. 18, 108.

¹³⁰ Vgl. HmbGVBl. 1996, Nr. 24, 136-140.

¹³¹ Vgl. HmbGVBl. 2012 Nr. 41, 440-447.

1.2.2 Änderungen des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht

Im Zuge der letzten Änderung des VAbstG im Hinblick auf die Antragsverfahren zum Hamburgischen Verfassungsgericht wurde auch das „Gesetz über das Hamburgische Verfassungsgericht“ („VerfGG HA“) vom 23. März 1982 mit dem Siebenten Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht vom 9. Oktober 2012 geändert.¹³² Dabei wurde insbesondere die Zuständigkeit des Hamburgischen Verfassungsgerichts nach § 14 Nr. 5 VerfGG HA neugefasst und dynamisch an die jeweils geltende Fassung des VAbstG gekoppelt.

2. Entwicklung neuer finanzverfassungsrechtlicher Rahmenbedingungen

Sowohl das Grundgesetz („GG“) als auch die HV sehen nunmehr eine sogenannte „Schuldenbremse“ vor. Damit wurden die Haushaltsdisziplin und die Verhinderung von Neuverschuldung als verfassungsrechtlich verbindliche Pflichten festgeschrieben. Zur Bedeutung dieser neuen rechtsverbindlichen und justiziablen Maßstäbe hat der Hamburgische Rechnungshof bereits im Jahr 2011 zur grundgesetzlichen Regelung ausgeführt:

„Für die Jahre 2011 bis 2019 verlangt das GG in Artikel 143 d Absatz 1 von den Ländern, ihre Haushalte so aufzustellen, dass ab 2020 die Vorgaben der Schuldenbremse uneingeschränkt erfüllt werden können. Das bestehende strukturelle Defizit des Haushalts kann nur in einem längerfristigen Prozess abgebaut werden. Deshalb besteht auch rechtlich keine Alternative zu einer sofortigen nachhaltigen Haushaltskonsolidierung. Auch aus diesem Grund müssen die Weichen hierfür zu Beginn dieser Legislaturperiode von Senat und Bürgerschaft gestellt werden.“¹³³

„Damit ist für die Länder ein – unmittelbar geltendes – Verbot struktureller kreditfinanzierter Defizite normiert [...]“¹³⁴

2.1 Änderungen des Grundgesetzes

Im Rahmen der sogenannten Föderalismusreform II wurden mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes („GG“) vom 29. Juli 2009 das Haushaltsrecht von Bund und Ländern den strengen Regelungen einer Schuldenbremse unterworfen.¹³⁵ Insbesondere wurde Art. 109 GG neugefasst, Art. 109a eingeführt und in Art. 143d GG Übergangsvorschriften

¹³² HmbGVBl. 2012 Nr. 41, 447.

¹³³ Bü-Drs. 20/51 vom 14.03.2011, 32, Tz. 53; Bü-Drs. 20/2500 vom 12.12.2011, 11 f., 16, Tz. 5, 14.

¹³⁴ Bü-Drs. 20/2500 vom 12.12.2011, 11, Tz. 67, entsprechend BT-Drs. 16/12410 vom 24.03.2009, 6; BR-Drs. 262/09 vom 24.03.2009, 6.

¹³⁵ BGBl. I 2009 Nr. 48, 2248.

geschaffen. Die Schuldenbremse des neu eingeführten Art. 109 Abs. 3 GG verlangt, dass spätestens ab 2020 die Haushalte der Länder grundsätzlich **ohne Einnahmen aus Krediten** auszugleichen sind. Durch landesrechtliche Normen darf lediglich eine vorübergehende Kreditaufnahme aufgrund konjunktureller Haushaltsbelastungen oder außergewöhnlicher Notsituationen zugelassen werden. Diese müssen bei positiver konjunkturelle Entwicklung verbindlich getügt werden. Bereits für die Jahre 2011 bis 2019 verlangt Art. 143d Abs. 1 GG, dass die Länder ihre Haushalte so aufzustellen, dass ab 2020 die Vorgaben der Schuldenbremse uneingeschränkt erfüllt werden können.

Art. 109a GG sieht als gemeinsames Organ von Bund und Ländern den Stabilitätsrat vor. Er soll die Wahrung der des neuen strengen Haushaltsrechts institutionell absichern und überwacht fortlaufend die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern.

2.2 Erlass des Stabilitätsratsgesetzes

Aufgrund des Art. 109a GG wurde das Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen vom 10. August 2009 (Stabilitätsratsgesetz – „StabiRatG“) erlassen.¹³⁶ Das StabiRatG regelt das Nähere zur Errichtung des Stabilitätsrates, der von ihm zu leistenden Haushaltsbeobachtung, der Feststellung von drohenden Haushaltsnotlagen und der Durchführung von Sanierungsprogrammen.

2.3 Änderung der Hamburgischen Verfassung

Mit dem Dreizehnten Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 19. Juni 2012 wurde eine ab dem Jahr 2020 geltende Fassung des Art. 72 HV geschaffen und ein Art. 72a HV eingefügt.¹³⁷

Der neue Art. 72 HV schreibt für Hamburg die Maßstäbe der Haushaltswirtschaft und das **Verbot der strukturellen Kreditfinanzierung** ähnlich den Art. 109 GG und Art. 115 GG landesverfassungsrechtlich fest. Dabei wurde von der nach Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG eröffneten Möglichkeit der Gestattung einer vorübergehenden Kreditaufnahme aufgrund konjunktureller Haushaltsbelastungen oder außergewöhnlicher Notsituationen Gebrauch gemacht.

In Art. 72a HV wurde in Anlehnung an die Regelung des Art. 143d GG die Pflicht normiert, bereits ab dem Haushaltsjahr 2013 die Haushaltspläne so aufzustellen, dass spätestens mit Ablauf des Haushaltsjahres 2019 die Vorgaben der strengen Schuldenbremse voll eingehalten werden. Hierzu besteht nun, strenger als nach Art. 143d Abs. 1 S. 6 GG, die Pflicht, in den Haushaltsplänen einen kontinuierlichen Abbau des strukturellen Defizits vorzusehen und

¹³⁶ Vgl. BGBl. I Nr. 53, 2702.

¹³⁷ Vgl. HmbGVBl 2010, Nr. 28, 235 f.

eine Verminderung der Nettokreditaufnahme anzustreben. Ein Ausführungsgesetz zu Art. 72 S. 4 HV wird das Nähere einfachgesetzlich regeln.

B. ZUR RECHTSLAGE

Der Antrag ist zulässig und begründet.

I. Zulässigkeit

Die Zuständigkeit des Hamburgischen Verfassungsgerichts für die Entscheidung über die Durchführung eines Volksentscheides folgt unmittelbar aus Art. 50 Abs. 6 S. 1 HV und Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV.

1. Statthaftigkeit

Für die Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts über die Durchführung eines Volksentscheides sehen Art. 50 Abs. 6 S. 1 HV und Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV ein entsprechendes Antragsverfahren vor.

1.1 Anlage in Art. 50 Abs. 6 S. 1 HV

1.1.1 Verfassungswortlaut

Die Verfassung selbst gewährleistet nach ihrem Wortlaut in Art. 50 Abs. 6 S. 1 HV eine verfassungsgerichtliche Entscheidung über die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid:

„Das Hamburgische Verfassungsgericht entscheidet auf Antrag des Senats, der Bürgerschaft, eines Fünftels der Abgeordneten der Bürgerschaft oder der Volksinitiatoren über die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid.“ [Hervorhebung nicht im Original]

Die verfassungsrechtliche Gewährleistung verlangt damit explizit zwei Verfahren nebeneinander und nicht alternativ: Ein Verfahren gegen Volksbegehren auf Durchführungsebene und ein Verfahren gegen Volksentscheide auf Durchführungsebene.

Zum klaren Wortlaut stellt auch die einschlägige Kommentarliteratur fest:

„Die beiden Verfassungsbestimmungen [Anm. d. Verf.: Art. 50 Abs. 6 S. 1 HV und Art. 65 Abs. 3 S. Nr. 5 HV] beschränken die Streitgegenstände, über die das Verfassungsgericht entscheidet, jeweils auf die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid. Sie lassen nach ihrem Wortlaut aus dem dreistufigen

*gen Verfahren des Art. 50 nur zwei zur Entscheidung zu, dies zudem begrenzt auf die Durchführung.*¹³⁸

1.1.2 Verfassungssystematik

a) Zwei Kontrollgegenstände

Mit „Durchführung von Volksentscheiden“ bezeichnet die konsequente und systematische Terminologie der Verfassung einen von der „Durchführung von Volksbegehren“ eindeutig und überschneidungsfrei abzugrenzenden Verfahrensabschnitt. Dieser beginnt schon begrifflich nicht vor dem Antrag auf Durchführung des Volksentscheids durch die Initiatoren. Er dauert über die eigentliche Stimmabgabe fort. Und er ist jedenfalls mit der Annahme oder Nicht-Annahme des Volksentscheides beendet.

Systematisch und begrifflich unterscheidet Art. 50 HV durchgehend streng zwischen den Verfahren der Volksbegehren und Volksentscheid. Diese sind systematisch jeweils in ihren Verfahrensabschnitten differenziert geregelt. Sie beginnen jeweils mit einem Initiativakt, dem Antrag auf Durchführung, und sie enden jeweils mit einem Durchführungsergebnis, nämlich dem Zustandekommen bzw. der Annahme.

So wird von „Volksbegehren“ erst mit dem Antrag auf Durchführung des Volksbegehrens gemäß Art. 50 Abs. 2 S. 4 HV gesprochen. Wird kein Antrag gestellt, wird gar kein Volksbegehren begründet.¹³⁹ Wird der Antrag gestellt, erfolgt die „Durchführung des Volksbegehrens“ durch den Senat gemäß Art. 50 Abs. 2 S. 6 HV. Systematisch endet das Verfahren des Volksbegehrens gemäß Art. 50 Abs. 2, S. 8 HV mit dessen „Zustandekommen“. Die „Durchführung des Volksbegehrens“ liegt folglich zwischen dem hierauf gerichteten Antrag und dem etwaigen Zustandekommen.

Erst im Anschluss an ein nach Absatz 2 zustande gekommenes Volksbegehren – also erst nach der „Durchführung des Volksbegehrens“ – kann unter weiteren Voraussetzungen und nach weiterem Zeitablauf gemäß Art. 50 Abs. 3 S. 3 HV ein Antrag auf „Durchführung des Volksentscheids“ gestellt werden. Wird kein Antrag gestellt, beginnt das Verfahren des Volksentscheids nicht.¹⁴⁰ Nur wenn der Antrag gestellt wird, erfolgt die Durchführung des Volksentscheids, die gemäß Art. 50 Abs. 3 S. 10-13 HV mit dem Zustandekommen oder dem Nicht-Zustandekommen des Volksentscheids endet. Auch die „Durchführung des Volksentscheids“ liegt folglich zwischen dem hierauf gerichteten Antrag und dem Zustandekommen.

¹³⁸ Vgl. David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004, Art. 65, Rn. 71.

¹³⁹ Vgl. David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004, Art. 50, Rn. 68 f., 75 f.

¹⁴⁰ Vgl. David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004, Art. 50, Rn. 71 f., 75 f.

Die Verfassung unterscheidet damit Volksbegehren und Volksentscheid als jeweils eigenständige, abgegrenzte und einander nachfolgende, überschneidungsfreie Verfahren. Auch die Verfassungssystematik zeigt damit, dass der Wortlaut des Art. 50 Abs. 6 S. 1 HV und der systematische Regelungskontext des Art. 50 HV jeweils einen eigenen Rechtsbehelf gegen Volksbegehren und Volksentscheid gewährleistet.

Auch die unmittelbaren Rechtsfolgen der nebeneinander eröffneten gerichtlichen Entscheidungsverfahren sind verfassungsunmittelbar in Art. 50 Abs. 6 S. 2 HV differenzierend geregelt. Im Falle der Entscheidung über die Durchführung eines Volksbegehrens ruht die Durchführung des Volksbegehrens. Im Falle der Entscheidung über die Durchführung eines Volksentscheids ruht die Durchführung des Volksentscheids. Die Anordnung des Ruhens des Volksentscheids ginge ins Leere, wenn es kein eigenes Verfahren über die Durchführung eines Volksentscheids gäbe. Die Regelung dieses zweiten Falles hat nur deswegen einen Anwendungsfall, weil die Verfassung auch die Entscheidung über die Durchführung eines Volksentscheids explizit gebietet.

Es ist also in Art. 50 HV für beide Verfahrensstadien jeweils ein eigener Rechtsbehelf gewährleistet.

b) Einheitlicher Entscheidungsmaßstab

Der Prüfungsmaßstab der „Entscheidung über die Durchführung“ ist die umfassende materielle Kontrolle des Vorlagegegenstandes. Die Verfassung spricht bezüglich der beiden Rechtsbehelfe in Art. 50 Abs. 6 S. 1 HV einheitlich von der „Entscheidung über die Durchführung“, ohne Einschränkungen des Prüfungsmaßstabes vorzugeben. Das Hamburgische Verfassungsgericht hat in der Vergangenheit im Verfahren nach Art. 50 Abs. 6 S. 1 HV i.V.m. § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG bei der „Entscheidung über die Durchführung“ eine umfassende materielle Kontrolle des Vorlagegegenstandes vorgenommen. Zu prüfen war danach auch, ob die Grenzen des Art. 50 Abs. 1 S. 2 HV gewahrt sind oder ob die Vorlage mit sonstigem höherrangigem Recht vereinbar ist. Diesen Prüfungsmaßstab hat der einfache Gesetzgeber als „Entscheidung über die Durchführung“ nunmehr für Volksbegehren in § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG in einfachgesetzlicher Legaldefinition ausdrücklich klargestellt.¹⁴¹ Der einheitlichen Verfassungsvorgabe in Art. 50 Abs. 6 S. 1 HV entsprechend gelten bei der „Entscheidung über die Durchführung“ von Volksentscheiden dieselben Prüfungsmaßstäbe.

¹⁴¹ HmbVerfG, Urt. v. 14.12.2011, HVVerfG 3/10, LS, Rn. 144 (juris), vgl. ferner Bü-Drs. 20/4525, 8, 27.

Gleiss Lutz

1.1.3 Verfassungshistorie

Das Nebeneinander der verfassungsgerichtlichen Entscheidungen über Volksbegehren einerseits und Volksentscheid andererseits ist bereits seit den ersten Entwürfen¹⁴² im bis heute unveränderten Wortlaut der Art. 50 Abs. 6 HV angelegt.

1.1.4 Verfassungstelos

Die teleologische Auslegung der Verfassung bestätigt die Zweckmäßigkeit der verfassungsmittelbaren Gewährleistung einer umfassenden rechtlichen Überprüfungsmöglichkeit im Stadium der bevorstehenden Durchführung des Volksbegehrens.

a) Volksentscheid als demokratisches und politisches Aushandlungsmittel zum Volksbegehren

Volksentscheid und Volksbegehren werden von der Verfassung grammatisch und systematisch streng unterschieden, weil es sich um wesentlich verschiedene Gegenstände handelt. Den jeweiligen Verfahren kommt unter politischen und demokratischen Gesichtspunkten eine wesentlich unterschiedliche Bedeutung zu. Entsprechend folgen auch die gegen die jeweilige Durchführung von Verfassungs wegen garantierten Rechtsbehelfe eigenständigen und unterschiedlichen Rationalitäten.

Das Volksbegehren kann bereits durchgeführt werden, wenn das niedrige Quorum aus Art. 50 Abs. 1 S. 3 HV erreicht und das Anliegen von lediglich 10.000 zur Bürgerschaft Wahlberechtigten unterstützt wird. Das sind deutlich weniger als 1 % des gesamten Wahlvolkes. Im Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens artikuliert sich folglich zunächst nur der Wille einer engagierten Minderheit. Die politische Beteiligung in Volksinitiativen und Volksbegehren fußt in den politischen Teilhaberechten des Einzelnen. Sie sind aber keine dem Volk als Ganzem zuzurechnende Willensäußerung. Hierin unterscheiden sie sich in demokratischer Hinsicht wesentlich von Volksentscheiden.¹⁴³ Der unterschiedlichen demokratischen Qualität und der unterschiedlichen politischen Mobilisierung entspricht eine wesentlich unterschiedliche politische Relevanz.

Danach ist es zweckmäßig und verfassungspolitisch naheliegend, dass gemäß Art. 50 Abs. 6 S. 1 HV von den Antragsberechtigten der Ausgang eines Volksbegehrens abgewartet werden darf, ohne dass damit bereits die letzte gerichtliche Kontrollmöglichkeit verstrichen wäre. Grundsätzlich soll zunächst das Volk selbst über die Vorlage entscheiden dürfen und sie gegebenenfalls selbst stoppen. Darin kommt ein grundsätzliches Vertrauen in plebiszitäre Politik und Entscheidungsverfahren zum

¹⁴² Vgl. Bü-Drs. 15/2881 vom 11.02.1995, 2, 4

¹⁴³ So HmbVerfG, Urt. v. 14.12.2011, HVerfG 3/10, Rn. 121, 132, 139 und passim (jurs)

Ausdruck. Nur ausnahmsweise soll ein Gericht entscheiden müssen. Bestünde die spätere Kontrollmöglichkeit vor Durchführung des Volksentscheides nicht, wären die nach Art. 50 Abs. 6 S. 1 HV Antragsberechtigten gezwungen, auch bei geringsten Bedenken oder aus rein politischen Erwägungen heraus gerichtlichen Rechtsschutz zu suchen. Es müsste geklagt werden, bevor klar wäre, ob ein Volksbegehren überhaupt zustande kommt. Die antragsberechtigten Organe der repräsentativen Demokratie müssten früh und häufig gegen direktdemokratische Bestrebungen vor Gericht ziehen. Dadurch würde das Vertrauen in beide Säulen demokratischer Rechtserzeugung unnötig gefährdet. Das politische Engagement der Bürger und die konstruktive Ergänzung plebiszitärer und parlamentarischer Demokratieelemente, die durch die plebiszitären Verfahren nach Art. 50 HV gefördert werden soll,¹⁴⁴ würden durch vorzeitige Gerichtsentscheidungen ersetzt. Weil aber Art. 50 Abs. 6 S. 1, 2. Alt. HV die Verfassung eine Rechtskontrolle vor Durchführung des Volksentscheides noch ermöglicht, wird sie insgesamt seltener erforderlich sein.

Dieselbe Wertung bringt – einfachgesetzlich – auch der mit Gesetz vom 9. Oktober 2012 eingeführte § 5 Abs. 4 VAbstG zum Ausdruck. Danach trifft den Senat eine Pflicht zur Anrufung des Verfassungsgerichts bereits gegen die Durchführung eines Volksbegehrens nur bei „erheblichen Zweifeln“ an der Verfassungsmäßigkeit einer zustande gekommenen Volksinitiative. Die frühzeitige Rechtskontrolle soll nur „im ernstlichen Zweifelsfall unabhängig von politischen Opportunitäts Gesichtspunkten“ sichergestellt sein, wie die Gesetzesbegründung betont.¹⁴⁵ Nur in Extremfällen soll der politische Prozess vorzeitig durch gerichtliche Kontrolle unterbunden werden. Dies ist demokratie- und politikfreundlich. Dazu ist es auch verfassungsrechtlich und rechtsstaatlich unbedenklich, weil nach der Verfassung eine Rechtskontrolle als ultima ratio vor Durchführung des Volksentscheides noch möglich ist.

b) Verfahrensökonomie

Erst bei der Durchführung des Volksentscheides fällt der Großteil der Kosten an – etwa zwei Millionen Euro.¹⁴⁶ Daher gebietet die Verfahrensökonomie eine Kontrollmöglichkeit. Es wäre sinnwidrig, wenn die Verursachung dieser Kosten abzuwarten wäre, um erst im Anschluss auf kompliziertem Wege Rechtsschutz gegen verfassungswidrige Volksentscheide und ihren Vollzug suchen zu können.

¹⁴⁴ Vgl. Bü-Drs. 15/2881 vom 11.02.1995, 21.

¹⁴⁵ Bü-Drs. 20/4525, 15 f.

¹⁴⁶ Vgl. Hamburgisches Landeswahlamt, <http://www.hamburg.de/wahlen/nofl/3325204/2012-03-08-bis-pm-termin-volksentscheid-unser-netz.html> (zuletzt abgerufen am 05.12.2012)

c) Bestandskraft

Schließlich haben erfolgreiche Volksentscheide über Art. 50 Abs. 4 und 4a HV eine erhebliche Bestandskraft. Die zumindest temporäre Festschreibung verfassungswidriger bindender Rechtsvorgaben kann nicht die verfassungsgewollte Sanktion für die Verfristung eines Rechtsbehelfs zu einem Zeitpunkt sein, als noch ein Volksbegehren vorlag – und eben noch kein Volksentscheid. Diese Fristen sind zudem knapp bemessen. Der enge Kreis der Antragsberechtigten kann diese engen Fristen in frühen Verfahrensstadien des Volksbegehrens häufig bereits aus politischen Zwängen heraus nicht wahren.

1.2 Einschätzung der Rechtsprechung

Das Hamburgische Verfassungsgericht hat sich in der bereits zitierten Entscheidung vom 14. Dezember 2011 ausführlich mit dem Rechtsbehelfssystem des Art. 50 Abs. 6 S. 1 HV und mit § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG und befasst und eine Lösung im hier aufgezeigten Sinne ausdrücklich als naheliegend bezeichnet:

„Die weitergehende Frage nach der Vereinbarkeit der Vorlage mit den sonstigen verfassungsrechtlichen Vorgaben und Grenzen [...] ist dem Verfahren nach § 26 Abs. 1 Nummer 1 VAbstG zugeordnet [...] wobei offenbleiben kann, ob, was indes nahe liegt, davon unabhängig durch Art. 50 Abs. 6 HV selbst u.a. eine Prüfung des Abstimmungsgegenstandes auch noch vor Durchführung des Volksentscheides eröffnet ist.“¹⁴⁷

1.3 Kein Ausschluss durch einfaches Recht

Das verfassungsunmittelbar nach Art. 50 Abs. 6 S. 1 HV, Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV gewährleistete Verfahren wird auch nicht durch Regelungen des einfachen Rechts ausgeschlossen.

1.3.1 Divergenz von VAbstG und HV

Ein verfassungsgerichtliches Verfahren über den Verfahrensgegenstand der Durchführung eines Volksbegehrens wird in § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG geregelt, der exakt den Wortlaut des Art. 50 Abs. 6 S. 1 HV aufgreift. Während die Verfassung die Verfahren betreffend Volksbegehren und Volksentscheid ausdrücklich nennt und gleichstellt, wird einfachrechtlich auf eine weitere Konkretisierung des zweiten dieser Verfahren – die Durchführung des Volksentscheides – verzichtet. Dadurch wird der verfassungsrechtlich garantierte Prüfungsumfang einfachrechtlich weder abgebildet noch ausdrücklich oder auch nur implizit ausgeschlossen.

¹⁴⁷ So zu § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG a.F. HmbVerfG, Urt. v. 14.12.2011, HVerfG 3/10, Rn. 144 (juris).

1.3.2 Normenhierarchische Gründe

Der Ausschluss dieses Verfahrens durch eine abschließende Verfassungskonkretisierung im VAbstG wäre unzulässig.

Die Verfassung selbst ermächtigt den Gesetzgeber in Art. 50 Abs. 7 S. 1 HV zu einer näheren Ausgestaltung durch einfaches Landesgesetz:

„Das Gesetz bestimmt das Nähere“

Hiervon hat dieser mit dem Erlass und den Änderungen des VAbstG Gebrauch gemacht. Das VAbstG regelt zahlreiche Einzelheiten und Konkretisierungen. Sie betreffen den Vollzug der verfassungsrechtlichen Bestimmungen des Art. 50 VAbstG mit seinen sieben detailreichen Absätzen. „Nähere[s]“ zu den durch Art. 50 Abs. 6 S. 1 HV vorgeschriebenen Verfahren vor dem Hamburgischen Verfassungsgericht soll in den §§ 26, 27 und 28 VAbstG geregelt werden. Bei der Ausgestaltung des „Nähere[n]“ im Sinne des Art. 50 Abs. 7 S. 1 HV dürfen Konkretisierungen der Verfassungsnormen, nicht aber funktionelle Verkürzungen erfolgen. Einschränkungen des verfassungsunmittelbar Gewährleisteten sind grundsätzlich unzulässig. Aufgrund des normenhierarchischen Vorrangs der Verfassung, kann das VAbstG als einfaches Recht keine verfassungsunmittelbar verbürgten Verfahren und Antragsrechte verdrängen oder ausschließen. Aus dem Auftrag gemäß Art. 50 Abs. 7 S. 1 HV, „das Nähere“ zu bestimmen, folgt keine Ermächtigung, ein verfassungsunmittelbar gewährleistetes Verfahren einfachgesetzlich zu überlagern.

1.3.3 Keine Kompensation durch andere einfachgesetzliche Verfahren

Eine Kompensation durch die anderen einfachgesetzlich geregelten Verfahren der §§ 26, 27 VAbstG scheidet aus. Deren Einführung ist gestützt auf Art. 50 Abs. 7 S. 1 HV und Art. 65 Abs. 4 HV zwar grundsätzlich zulässig. Sie dienen jedoch sämtlich nicht dem in Art. 50 Abs. 6 S. 1, 2. Alt HV verfassungsrechtlich verankerten Rechtsschutzziel eine umfassende materielle Kontrolle der Durchführung des Volksentscheides ebenfalls zu ermöglichen. Damit kompensieren sie auch nicht die fehlende einfachgesetzliche Umsetzung des in Art. 50 Abs. 6 S. 1, 2. Alt HV verfassungsrechtlich verankerten Prüfungsmaßstabs.

1.3.4 Vollzugsfähigkeit des verfassungsunmittelbaren Rechtsbehelfs

Die von der Verfassung vorgesehenen Rechtsbehelfe sind ohne Weiteres vollzugsfähig. In Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV wird die verfassungsgerichtliche Zuständigkeit für beide von Art. 50 Abs. 6 S. 1 HV vorgesehenen Verfahren unter Wiederholung des Wortlautes der Verfassungsgarantie und ohne Verweis auf die einfachgesetzliche Ausgestaltung verfassungsprozessual bekräftigt. Damit ist ein vollzugsfähiger Rechtsbehelf verfassungsunmittelbar festgeschrieben. Über Art. 65 Abs. 7 HV gelten im Übrigen die Allgemeinen Vorschriften des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht.

2. Antragsgegenstand

Die „Durchführung des Volksentscheides“ „Unser Hamburg – Unser Netz“, voraussichtlich am Tage der Bundestagswahl im Herbst des Jahres 2013, ist tauglicher Antragsgegenstand im Verfahren nach Art. 50 Abs. 6 S. 1 HV und Art. 65 Abs. 3 S. Nr. 5 HV.

Mit „Durchführung des Volksentscheides“ bezeichnet die Hamburgische Verfassung in Art. 50 Abs. 3 S. 3, 50 Abs. 6 S. 1, 65 Abs. 3 HV einen eigenständigen, klar umgrenzten Verfahrensabschnitt. Dieser steht begrifflich, historisch, systematisch und teleologisch in einem von der „Durchführung eines Volksbegehrens“ überschneidungsfrei abgrenzbaren Aliudverhältnis. Die „Durchführung des Volksentscheides“ wird in Art. 50 Abs. 6 S. 1 HV und Art. 65 Abs. 3 S. Nr. 5 HV ausdrücklich zum Gegenstand einer eigenständigen verfassungsgerichtlichen Entscheidung erklärt.¹⁴⁸

3. Antragsberechtigung

Die Antragsteller – insgesamt 28 Abgeordnete der Hamburgischen Bürgerschaft – sind gemeinschaftlich nach Art. 50 Abs. 6 S. 1 HV und Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV antragsberechtigt. Sie stellen mehr als ein Fünftel der 121 Abgeordneten.

4. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis und objektives Kontrollinteresse

Es bestehen ein hinreichendes Rechtsschutzbedürfnis und ein objektives Kontrollinteresse für die beantragte Entscheidung über die Durchführung des Volksentscheides „Unser Hamburg – Unser Netz“.

Es droht die Verabschiedung verfassungswidriger Maßnahmen auf verfassungswidrigem Wege durch den Volksentscheid. Gegen verfassungswidrige Rechtsakte, gegen die infolge ihrer Bestandskraft und ihrer fehlenden Gesetzesqualität und der unbestimmten Vielzahl von Vollzugsmaßnahmen kein rechtzeitiger, effektiver Rechtsschutz mehr zu erlangen ist, muss im Stadium der Durchführung des Volksentscheides ein verfassungsgerichtlicher Rechtsbehelf zugelassen werden. Die Abstimmung der Bürger über eine verfassungswidrige Vorlage muss notwendig im Vorfeld verhindert werden können. Würde erst ein verfassungswidrig erwirktes Votum erwirkt, hätte eine nachträgliche Feststellung der Verfassungswidrigkeit eine Enttäuschung der Bürger und einer Beschädigung des Vertrauens in die plebiszitäre und in die repräsentative Demokratie zur Folge. Eine erst nachgelagerte Kontrolle verfehlte damit den Rechtsschutz für genau die demokratischen Strukturen, denen die Grenzziehungen des Art. 50 Abs. 1 S. 1 und 2 HV und der hierfür in Art. 50 Abs. 5 S. 1 HV gewährleistete

¹⁴⁸ Vgl. hierzu David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004, Art. 65, Rn 71 sowie ausführlich bereits oben B.I.1 1.1 und 2.

Rechtsschutz gerade dienen. Schließlich besteht auch das berechtigte Bedürfnis, die für die Durchführung eines verfassungswidrigen Volksentscheids aufzuwendenden Kosten in Höhe von etwa EUR 2 Millionen zu vermeiden.

Das Rechtsschutzbedürfnis entfällt nicht, weil in der Vergangenheit die Möglichkeit bestanden hat, eine Entscheidung über die Durchführung des Volksbegehrens gemäß § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG zu beantragen. Eine solche Möglichkeit bestand lediglich in Bezug auf einen, wie gezeigt, essenziell anderen Antragsgegenstand in einem anderen tatsächlichen, rechtlichen und politischen Kontext. Dieser Umstand ist für das Rechtsschutzinteresse gegen den aktuellen Antragsgegenstand ohne Bedeutung.

II. Begründetheit des Antrags

Der zulässige Antrag ist begründet. Die Durchführung eines Volksentscheids über die Vorlage „Unser Hamburg – Unser Netz“ ist mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht vereinbar. Die Vorlage genügt nicht den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitserfordernissen (1.). Ferner führte sie zu erheblichen Beeinträchtigungen der gegenwärtigen und künftigen Haushalte der Stadt Hamburg. Die Vorlage widerspricht daher dem verfassungsrechtlichen Finanzvorbehalt des Art. 50 Abs. 1 S. 2 Var. 2 HV (2.).

1. Nicht hinreichende Bestimmtheit der Vorlage des Volksentscheids

Der Vorlagegegenstand eines Volksentscheids muss hinreichend bestimmt sein – seine rechtsverbindlichen Wirkungen müssen klar erkennbar sein.¹⁴⁹

Die Vorlage muss den bereichsspezifischen Bestimmtheitserfordernissen der demokratischen Abstimmungsklarheit und -wahrheit und dem Irreführungsverbot genügen sowie die demokratische Verantwortlichkeitszurechnung wahren. Ferner ist die Vorlage wegen ihrer Rechtsverbindlichkeit und aus Gründen der Justiziabilität besonderen rechtsstaatlichen Bestimmtheitsanforderungen unterworfen. (1.1). Diesen verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgeboten genügt die Vorlage für den Volksentscheid „Unser Hamburg – Unser Netz“ nicht. Weder für die Abstimmenden noch für Senat und Bürgerschaft wird hinreichend deutlich, welche konkreten Maßnahmen ergriffen und inwieweit die verbindlichen Ziele erreicht werden müssen. Die Reichweite der proklamierten „Verbindlichkeit“ bleibt unklar. Daher kann die Vorlage auch keine hinreichende demokratische Legitimation und Verantwortungszurechnung gewährleisten. (1.2)

1.1 Bestimmtheitsanforderungen an einen Volksentscheid

Aufgrund der Besonderheiten eines Volksentscheids über eine „andere Vorlage“ gelten in diesem Zusammenhang spezifische Bestimmtheitserfordernisse.

Ein Vorlagegegenstand muss den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitserfordernissen Rechnung tragen, wie sie aus dem Demokratieprinzip und dem Rechtsstaatsprinzip abzuleiten sind. Abhängig vom tatsächlichen Zusammenhang und Adressatenkreis sind die Erfordernisse bereichsspezifisch zu konkretisieren (1.1.1). Diese bereichsspezifischen Besonderheiten ergeben sich aus der Konstellation des plebiszitären Verfahrens und insbesondere auch aus

¹⁴⁹ Vgl. nur HmbVerfG, Ur. v. 30.11.2005, HVerfG 16/04, DVBl 2006, 650 f. (Leitsätze); ferner BayVerfGH, Entsch. v. 13.9.2011, Vf. 12-VII-10, Rn. 96 (juris).

dem Abstimmungsgegenstand – der Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung („andere Vorlage“) i.S.v. Art. 50 Abs. 1 S. 1 Var. 2 HV. Aufgrund dieser Besonderheiten gelten für Volksentscheide spezifische verfassungsrechtliche Bestimmtheitsanforderungen (1.1.2).

1.1.1 Allgemeine verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebote nach Demokratieprinzip und Rechtsstaatsprinzip

Ein einheitliches verfassungsrechtliches Bestimmtheitsgebot existiert nicht. Vielmehr leiten sich aus unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Anknüpfungspunkten rechtliche Bestimmtheitsvorgaben ab. Die allgemeinen Wurzeln der verfassungsrechtlichen Bestimmtheitserfordernisse liegen in den beiden zentralen **Staatsstrukturprinzipien** des **Rechtsstaats** und der **Demokratie**.¹⁵⁰ Die Bestimmtheitserfordernisse werden von der Verfassung selbst bereichsspezifisch konkretisiert. Entsprechend hat auch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung je nach systematischem Zusammenhang und Adressatenkreis unterschiedliche Bestimmtheitserfordernisse entwickelt. Weitere Konkretisierungen ergeben sich insbesondere aus grundrechtlicher Perspektive.¹⁵¹ Aber auch für staatsorganisationsrechtliche Konstellationen wurden besondere Bestimmtheitserfordernisse entwickelt.¹⁵²

a) Allgemeine Bestimmtheitserfordernisse aus dem Demokratieprinzip

Das Bedürfnis nach hinreichender Bestimmtheit hoheitlichen Handelns ergibt sich zum einen aus dem in Art. 20 Abs. 1, 2 GG und in Art. 3 Abs. 1 HV verankerten **Demokratieprinzip**.

Nach dem demokratischen Prinzip der Volkssouveränität geht alle Staatsgewalt vom Volk aus. Diese Aussage findet sich sowohl in Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG, als auch in Art. 3 Abs. 2 S. 1 HV. Danach bedarf jede hoheitliche Maßnahme mit Entscheidungswirkung der Rückbindung an das Volk durch eine ununterbrochene demokratische Legitimationskette.¹⁵³ Hierdurch wird jedem staatlichen Handeln demokratische Legitimation vermittelt. In diesem Legitimationszusammenhang entfaltet sich die demokratische Freiheit des Einzelnen. Außerdem wird hierdurch die Zurechnung demokratischer Verantwortlichkeit aller handelnden Staatsorgane sichergestellt.

¹⁵⁰ Degenhart, Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht, 22. Aufl. 2006, Rn. 356.

¹⁵¹ BVerfG, Beschl. v. 04.06.2012, 2 BvL 9/08, Rn. 102 (juris), BVerfGE 113, 348 (376).

¹⁵² Bspw. in Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG spezialgesetzlich ausgeformt; vgl. dazu: Mann, in Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 80, Rn. 23 ff.; BVerwGE 121, 382 (386 f.).

¹⁵³ BVerfG, Urt v. 18. 1. 2012, 2 BvR 133/10, NJW 2012, 1563 (1568); BVerfGE 93, 37 (67 f.); 107, 59 (87 f.); Grzeszick, in: Mannz/Düing, GG, Stand: 65. EL 2012, Art. 20 Rn. 121.

Die Legitimationszusammenhänge für die verschiedenen Formen von Herrschaftsausübung unterscheiden sich grundlegend. Insbesondere bestehen erhebliche Unterschiede zwischen der Vermittlung demokratischer Legitimation in plebiszitärdemokratischen Verfahren und repräsentativ-demokratischen Verfahren.¹⁵⁴ Gemeinsam ist beiden Verfahren, dass die jeweiligen Entscheidungsträger – seien es die abstimmenden Bürger beim Volksentscheid oder die abstimmenden Abgeordneten eines Parlaments – nur für hinreichend bestimmte Entscheidungen Verantwortung übernehmen und Legitimation vermitteln können. Die demokratische Zurechnung setzt stets voraus, dass sich die Entscheidung auf einen bestimmten Gegenstand bezieht. Den Entscheidenden muss jeweils hinreichend bestimmt erkennbar sein, worauf sich ihre Zustimmung bezieht. Daraus folgen spezifische Bestimmtheitserfordernisse an den Abstimmungsgegenstand, das Gebot der Abstimmungsklarheit sowie ein Verbot irreführender oder missverständlicher Formulierungen.

b) Allgemeine Bestimmtheitserfordernisse aus dem Rechtsstaatsprinzip

Volksentscheide als rechtsverbindliche hoheitliche Handlungsform müssen auch aus rechtsstaatlichen Gründen hinreichend bestimmt sein. Rechtliche und justiziable Verbindlichkeit setzen eine hinreichende Bestimmtheit des bindenden Regelungsgehalts voraus. Dies folgt aus dem in Art. 20 Abs. 3 GG grundgesetzlich und in Art. 3 Abs. 1 HV auch im Hamburgischen Verfassungsrecht zentral verankerten **Rechtsstaatsprinzip**.

Unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten ist insbesondere die hinreichend bestimmte Formulierung von verbindlichen Hoheitsakten eine notwendige Voraussetzung der Rechtssicherheit. So können insbesondere Normen ihre freiheitsschützende und -fördernde Aufgabe nur dann erfüllen, wenn staatliches Handeln durch sie inhaltlich determiniert und dadurch rechtlich kontrollierbar wird.¹⁵⁵ Hoheitliche Regelungen müssen nach dem rechtsstaatlichen Gebot der Bestimmtheit und Textklarheit so formuliert sein, dass die von ihnen Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach ausrichten können.¹⁵⁶ Ziel des Bestimmtheitsgebots ist also die **Erkennbarkeit des vom Urheber Gewollten** für die Adressaten.¹⁵⁷

¹⁵⁴ Vgl. zu den Unterschieden beim repräsentativdemokratischen und direktdemokratischem Legitimationszusammenhang unten I.1.2d).

¹⁵⁵ Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 20, Rn. 288 f.

¹⁵⁶ Vgl. BVerfGE, 52, 1 (41), s. auch BVerfGE 31, 255 ff. (264); 110, 33 ff. (53 f.); Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, 2. Aufl. 2006, Bd. 2, Art. 20 (Rechtsstaat), Rn. 129 m.w.N.

¹⁵⁷ Degenhart, Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht, 22. Aufl. 2006, Rn. 356.

c) Bereichs- und adressatenspezifische Konturierung

Aus den abstrakten verfassungsrechtlichen Anforderungen der Bestimmtheit ergibt sich noch nicht, welches **Maß an Bestimmtheit** im konkreten Einzelfall gefordert ist. Das Bundesverfassungsgericht beschreibt keinen allgemeinen Anforderungskatalog, sondern macht den hinreichenden Bestimmtheitsgrad insbesondere von zwei Faktoren abhängig: der **Intensität der Einwirkung** und den **Sachstrukturen des Regelungs-bereiches**.¹⁵⁸

Die Anforderungen an die Bestimmtheit gesetzlicher Regelungen erhöhen sich mit der Intensität, mit der diese verfassungsrechtlich geschützte Bereiche beschränken. Dies gilt insbesondere für die Beeinträchtigung grundrechtlicher Positionen.¹⁵⁹ Die Bestimmtheitserfordernisse steigen ferner mit dem Grad und dem Gewicht der Beeinträchtigung von staatsorganisationsrechtlich vermittelten Organrechten, Kompetenzen und Staatsfunktionen.

Klassische Stoßrichtung verfassungsrechtlicher Bestimmtheitsgebote ist die Bindung des Gesetzgebers an **Mindestanforderungen** der Normenbestimmtheit.¹⁶⁰ Daher reicht es für parlamentarische Gesetze auch aus, dass sich mit Hilfe juristischer Auslegungsmethoden, insbesondere durch Heranziehung anderer Vorschriften des Gesetzes, der Berücksichtigung des Normzusammenhangs sowie der Begründung eine zuverlässige Grundlage für die Auslegung und Anwendung der Vorschrift gewinnen lässt.¹⁶¹ Die nicht per se unzulässige Verwendung **unbestimmter Rechtsbegriffe und Generalklauseln**¹⁶² darf dabei aber nicht „der Verlagerung grundlegender Wertentscheidungen auf Exekutive oder Judikative dienen.“¹⁶³

Auch bei der freiwilligen Delegation legislativer Gestaltungsmacht sind dem Gesetzgeber enge Grenzen gesetzt, die sich in speziellen formellen verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgeboten äußern. So muss der Gesetzgeber in der gesetzlichen Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG und nach Art. 53 Abs. 1 S. 2 HV Inhalt, Zweck und Ausmaß selbst hinreichend bestimmen. Hierdurch wird der demokratische Legitimations- und Verantwortungszusammenhang

¹⁵⁸ Schmidt-Aßmann, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2004, § 26, Rn. 60; Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 65. EL 2012, Art. 20, Rn. 59.

¹⁵⁹ Jüngst BVerfG, Beschl. v. 04.06.2012, 2 BvL 9/08, Rn. 102 (juris); BVerfGE 113, 348 (376); 83, 130 (145); Huster/Rux, in: Epping/Hillgruber, BeckOK, GG, Stand: 16. Ed. 2012, Art. 20 Rn. 169

¹⁶⁰ Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 65. EL 2012, Art. 20, Rn. 61.

¹⁶¹ BVerfGE 1, 14 (45), 17, 67 (82); 83, 130 (145).

¹⁶² Schmidt-Aßmann, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2004, § 26, Rn. 60.

¹⁶³ Schmidt-Aßmann, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2004, § 26, Rn. 60.

gewahrt. Die Abgeordneten und das Parlament bleiben politisch für die delegierte Gestaltung demokratisch verantwortlich.¹⁶⁴

Auch plebiszitäre Entscheidungen im Sinne des Art. 50 HV müssen den aus dem Demokratieprinzip und dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten allgemeinen Mindestanforderungen an die Bestimmtheit genügen. Für die konkreten Maßstäbe der Bestimmtheit kommt es im Übrigen auf die bereichsspezifischen Besonderheiten an. Diese ergeben sich aus dem plebiszitären Verfahren im Allgemeinen und dem Abstimmungsgegenstand über die „andere Vorlage“ im Speziellen. Für diesen Bereich der demokratischen und der rechtsstaatlichen Bestimmtheit stellt die Hamburgische Verfassung in Art. 50 Abs. 1 S. 1 ein spezielles, ausdrückliches Bestimmtheitserfordernis auf. Für Volksentscheide über „andere Vorlagen“, die nicht bereits aufgrund ihrer Gesetzesform erhöhten Bestimmtheitsanforderungen unterliegen, ordnet die Verfassung ausdrücklich an, dass diese nur auf *bestimmte* Gegenstände (sog. andere Vorlagen) gerichtet werden können.¹⁶⁵

1.1.2 Besonderheiten der Bestimmtheitsmaßstäbe bei Volksentscheiden

Für Vorlagen zu Volksentscheiden werden die allgemeinen verfassungsrechtlichen Bestimmtheitserfordernisse durch zahlreiche bereichsspezifische Aspekte konkretisiert. Die Bestimmtheitsanforderungen für plebiszitäre Verfahren sind danach **strenger** als für Parla-mentsgesetze. Dies gilt noch weiterreichend für Abstimmungen über „andere Vorlagen“.

Inwieweit eine Vorlage für einen Volksentscheid den speziellen Bestimmtheitsanforderungen genügt, ist im Wege der Auslegung zu ermitteln. Dabei gelten besondere Kriterien im Hinblick auf den Auslegungsmaßstab, die sich aus dem Auslegungsgegenstand und der Auslegungsperspektive ergeben (a)). Bei Volksentscheiden ergeben sich besondere Bestimmtheitsanforderungen aus der Struktur des plebiszitären Abstimmungsverfahrens (b)). Ferner wirken diese typischerweise auf kategorial unterschiedliche Rechtssphären ein (c)). Zudem gebietet das Prinzip der demokratischen Verantwortung ein erhöhtes Maß an Konkretisierung (d)). Die konkreten Bestimmtheitsmaßstäbe, die an Volksentscheide anzulegen sind, lassen sich daran anknüpfend weiter kategorisieren. Dabei spielen die Aspekte der Abstimmungsfreiheit, das Irreführungsverbot und die Anforderungen der Justiziabilität eine herausgehobene Rolle (e)).

¹⁶⁴ Zum Bestimmtheitserfordernis und zur Bindung des Ordnungsgebers an die gesetzgeberischen Vorgaben: *Maunz*, in: ders./Dürig, GG, Stand: 65 EL 2012, Art. 80, Rn. 33 f.; zur sachlich-inhaltlichen Legitimation durch die Vorgabe per Gesetz: *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 65 EL 2012, Art. 20, Rn. 122; *Mann*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 80, Rn. 23 ff.; *David*, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004, Art. 53, Rn. 17.

¹⁶⁵ Dort heißt es: „Das Volk kann den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes oder eine Befassung mit *bestimmten* Gegenständen der politischen Willensbildung (andere Vorlage) beantragen.“ [Hervorhebung nicht im Original].

a) Auslegungsgegenstand und Auslegungsperspektive für Volksentscheide

Maßgeblicher Auslegungsgegenstand eines Volksentscheids ist der Wortlaut der Vorlage. Seine Begründung kann als Verständnishilfe hinzugezogen werden. Die Begründung kann als Verständnishilfe hinzugezogen werden (aa)). Die Bestimmtheit des Abstimmungstextes ist aus der Perspektive eines doppelten Empfängerhorizonts zu beurteilen; die Fragestellung muss sowohl für einen Durchschnittsbürger verständlich sein, als auch klare Handlungsanweisungen an Senat und Bürgerschaft enthalten (bb)).

aa) Auslegungsgegenstand: Wortlaut und Begründung

Die Bedeutung des Abstimmungstextes eines Volksentscheids ist **durch Auslegung zu ermitteln**. Dafür ist maßgeblich auf den Wortlaut des Abstimmungstextes abzustellen.¹⁶⁶ Dieser muss aus sich heraus verständlich sein. Auf die unausgesprochenen Vorstellungen, die die Initiatoren mit einem Volksentscheid verbinden, kommt es nicht an.¹⁶⁷ Die förmliche **Begründung** für den Abstimmungstext ist lediglich eine Auslegungshilfe. Sie kann für das Verständnis des eigentlichen Abstimmungstextes hinzugezogen werden, „wenn und soweit sie im zeitlichen Zusammenhang mit der Unterschriftensammlung veröffentlicht und dem Text beigegeben worden ist.“¹⁶⁸ Mit ihrer Hilfe können dem Bürger die Motive und Ziele des Volksentscheids erläutert werden. Es darf hingegen nicht vorausgesetzt werden, dass der Bürger **Details** recherchiert oder **Hintergrundmaterialien** sammelt, um sich den Inhalt des Volksentscheids zu erschließen. Diese Informationen werden durch den Durchschnittsbürger regelmäßig nicht zur Kenntnis genommen.¹⁶⁹ Der Bürger muss nur anhand des zur Abstimmung stehenden Textes und dessen Begründung eine klare Vorstellung über den Gegenstand und die Konsequenzen des Volksentscheids erhalten.

Sofern Begriffe, die für sich genommen **allgemein und umfassend** sind, in der politischen Auseinandersetzung im Zusammenhang mit der zum Volksentscheid gestellten Initiative eine **für alle Adressaten** gleichermaßen deutliche, eingegrenzte Bedeutung erhalten, können diese Begleitumstände im Einzelfall ein bestimmtes Auslegungsergebnis stützen.¹⁷⁰ Eine Bezugnahme auf Ausführungen,

¹⁶⁶ HmbVerfG, Urte. v. 15.12.2004, HVerfG 6/04, NVwZ 2005, 685 (686); HmbVerfG, Urte. v. 30.11.2005, HVerfG 16/04, Rn. 78 (juris).

¹⁶⁷ HmbVerfG, Urte. v. 30.11.2005, HVerfG 16/04, Rn. 78 (juris).

¹⁶⁸ HmbVerfG, Urte. v. 30.11.2005, HVerfG 16/04, Rn. 78 (juris).

¹⁶⁹ So zu einem Faltblatt der Initiatoren HmbVerfG, Urte. v. 30.11.2005, HVerfG 16/04, Rn. 92 (juris).

¹⁷⁰ HmbVerfG, Urte. v. 30.11.2005, HVerfG 16/04, Rn. 92 (juris).

die nicht dem Abstimmungstext als Begründung beigelegt sind, ist jedoch unzulässig.¹⁷¹

bb) Auslegungsperspektive: Doppelter Empfängerhorizont

Der **Auslegungsmaßstab** für einen Volksentscheid beurteilt sich aus der Perspektive eines **doppelten Empfängerhorizonts**.¹⁷²

Der Abstimmungstext richtet sich an unterschiedliche Adressaten. Dies sind zunächst die stimmungsberechtigten Bürger. Maßgeblich ist der Bewertungsgehalt, den ein durchschnittlicher Bürger der Vorlage im Zeitpunkt seiner Abstimmungsentscheidung bei verständiger Betrachtungsweise begeben konnte und musste ((1)).¹⁷³ Ferner sind Senat und Bürgerschaft Adressaten der Handlungsanweisungen und müssen erkennen können, welche Maßnahmen der Volksentscheid von ihnen fordert ((2)). Beide Auslegungen dürfen einander nicht widersprechen. Es bedarf also einer „**Kongruenz der Auslegung**“¹⁷⁴ aus der Perspektive sowohl der unterzeichnenden Bürger als auch von Bürgerschaft und Senat. Der Abstimmungstext muss danach für beide Adressaten inhaltlich hinreichend bestimmt und mit gleichem Inhalt erfassbar sein ((3)).

(1) Durchschnittsbürger und Transparenz

Der Bürger muss anhand des bestimmten Abstimmungstextes entscheiden, ob er einen bestimmten Inhalt rechtsverbindlich werden lassen und ihm seine plebiszitäre demokratische Legitimation verleihen will. Die zur Abstimmung gestellte Frage muss daher aus sich heraus aus Sicht eines **durchschnittlichen Bürgers**¹⁷⁵ verständlich und nachvollziehbar sein. Er muss den rechtsverbindlichen Text unter Zuhilfenahme der Begründung nach erstem Lesen und ohne Hintergrundinformationen oder Nachfragen verstehen.¹⁷⁶

¹⁷¹ Hofmann, VBIBW 2012, 371 (376 f.) m. w. N.; VG Stuttgart, Urt. v. 30.06.2010, 7 K 273/09, Rn. 77 (juris)

¹⁷² Hofmann, VBIBW 2012, 371 (376); Ritgen, NWVBI 2003, 87 (90).

¹⁷³ Vgl. HmbVerfG, Urt. v. 30.11.2005, HVerfG 16/04, Rn. 78 (juris).

¹⁷⁴ VGH Mannheim, Beschl. v. 20.03.2009, 1 S 419/09, NVwZ-RR 2009, 574.

¹⁷⁵ Hofmann, VBIBW 2012, 371 (376), andere Bezeichnungen wie den „objektiven Beobachter“ (HmbVerfG, Urt. v. 30.11.2005, HVerfG 16/04, Rn. 78 (juris)) werden synonym gebraucht.

¹⁷⁶ So schon BayVerfGH, Entsch. v. 10.03.1978, Vf. 132-IX-77, Rn. 66 (juris).

„Es genügt insbesondere nicht, daß lediglich die am Volksbegehren interessierten Bürger kraft ihres Interesses an der Materie den Inhalt des Begehrens erfassen können.“¹⁷⁷

In diesem Adressatenhorizont darf folglich weder ein besonderes Interesse noch eine besondere Kenntnis der tatsächlichen und rechtlichen Umstände erforderlich sein, um den Aussagegehalt des Abstimmungsgegenstandes erschließen zu können. Der Durchschnittsbürger muss aus dem zur Abstimmung stehenden Text und dessen Begründung eine klare Vorstellung über den Gegenstand des Volksentscheids, die wesentlichen Konsequenzen und die Tragweite seiner Entscheidung erhalten. Hierzu gehören insbesondere die **aufgrund der Vorlage rechtsverbindlich zu veranlassenden Maßnahmen**. Die wesentliche Tragweite der Entscheidungen kann sich etwa aus grundlegenden gesamtpolitischen Weichenstellungen, Folgewirkungen auch auf andere Politikbereiche und erheblichen finanziellen Auswirkungen ergeben. Derart wesentliche Konsequenzen müssen auch dem fachlich nicht vorgebildeten Durchschnittsbürger aus dem Abstimmungstext ersichtlich sein.

(2) Bindung von Bürgerschaft und Senat

Die zweite Perspektive, aus der heraus der Abstimmungstext verständlich sein muss, ist die Perspektive der rechtlich gebundenen Adressaten, also von **Bürgerschaft und Senat**. Art. 50 Abs. 4a S 1 HV ordnet an, dass ein Volksentscheid über eine andere Vorlage seine Adressaten bindet. Rechtlich bindend ist der Abstimmungstext. Aus ihm müssen Bürgerschaft und Senat erkennen können, was von ihnen konkret und in verbindlicher Weise gefordert wird. Diese Bindungswirkung kann nur durch ein besonderes Verfahren beseitigt werden, für das die Hamburger Verfassung (Art. 50 Abs. 4a i. V. m. Abs. 4 HV) und das Volksabstimmungsgesetz (§ 25g i. V. m. §§ 25 – 25f VAbstG) dezidierte Vorgaben treffen. Die rechtliche Bindung und deren potentielle verfassungsgerichtliche Justiziabilität setzen insoweit bereits aus rechtsstaatlichen Gründen eine vollzugsfähige Bestimmtheit des Gegenstandes voraus.

Mit dem Instrument des Volksentscheids kann das Volk als Verfassungsorgan gegenüber Senat und Bürgerschaft quasi eine verbindliche **Weisung** in einer bestimmten Sachfrage aussprechen. Grundsätzlich gilt für Weisungen eines Hoheitsträgers an einen anderen das allgemeine Gebot

¹⁷⁷ BayVerfGH, Entsch. v. 10.03.1978, Vf. 132-IX-77, Rn. 66 (jurs)

der Bestimmtheit und Klarheit.¹⁷⁸ In rechtsstaatlicher Hinsicht müssen diese Maßstäbe daher auch gelten, wenn ein Volksentscheid der Bürgerschaft und dem Senat im Rahmen einer anderen Vorlage rechtsverbindliche Maßnahmen und Ziele vorgibt, die umgesetzt und verwirklicht werden müssen. Für die betroffenen Verfassungsorgane muss erkennbar sein, welche Handlungsanweisung ihnen durch den Volksentscheid konkret erteilt wird. Dies ist einerseits Voraussetzung um sich demgemäß verhalten zu können. Ferner ist diese Bestimmtheit Voraussetzung für ihre Justiziabilität. Ein Vorlagegegenstand darf sich nicht durch die Unbestimmtheit der geforderten Maßnahmen und Zielerreichung den verfassungsrechtlichen Kontrollmaßstäben entziehen. Denn die Unbestimmtheit kann bereits die Entscheidung über das „Ob“ gerichtlichen Rechtsschutzes erheblich erschweren

Auch in demokratischer Hinsicht sind die Bestimmtheitsanforderungen aus der Adressatenperspektive zu beurteilen. Im Rahmen der „anderen Vorlage“ im Sinne des Art 50 Abs. 1 S. 1 HV werden Senat und Bürgerschaft ausnahmsweise verpflichtet, Maßnahmen zu treffen, die mit ihren eigenen Überzeugungen nicht übereinstimmen. Hierdurch wird die repräsentativ-demokratisch legitimierte Gestaltungsmacht des Parlaments und des von ihm getragenen Senates beschränkt. Aus der Perspektive der Abgeordneten ist dies eine Beeinträchtigung des freien Mandats gemäß Art. 7 Abs. 1, S. 2 HV. Wenn aber die Abgeordneten und Senatoren ausnahmsweise zu fremdbestimmten Entscheidungen gezwungen werden, müssen sie die Möglichkeit haben, auf diese Fremdbestimmung zu verweisen. Dies verlangt, dass eine eindeutige Rückführung der Maßnahmen auf den Abstimmungstext möglich sein muss.

Es ist daher unzulässig durch eine unbestimmte Vorlage die Abgeordneten und Senatoren dazu zu zwingen, über Jahre hinweg ein Programm erst selbst zu konkretisieren und in vielen selbst zu gestaltenden Einzelentscheidungen umzusetzen. Dadurch wäre eine Abgrenzung der von den repräsentativ legitimierten Entscheidungsträgern selbst zu verantwortenden Politik und der ihnen rechtlich vorgegebenen Politik nicht mehr möglich. Die Voraussetzungen einer personalen Legitimation der Abgeordneten durch die Wahl würden unterlaufen. Die klare Abgrenzbarkeit der vom Volksentscheid vorgegebenen Maßnahmen ist daher von entscheidender Bedeutung für die Wahrung der demokratischen Legitimation und Verantwortlichkeit der Hamburgischen Abgeordneten der Bürgerschaft

¹⁷⁸ Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Stand: 16. Ed. 2012, Art 85, Rn. 33.

und des Senats. Mit dem strengen Bestimmtheitsanfordernis an den Abstimmungstext nach Art. 50 Abs. 1 S. 1 Var. 2. HV schützt der Hamburgische Verfassungsgeber damit die **Funktionsbedingungen der parlamentarischen Demokratie** und die Organrechte der Abgeordneten, der Bürgerschaft und des Senats.

(3) Kongruenz der Auslegung aus beiden Perspektiven

Die Formulierung der Bestimmtheitsanforderungen an einen Volksentscheid findet damit unweigerlich in einem **Spannungsfeld** statt: Bürgerschaft und Senat müssen nachvollziehen können, welche Handlungen ihnen aufgegeben sind, während parallel die Bürger erkennen müssen, welche Zielsetzung mit dem Volksentscheid verfolgt wird.¹⁷⁹ Dabei dürfen beide Auslegungsperspektiven nicht zu widersprüchlichen Auslegungsergebnissen führen.

Hieraus ergeben sich jedoch **keine unüberwindbaren Bestimmtheitsvoraussetzungen**, die „dem ‚Normalbürger‘ das Recht an unmittelbarer demokratischer Einflussnahme faktisch“¹⁸⁰ entziehen. Nicht jedes Detail, jede Eventualität und jede hilfreiche Information muss für den Abstimmungstext berücksichtigt werden, nicht jede Konkretisierungsleistung muss vorab geschehen. Bei sachlich besonders anspruchsvollen Themen rechtfertigt jedoch nicht der Verweis auf ihre Komplexität eine besonders unbestimmte Formulierung. Im Gegenteil: „(j)ede komplexer, weiträumiger und abstrakter (...) die Materie ist, umso wichtiger werden Klarheit und Eindeutigkeit des Abstimmungstextes, um die unverfälschte Abbildung des demokratischen Willens zu gewährleisten.“¹⁸¹ Eine sachgerechte Entscheidung des Stimmberechtigten setzt voraus, „dass dieser den Inhalt des Entwurfs verstehen, seine Auswirkungen überblicken und wesentliche Vor- und Nachteile abschätzen kann.“¹⁸²

Diese Anforderungen an die Formulierung des Abstimmungstextes treffen die Initiatoren. Dabei unterliegen sie keinem Zeitdruck und können sachverständige und juristische Hilfe in Anspruch nehmen. § 1a VAbstG sieht die Möglichkeit vor, sich durch die Landesabstimmungsleitung unabhängig und umfassend beraten zu lassen. Diese beteiligt die betroffe-

¹⁷⁹ V. Darwitz, DVBl 1996, 134 (137).

¹⁸⁰ Vgl. Hofmann, VBIBW 2012, 371 (376).

¹⁸¹ HmbVerfG, Urt. v. 30.11.2005, HVerfG 16/04, Rn. 82 (juris).

¹⁸² BayVGh, Beschl. v. 10.01.2007, 4 ZB 06.1224, BeckRS 2008, 40941

nen Fachbehörden und Senatsämter. Die Beratung soll auch die verfassungs-, haushalts- und verfahrensrechtliche Voraussetzungen und Fragen umfassen

b) Struktur des plebiszitären Abstimmungsverfahrens

Bei Volksentscheiden ergeben sich besondere Bestimmtheitsanforderungen aus der Struktur des plebiszitären Abstimmungsverfahrens.

Die beschriebenen Mindestanforderungen an die Norm- und Textklarheit gelten für Parlamentsgesetze und sind auch auf die Volksgesetzgebung und andere Vorlagen anwendbar. Dabei erfordern es die besonderen Umstände plebiszitärer Entscheidungen weitergehende **erhöhte Anforderungen** an die Bestimmtheit einer Vorlage anzulegen. Die Bestimmtheitsanforderungen an einen Volksentscheid sind damit im Grundsatz **strenger** als diejenigen, die an ein Parlamentsgesetz angelegt werden. Das notwendige „höhere (...) Maß an Textklarheit“¹⁸³ folgt aus den **Besonderheiten des Volksgesetzgebungsverfahrens**:

Die Stimmberechtigten haben lediglich die Möglichkeit, ihre Zustimmung oder Ablehnung für das gesamte zum Volksentscheid gestellte Anliegen auszusprechen. Nachfragen, Korrekturen oder Formulierungsänderungen sind nicht möglich. Anders als bei der parlamentarischen Rechtssetzung lässt sich der gestellte Entwurf nicht abändern.¹⁸⁴ Anders als bei der parlamentarischen Rechtssetzung können die Abstimmenden den vorgelegten Entwurf nicht beraten, verhandeln, nur teilweise annehmen oder ergänzen. Sie können nicht auf der Grundlage vorläufiger Formulierungen durch Information, Austausch und Diskussion einen breiten Konsens finden oder einen Kompromiss entwickeln. Charakteristikum des Abstimmungsverfahrens der Volksgesetzgebung ist vielmehr, dass die zu entscheidende Sachfrage unabänderlich für sich steht.

Der Bürger hat über nichts anderes als über die konkrete Sachfrage des verbindlichen Abstimmungstextes der Vorlage zu entscheiden. Da der Bürger nur binär mit „Ja“ oder „Nein“ abstimmen kann, führt eine Verbindung mehrerer unterschiedlicher oder unbestimmter Einzelfragen zu einem Verlust der sachlichen Entscheidungsschärfe.

¹⁸³ BremStGH, Urf. v. 14.02.2000, St 1/99, NordÖR 2000, 150 (151)

¹⁸⁴ Hierzu und zum Folgenden HmbVerfG, Urf. v. 30.11.2005, HVerfG 16/04, Rn. 83 (juris); BayVerfGH, Entsch. v. 17.11.2005, Vf. 10-VII-03, Rn. 85 (juris); BayVerfGH, Entsch. v. 10.03.1978, Vf. 132-IX-77, Rn. 75 (juris); zu Volksbegehren: Hofmann, VBIBW 2012, 471 (477); zum Gesetzgebungsverfahren des Bundes nach Art. 76 ff. GG (ausgestaltet in §§ 75 ff. GOBT) vgl. Kersten, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 65. EL 2012, Art. 77, Rn. 17 ff.

Das plebiszitäre Verfahren ist daher strukturell auf präzise vorformulierte Fragen und auf eng gefasste, **punktueller Entscheidungen** ausgerichtet.¹⁸⁵

Hinzu kommt die schwierige Entscheidungssituation der Bürger. Sie müssen bei Stimmabgabe eine bindende Entscheidung unter Zeitdruck, ohne die Interpretationshilfen und die juristische Unterstützung eines parlamentarischen wissenschaftlichen Dienstes, ohne Sachverständigengutachten und Expertengremien treffen. Der Bürger wird in die für ihn ungewohnte Rolle versetzt, autonom eine bindende politische Entscheidung mit womöglich weitreichenden Konsequenzen treffen und verantworten zu müssen. Auch dies belegt die strukturelle Ausrichtung plebiszitärer Verfahren auf leicht erfassbare und klar gefasste, umgrenzte Entscheidungen.¹⁸⁶ Während das parlamentarische Verfahren auf Diskussion und Kompromiss ausgerichtet ist und daher entscheidend von den beteiligten Personen abhängt, setzen plebiszitäre Abstimmungsverfahren punktueller Entscheidungen nach sachlich-inhaltlichen Kriterien voraus.¹⁸⁷

Es sind diese strukturellen Besonderheiten des plebiszitären Abstimmungsverfahrens, aus denen in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte gefolgert wurde, dass an einen Volksentscheid inhaltlich strengere Anforderungen zu stellen sind als an Vorlagen im parlamentarischen Verfahren.¹⁸⁸

Der Bremische Staatsgerichtshof führte dazu aus, dass das

„die demokratische Willensbildung sichernde Bestimmtheitsgebot [...] ein höheres Maß an Textklarheit [gebietet] als die rechtstaatliche Bestimmtheitsanforderung an bereits erlassene Gesetze. Denn bei der Abstimmung sind dem Bürger die ‚herkömmlichen juristischen Methoden‘ der Normauslegung nicht verfügbar. Er kann weder fachliche Beratung in Anspruch nehmen noch auf die gerichtliche Interpretation zurückgreifen. (...) Die einem ‚durchschnittlichen Stimmberechtigten‘ mögliche Interpretationsleistung bietet dafür den Maßstab.“¹⁸⁹

¹⁸⁵ HmbVerfG, Urf. v. 30.11.2005, HVerfG 16/04, Rn. 78 (juris); BayVerfGH, Entsch. v. 10.03.1978, Vf. 132-IX-77, Rn. 75 (juris); BayVerfGH Beschl. v. 31.03.2000, Vf. 2-IX-00, NVwZ-RR 2000, 401 (402); BayVerfGH, Entsch. v. 24.02.2000, Vf. 112-IX-99, NJW 2001, 3771 (3772).

¹⁸⁶ BayVerfGH, Beschl. v. 30.03.2000, Vf. 2-IX-00, NVwZ-RR 2000, 401 (402); BayVerfGH, Entsch. v. 24.02.2000, Vf. 112-IX-99, NJW 2001, 3771 (3772).

¹⁸⁷ BayVerfGH Beschl. v. 30.3.2000, Vf. 2-IX-00, NVwZ-RR 2000, 401 (402).

¹⁸⁸ BremStGH, Urf. v. 14.02.2000, St 1/99, NordÖR 2000, 150 (151); vgl. auch BayVerfGH, Entsch. v. 17.11.2005, Vf. 10-VII-03, Rn. 85 (juris), der das Koppelungsverbot im parlamentarischen Verfahren für nicht anwendbar hält, im plebiszitären hingegen schon.

¹⁸⁹ BremStGH, Urf. v. 14.02.2000, St 1/99, NordÖR 2000, 150 (151) [Hervorhebung nicht im Original].

Der Bürger muss deshalb auf allen Stufen des plebiszitären Verfahrens aus dem Entwurf und dessen Begründung die Abstimmungsfrage und deren Bedeutung und Tragweite entnehmen können.¹⁹⁰

Dies erfordert eine in sich widerspruchsfreie, in allen Teilen inhaltlich nachvollziehbare und aus sich heraus verständliche Fragestellung, die nach ihrer Formulierung mit ‚Ja‘ und ‚Nein‘ beantwortet werden kann.¹⁹¹ Abstrakte Begriffe sind unzulässig, wertungsbedürftige Begriffe müssen hinlänglich konkretisiert werden,¹⁹² und unbestimmte Begriffe, die ohne Heranziehung juristischer Auslegungsmethoden nicht verständlich sind, dürfen nicht verwandt werden.

c) Beeinträchtigung kategorial unterschiedlicher Rechtssphären

Ein Volksentscheid wirkt typischerweise auf kategorial unterschiedliche Rechtssphären ein. Aus den jeweiligen Sphären ergeben sich jeweils gesondert zu würdigende Bestimmtheitserfordernisse.

Zunächst kann ein Volksentscheid grundrechtsrelevante Regelungen oder die Aufforderung zu grundrechtsrelevanten Maßnahmen enthalten. Hieraus ergeben sich rechtsstaatlich und grundrechtlich indizierte Mindestvorgaben an die Bestimmtheit.

Ferner wirkt eine Vorlage auf die demokratischen Rechte der abstimmenden Bürger ein. Diesen steht ein subjektives Recht auf demokratische Teilhabe an plebiszitären Entscheidungen gemäß Art. 48 Abs. 2 und 50 HV zu. Die hieraus resultierenden Mindestanforderungen an die Bestimmtheit, Klarheit und Irreführungsfreiheit prägen zusätzlich die Maßstäbe für Vorlagen nach Art. 50 HV

Schließlich bindet ein Volksentscheid typischerweise die Rechte anderer Verfassungsorgane, in Hamburg insbesondere der Bürgerschaft und des Senats. Insoweit ist auch zu berücksichtigen, ob eine Vorlage in deren verfassungsmäßige Kompetenzen und Gestaltungsrechte eingreift. Insbesondere wird der politische Gestaltungsspielraum der Bürgerschaft, das freie Mandat der Abgeordneten der Bürgerschaft nach Art. 7 Abs. 1 S. 2 HV und die politische Handlungsfreiheit des Senats beschränkt. Haushaltsrelevante Vorgaben beeinträchtigen zudem die Budgethoheit des Parlaments.

¹⁹⁰ BayVerfGH, Urt. v. 13.04.2000, Vf. 4-IX-00, NVwZ-RR 2000, 737 (741), so auch schon BayVerfGH, Entsch. v. 10.3.1978, Vf. 132-IX-77, Rn. 75 (juris).

¹⁹¹ HmbVerfG, Urt. v. 30.11.2005, HVerfG 16/04, Rn. 78 (juris).

¹⁹² HmbVerfG, Urt. v. 30.11.2005, HVerfG 16/04, Rn. 82 (juris).

Dabei ist jeweils auch die **Intensität** der Beschränkung dieser verfassungsrechtlich garantierten Rechte von grundlegender Bedeutung.¹⁹³ Grundsätzlich gilt: Je wesentlicher, weitreichender und grundlegende die jeweiligen Beeinträchtigungen der Rechtssphären durch eine konkrete Vorlage sind, desto höhere Anforderungen sind an deren textliche Bestimmtheit zu stellen.

d) Das Prinzip der demokratischen Verantwortung

Plebiszitär-demokratische Elemente können die Institutionen der repräsentativen Demokratie ergänzen.¹⁹⁴ Dadurch treten plebiszitär-demokratische und repräsentativ-demokratische Legitimationsstrukturen nebeneinander. Dies birgt die Gefahr, dass beide Legitimationsformen zueinander in Widerspruch treten.¹⁹⁵ Die klare Trennung der jeweiligen demokratischen Verantwortungssphären und die strenge Einhaltung der verfassungsrechtlichen Abgrenzungen müssen daher gewahrt werden. Dies kann im plebiszitären Verfahren nur durch die besondere Bestimmtheit der Abstimmungsvorlage geschehen.

Nach dem demokratischen Prinzip der Volkssouveränität geht alle Staatsgewalt vom Volk aus. Danach bedarf jede hoheitliche Maßnahme mit Entscheidungswirkung der Rückbindung an das Volk durch eine ununterbrochene demokratische Legitimationskette. Diese Aussage findet sich sowohl in Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG, als auch in Art. 3 Abs. 2 S. 1 HV. Die rechtlichen Formen, in denen dies geschieht, bestimmen sich im demokratischen Verfassungsstaat nach dem geltenden Verfassungsrecht. Nach Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG wird die Staatsgewalt vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Für die Hamburgische Staatsgewalt folgt dasselbe aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 HV. Die Hamburgische Verfassung konkretisiert diese Formen der demokratischen Herrschaft in zahlreichen weiteren Bestimmungen, die die Kompetenzen dieser verschiedenen Vollzugsformen demokratischer Herrschaft ausdifferenzieren. Dies ist Voraussetzung für das konstruktive Neben- und Miteinander der unterschiedlichen Ausdrucksformen der demokratischen Herrschaft.

¹⁹³ Jüngst BVerfG, Beschl. v. 04.06.2012, 2 BvL 9/08, Rn. 102 (jurs); ferner BVerfGE 113, 348 (376).

¹⁹⁴ Dreier, in: ders., GG, 2. Aufl. 2006, Art. 20 (Demokratie), Rn. 106 ff., insbesondere Rn. 108: „Die moderne Demokratie ist zwar ohne Volksentscheide möglich, aber nicht ohne Repräsentation.“

¹⁹⁵ Kritisch dazu am Beispiel konsultativer Volksbefragung auf Bundesebene: Dreier, in: ders., GG, 2. Aufl. 2006, Art. 20 (Demokratie), Rn. 112.

Innerhalb des repräsentativ-demokratischen Legitimationssystems dominiert die **personale Legitimation**.¹⁹⁶ Der Bürger wählt Abgeordnete ins Parlament. Diese wiederum wählen die Spitze der Exekutive. Hier werden Personen gewählt. Erst diese Personen treffen Sachentscheidungen in eigener rechtlicher Verantwortung. Der Bürger kann durch die Wahl von Personen oder Personenlisten bei der Listenwahl diesen sein Vertrauen aussprechen, Sachentscheidungen generell in seinem Sinne zu treffen. Die Sachentscheidung kann der Wähler im repräsentativ-demokratischen System nicht vorgeben. Die sachliche Entscheidungsfreiheit der gewählten Repräsentanten sichert der Grundsatz des freien Mandats gemäß Art. 7 Abs. 1 S. 2 HV verfassungsrechtlich ab. Diese sachlich-inhaltliche Unbestimmtheit wird durch das personale Element der Wahl ausgeglichen. Das freie Wahlrecht des Bürgers aus Art. 6 Abs. 2 HV und das freie Mandat des Abgeordneten aus Art. 7 Abs. 1 S. 2 HV sind einander bedingende Grundlagen der personalen Legitimation durch die Wahl. Die rechtliche Freiheit bedingt die politische Verantwortlichkeit. Diese Freiheit setzt sich in der jeweiligen Fraktion fort und erfasst auch mittelbar die von der Bürgerschaft bzw. der Regierungsfraktion der Bürgerschaft getragene Regierung, den Senat. Der Abgeordnete muss sich als Person um seine (Wieder-) Wahl bewerben und er muss seine tatsächlich getroffenen Entscheidungen politisch vor dem Wähler verantworten.¹⁹⁷ Voraussetzung dafür ist, dass der Bürger erkennen kann, welche Entscheidungen von welchem Entscheidungsträger zu verantworten sind.¹⁹⁸ Die klare Zurechenbarkeit der Entscheidung ist damit eine zentrale Funktionsvoraussetzung für die Vermittlung demokratischer Legitimation und die Gewährleistung demokratischer Verantwortlichkeit. Das repräsentativ-demokratische Legitimationssystem ist damit zentral von der **personalen Verantwortlichkeit** geprägt.¹⁹⁹

Das Legitimationssystem der plebiszitären Demokratie ist dagegen nicht personaler sondern rein sachlich-inhaltlicher Natur.²⁰⁰ Zur Rechtsetzung und zur Sachentscheidung im Einzelfall ist neben der durch die Wahl unmittelbar demokratisch legitimierten Bürgerschaft in Hamburg gemäß Art. 48 Abs. 2, 50 HV auch unmittelbar das Volk berufen. Das rechtliche Instrument ist der detailliert in Art. 50 HV und ergänzend im

¹⁹⁶ Die Legitimationketten und -stränge beginnen jeweils beim Parlament: *Volkman*, in: *BerlKo GG*, Bd. 2, Stand: 2012, C Art. 20, Rn. 45 f.; zur personellen demokratischen Legitimation: *Grzeszick*, in: *Maunz/Dürig, GG*, Stand: 65. EL 2012, Art. 20, Rn. 121 ff.

¹⁹⁷ Als Ausdruck der Freiheit der Wahl: *Morlok*, in: *Dreier, GG*, 2. Aufl. 2006, Rn. 81 ff.

¹⁹⁸ BVerfG, UrI. v. 20.12.2007, 2 BvR 2433/04 u.a., NVwZ 2008, 183, Rn. 158; Zur offenen Kommunikation als Voraussetzung der Demokratie: *Dreier*, in: *ders.*, GG, 2. Aufl. 2006, Art. 20 (Demokratie), Rn. 72 ff.; vgl. auch *Badura*, VVDStRL 29 (1971), 94 (97).

¹⁹⁹ Vgl. BVerfGE 3, 45 (49f); 7, 63 (68).

²⁰⁰ Vgl. *Dreier*, in: *ders.*, GG, 2. Aufl. 2006, Art. 20 (Demokratie), Rn. 116 m.w.N.

VAbstG geregelte Volksentscheid. Wie bereits gezeigt ist das plebiszitäre Verfahren auf die Entscheidung von abgegrenzten Sachfragen nach sachlich-inhaltlichen Kriterien zugeschnitten.

Die konstruktive Vereinbarung der Elemente der plebiszitären Demokratie und der repräsentativen Demokratie setzt die Einhaltung der jeweiligen staatsorganisationsrechtlichen Kompetenzen voraus. Als zentrales Element der Kompetenzabgrenzung gebietet die Hamburgische Verfassung in Art. 50 Abs. 1 S. 1, dass der Abstimmungstext einer sonstigen Vorlage **hinreichend bestimmt** formuliert sein muss.

Insoweit ist die Bindung der Akteure des repräsentativ-demokratischen Systems an die Ergebnisse eines Volksentscheids ein enger Ausnahmefall vom **repräsentativ-demokratischen Legitimationsgefüge**. Die Funktion des Volksentscheides im parlamentarischen System liegt in der punktuellen Korrektur der repräsentativ-demokratischen Verfahren. Diese werden dadurch aber nicht abgeschafft. Die Grundbedingungen ihrer Funktionsweise, wie die klare Zurechenbarkeit der politischen Verantwortlichkeit müssen gewahrt werden. Das Bedürfnis der klaren Zurechenbarkeit schlägt sich in der Verfassung in den formellen Vorgaben zum Vorlagegegenstand nieder. Bei einem Volksgesetz wird dieses durch das Volk selbst verabschiedet, die Abgeordneten müssen sich den Entwurf nicht zueigen machen. Auch der Senat leistet lediglich Vollzughilfe bei Ausfertigung und Bekanntmachung, Art. 52 S. 1 HV

Im Rahmen einer „anderen Vorlage“ im Sinne des Art. 50 Abs. 1 S. 1 HV werden Senat und Bürgerschaft dagegen ausnahmsweise verpflichtet, Maßnahmen zu treffen, die mit ihren eigenen Überzeugungen nicht übereinstimmen. Ein Volksentscheid kann Senat und Parlament zwingen, eng begrenzte und klar abgrenzbare Einzelentscheidungen zu vollziehen. In diesem Ausnahmefall, müssen die Senatoren und Abgeordneten die Möglichkeit haben hinsichtlich der demokratischen Verantwortlichkeit auf ihre Bindung an den Volksentscheid zu verweisen. Deswegen lässt Art. 50 Abs. 1 S. 1 HV nur einen „bestimmten Gegenstand“ zur Vorlage zu. Dieser muss eng gefasst werden und klar aus der politischen Verantwortung der Abgeordneten ausgrenzbar sein. Nur durch diese ganz besonders strengen Anforderungen können die plebiszitäre und die repräsentative Legitimationsform einander ergänzen.

e) Spezielle Bestimmtheitsmaßstäbe für Volksentscheide

Die Anforderungen des Bestimmtheitsgebots an einen Volksentscheid über eine andere Vorlage ergeben sich aus den folgenden Grundsätzen: Aus dem Demokratieprinzip folgt das Gebot der Abstimmungsfreiheit, wonach der Bürger bei der Abstimmung seinen Willen frei bilden und äußern können muss. Hierzu muss er die Abstimmungsfrage und deren Bedeutung und Tragweite zweifelsfrei erkennen können (aa)). Ferner sind Volksentscheide unzulässig, die den Abstimmenden durch falsche oder lücken-

hafte Formulierungen in die Irre führen. Dabei richtet sich das Irreführungsverbot im Unterschied zur Abstimmungsfreiheit, die ein Schutzrecht des Abstimmenden darstellt, spiegelbildlich an die Verfasser der Vorlage (bb)). Darüber hinaus muss der Inhalt eines Volksentscheids wegen seiner Verbindlichkeit und aus Gründen der Justiziabilität auch dem Rechtsstaatsprinzip aus Art 3 Abs. 1 HV genügen i.S.d. Gebotes der Klarheit und Wahrheit staatlicher Rechtsakte (cc)). Schließlich gelten bereichsspezifische Besonderheiten des Bestimmtheitsgebots für „andere Vorlagen“, die nicht unmittelbar ein Gesetzesvorhaben betreffen (dd)).

aa) Abstimmungsfreiheit

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die **Freiheit der Wahl** eine begriffsnotwendige und damit unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die Wahl dem Gewählten die demokratische Legitimation vermittelt.²⁰¹ Dies gilt ebenso für die Abstimmung über einen Volksentscheid.²⁰²

Das Recht auf Teilhabe an der Staatsgewalt in Gestalt der **Abstimmungsfreiheit** fordert, dass der Bürger aus dem Abstimmungstext und dessen Begründung die Abstimmungsfrage und deren Bedeutung und Tragweite erkennen muss. Die Entscheidung des Stimmberechtigten kann nur dann sachgerecht ausfallen, wenn der Stimmberechtigte den Abstimmungsinhalt verstehen, seine Auswirkungen und die wesentlichen Vor- und Nachteile seines Verhaltens überblicken kann.²⁰³ Bei der Volksgesetzgebung liegen die Auswahl der Themen und die Formulierung des Inhalts einer plebiszitären Entscheidung in der Hand der Initiatoren und der dahinter stehenden Interessengruppen. Das Volk in der Rolle der Abstimmenden als Träger der Staatsgewalt nach Art. 3 Abs. 2 S. 1 HV kann bei der Themenauswahl und der inhaltlichen Gestaltung des Volksentscheids keinen modifizierenden oder gestaltenden Einfluss mehr ausüben. Es kann seinen Willen nur in der Abstimmung äußern, die lediglich auf ‚Ja‘ oder ‚Nein‘ lauten kann und die inhaltlich notwendigerweise von wenigen Personen vorbereitet wurde.²⁰⁴ Bei einer auf Zustimmung oder Ablehnung beschränkten Äußerungsmöglichkeit kann der wahre Wille des Volkes nur dann zutreffend ermittelt werden, wenn die einzelnen Sachfragen eindeutig formuliert und getrennt zur Abstimmung gestellt werden.

²⁰¹ BVerfGE 44, 125 (139), 47, 253 (283).

²⁰² HmbVerfG, Urt. v. 14.12.2011, HVerfG 3/10, Rn. 121 (juris).

²⁰³ Vgl. BayVerfGH, Entsch. v. 17.11.2005, Vf. 10-VII-03, Rn. 80 (juris).

²⁰⁴ Vgl. David, *Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2. Aufl. 2004, Art. 50, Rn. 62 sowie die einfachgesetzliche Regelung des § 21 Abs. 1 VAbstG

Der Grundsatz der Unmittelbarkeit der Abstammung steht damit in engem Zusammenhang. Zwischen der Entscheidung der Stimmberechtigten und der materiell maßgeblichen Entscheidung über die Vorlage sind keine weiteren Entscheidungen Dritter geschaltet, „so dass die möglichen Auswirkungen der eigenen Stimmabgabe auf das Abstimmungsergebnis für den Stimmberechtigten vorhersehbar“²⁰⁵ sein müssen.

Der Grundsatz der Abstimmungsfreiheit verlangt außerdem, dass die Stimmabgabe ohne inhaltliche Vorgaben oder Einschränkungen nach einem von dem Abstimmenden selbstbestimmten Maßstab erfolgen können muss.²⁰⁶ Kern der Abstimmungsfreiheit ist dementsprechend die freie Willensbetätigung bei der Abstimmung, indem durch das System weder vor noch während der Abstimmung auf die Entscheidung des Abstimmenden eingewirkt wird.²⁰⁷ Ergibt sich das Anliegen des Begehrens nicht hinreichend deutlich aus dem Text, besteht die Gefahr einer „Verfälschung des Abstimmungsergebnisses“.²⁰⁸ Das Demokratieprinzip und das Recht auf echte Mitwirkung am Volksentscheid gebieten, dass der Bürger bei den Abstimmungen „ein Höchstmaß an Abstimmungsfreiheit hat und seinen Willen so differenziert wie möglich zur Geltung bringen“ kann.²⁰⁹

Ein Aspekt der Abstimmungsfreiheit ist in diesem Zusammenhang das Gebot der Abstimmungs Klarheit und Abstimmungswahrheit, spiegelbildlich zu dem Gebot der Normenklarheit und Normenwahrheit, wie sie das Bundesverfassungsgericht entwickelt hat.²¹⁰ Die sich aus diesen Grundsätzen ergebenden Bestimmtheitsanforderungen finden auf plebiszitäre Akte erst Recht Anwendung: Das Gebot der Normenklarheit besagt, dass die Betroffenen das Handlungsgebot des Rechtsaktes erkennen und ihr Verhalten danach ausrichten können müssen.²¹¹ Aus dem Grundsatz der Normenwahrheit folgt, dass sich der Gesetzge-

²⁰⁵ HmbVerfG, Urt. v. 14.12.2011, HVerfG 3/10, Rn. 179 (juris).

²⁰⁶ HmbVerfG, Urt. v. 14.12.2011, HVerfG 3/10, Rn. 183 (juris).

²⁰⁷ HmbVerfG, Urt. v. 14.12.2011, HVerfG 3/10, Rn. 184 (juris).

²⁰⁸ BayVerfGH, Beschl. v. 31.03.2000, Vf. 2-IX-00, NVwZ-RR 2000, 401 (404).

²⁰⁹ Vgl. BayVerfGH, Urt. v. 25.07.2007, 4 BV 06.1438, Rn. 47 (juris), s. dort auch zur Übertragbarkeit der Erwägungen zum Bürgerbegehren auf ein Volksbegehren; so auch BayVerfGH, Entsch. v. 24.02.2000, Vf. 112-IX-99, NJW 2001, 3771 (3772).

²¹⁰ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 04.06.2012, 2 BvL 9/08, Rn. 102 (juris); BVerfGE 21, 73 (79f.); 108, 52 (75); 110, 33 (53 f.); HmbVerfG, Urt. v. 27.04.2007, HVerfG 4/06, BeckRS 2009, 31934.

²¹¹ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 04.06.2012, 2 BvL 9/08, Rn. 102 (juris); BVerfGE 21, 73 (79f.); 108, 52 (75); 110, 33 (53 f.); HmbVerfG, Urt. v. 27.04.2007, HVerfG 4/06, BeckRS 2009, 31934.

ber an dem für den Adressaten ersichtlichen Regelungsgehalt der Norm festhalten lassen muss.²¹² Hierbei handelt es sich um rechtsstaatliche Gebote, die den Bürger als Adressaten eines hoheitlichen Rechtsakts sehen. Zwar wird der Bürger im Rahmen plebiszitärer Entscheidungen nicht als Normunterworfenener mit einer Norm konfrontiert. Er muss sich aber mit einem nicht von ihm beeinflussbaren (Abstimmungs-) Text befassen, ihn verstehen und evaluieren, um schließlich auf dieser Grundlage eine rechtsverbindliche Entscheidung zu treffen, die er zu verantworten hat. Der Bürger muss damit nicht nur eine Norm befolgen, er wird sogar normsetzend tätig; dies bedeutet für ihn erst Recht, dass er aus dem Abstimmungstext und seiner Begründung die Abstimmungsfrage und deren Bedeutung und Tragweite entnehmen können muss. Nur dann ist das Gebot der Abstimmungs Klarheit und Abstimmungswahrheit gewahrt.

Das bedeutet auch, dass der Abstimmungstext nicht **mehrdeutig** sein darf.²¹³ Ansonsten bestünde die Gefahr, dass der Volksentscheid nur wegen seiner inhaltlichen Vieldeutigkeit und nicht wegen der eigentlich verfolgten Zielsetzung die erforderliche Unterstützung findet.²¹⁴ Ein Abstimmungstext, der zahlreiche unterschiedliche Deutungsmöglichkeiten zuließe, könnte ohne Weiteres die Ansichten unterschiedlicher politischer Strömungen vereinen. Das Erreichen der erforderlichen Mehrheiten würde damit erleichtert, wenn der Abstimmungstext im Ergebnis Vertreter verschiedener Auffassungen für sich gewinnen könnte. Eine klare und umsetzbare Zielrichtung muss ein solcher Volksentscheid jedoch verfehlen.

bb) Irreführungsverbot

Das Irreführungsverbot bildet die Kehrseite der Abstimmungsfreiheit. Es wendet sich an die Verfasser des Abstimmungstextes und verhilft damit dem Recht des Bürgers auf freie Teilhabe an der Staatsgewalt im Rahmen der Volksgesetzgebung zur Durchsetzung. Wie die Abstimmungsfreiheit hat das Irreführungsverbot seine Wurzel im Demokratieprinzip.

Ein Volksentscheid ist **irreführend** und verstößt damit gegen das Bestimmtheitsgebot, wenn in der Vorlage selbst oder in der Begründung in einer für die Abstimmung relevanten Weise unzutreffende Tatsachen behauptet wer-

²¹² Vgl. zur Normenwahrheit BVerfG, Beschl. v. 02.06.2008, 1 BvR 349/04, NVwZ 2008, 1229 (1230).

²¹³ So z. B. die Begriffe "uneingeschränkte und unmittelbare staatliche Leitung und Verantwortung", HmbVerfG, Ur. v. 30.11.2005, HVcrfG 16/04, Rn. 89 (jurs).

²¹⁴ *Ritgen*, NWVB1 2003, 87 (90)

den oder die geltende Rechtslage falsch oder unvollständig erläutert wird.²¹⁵ Dazu gehört auch, dass alle **wesentlichen Fragen** im Volksentscheid durch den Bürger selbst entschieden werden.²¹⁶ Lückenhafte Darstellungen unter Auslassung wesentlicher Aspekte sind unzulässig, weil sie den Abstimmenden über die Konsequenzen seiner Entscheidung im Unklaren lassen. Aus dem Demokratieprinzip folgt, dass der mit der Entscheidung angestoßene Wirkungszusammenhang dem Abstimmenden positiv erkennbar sein muss. Umgekehrt dürfen nicht irreführend Zusammenhänge suggeriert werden, die nicht bestehen.

Im Einzelfall kommt es für das Irreführungsverbot darauf an, die Grenze zwischen propagandistisch geschickter Formulierung und **verfälschender** und deshalb **unzulässiger Einflussnahme** zu ziehen²¹⁷ und ihre Überschreitung zu verhindern. Zulässig kann es zwar sein, wenn die Tatsachenermittlung und die Erläuterungen zur Rechtslage „im Sinn des politischen Anliegens des Volksbegehrens ‚gefärbt‘ sind.“²¹⁸ Die Rechtsprechung erachtet eine Vorlage aber bereits dann als unzulässig, wenn in dem Abstimmungstext eine verzerrte Darstellung des Sachverhalts angelegt ist, die die Grenzen der in einer Begründung zulässigen Meinungsäußerung und Wertung übersteigt und für das Motiv des Abstimmenden maßgeblich ist.²¹⁹

Zwar schließen das Gebot der Abstimmungsfreiheit und das Irreführungsverbot nicht von vorneherein aus, mehrere Teilfragen oder -maßnahmen in einem Text zur Abstimmung zu stellen. Unzulässig ist jedoch die **Koppelung** sachlich nicht zusammenhängender Materien in einer Fragestellung.²²⁰ Bei derartigen Verfahrensgestaltungen besteht ansonsten die Gefahr der Verfälschung des Abstimmungswillens oder der „Erschleichung“ eines bestimmten Abstimmungsergebnisses. Die Mehrheit der Bürger hätte dann nur die Wahl, den Erfolg eines unter Umständen nicht gewollten Teils in Kauf zu nehmen oder auf das eigentlich Gewollte zu verzichten, wenn sie den anderen Teil des Vorschlags auf keinen Fall anzunehmen bereit ist.²²¹

²¹⁵ BayVerfGH, Urt. v. 13.04.2000, Vf. 4-IX-00, NVwZ-RR 2000, 737 (741).

²¹⁶ *Ritgen*, NWVBl 2003, 87 (88).

²¹⁷ *Ritgen*, NWVBl 2003, 87 (90).

²¹⁸ BayVerfGH, Urt. v. 13.04.2000, Vf. 4-IX-00, NVwZ-RR 2000, 737 (741).

²¹⁹ OVG Koblenz, Urt. v. 25.11.1997, 7 A 12417/96, NVwZ 1998, 425 (427).

²²⁰ HmbVerfG, Urt. v. 14.12.2011, HVerfG 3/10, Rn. 141 (juris); BayVerfGH 27, 153 (160 ff.); 47, 265 (274); 47, 276 (314); *Ritgen*, NWVBl 2003, 87 (90); *Thum*, KommunalPraxis BY 2007, 10 ff.

²²¹ Vgl. auch *David*, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004, Art. 50, Rn. 62.

Unzulässig ist außerdem, eine (gesetzlich) bereits auf dieselbe Weise geregelte Angelegenheit zur Abstimmung zu stellen und damit zu suggerieren, der Bürger könne mit seiner Stimme etwas bewirken. Ein solches Vorgehen ist ebenfalls irreführend, weil es im Ergebnis **wirkungslos** bleiben muss. Es entwertet das plebiszitäre Verfahren, verursacht unnötige Kosten und täuscht die Bürger zugleich über die bestehende Rechtslage.

Dies gilt in besonderem Maße, wenn eine bereits geregelte Materie mit einer bisher nicht geregelten gemeinsam zur Abstimmung gestellt wird. Auf diese Weise wird die Entscheidung über die bisher nicht geregelte Angelegenheit beeinflusst. Der Bürger muss den Eindruck gewinnen, nur über seine Stimmabgabe könne er einen Zustand herbeiführen oder verhindern, der tatsächlich ohnehin gesetzlich geregelt ist. Von diesem Irrglauben wird dann unweigerlich auch seine Entscheidung über die zweite Angelegenheit beeinflusst, da beide zur Abstimmung gestellten Angelegenheiten miteinander verbunden sind und nur umfänglich angenommen oder abgelehnt werden können. Eine Abstimmung, die eine Wiedergabe der bestehenden Rechtslage enthält, ist daher unzulässig.

cc) Klarheit und Wahrheit sowie Justiziabilität von Rechtsakten

Ein Volksentscheid über eine andere Vorlage ist für die Bürgerschaft und den Senat bindend. Ein solches Plebiszit muss den Anforderungen der Gebote der Klarheit und der Wahrheit von Hoheitsakten gerecht werden.²²² Diese korrespondieren als Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips mit dem Gebot der Abstimmungsfreiheit und dem Irreführungsverbot, die jeweils aus dem Demokratieprinzip folgen. Nur unter diesen Voraussetzungen ist ein solcher Volksentscheid schließlich justiziabel.

Die Bindungswirkung eines Volksentscheids über eine andere Vorlage gegenüber Bürgerschaft und Senat ergibt sich aus Art. 50 Abs. 4a S. 1 HV. Diese Bindungswirkung kann nur durch einen Beschluss der Bürgerschaft beseitigt werden (S. 2) und wird nicht vor Ablauf von drei Monaten nach seiner Verkündung wirksam (S. 4). Diese von einem Volksentscheid ausgehende besondere Bindungswirkung ist nur dann gerechtfertigt, wenn dessen Gegenstand sich im Zeitpunkt der Abstimmung „so konkret darstellt, dass er einer verantwortlichen Entscheidung zugänglich ist und nicht etwa ‚eine Bindung ins Blaue hinein‘ bewirkt“.²²³ Nur so können die Abgeordneten entscheiden, ob sie den bindenden

²²² Zu den Begriffen und Unterschieden vgl. *Greiser/Stötling*, DVBl 2012, 1353 (1357 f).

²²³ VG Stuttgart, Ur. v. 17.07.2009, 7 K 3229/08, Rn. 77 (juris); so auch für kommunale Bürgerbegehren v. *Damwitz*, DVBl 1996, 134 (137).

Inhalt akzeptieren oder die Bindungswirkung durch einen Beschluss im Rahmen des dafür vorgesehenen Verfahrens nach Art. 50 Abs. 4a i. V. m. Abs. 4 S. 2-5 HV sowie § 25g i. V. m. §§ 25 – 25f VAbstG aufheben wollen.

Aus dieser Bindung von Bürgerschaft und Senat folgt die Anwendbarkeit des Gebots der Klarheit und des Gebots der Wahrheit von Rechtsakten. Das Gebot der **Klarheit** besagt, dass die Adressaten einer verbindlichen Regelung zumindest im Wesentlichen erkennen können müssen, mit welchen Rechtswirkungen sie zu rechnen haben.²²⁴ Hierbei handelt es sich um ein rechtsstaatliches Gebot, das typischerweise in der Konstellation des Bürgers als Normunterworfenen auftaucht. Umgekehrt gilt dies aber auch dann, wenn sich das Volk mit einer verbindlichen Entscheidung an Dritte wendet.²²⁵

Im Sinne der **Wahrheit** muss sich der Volksgesetzgeber an dem für den Adressaten ersichtlichen Regelungsgehalt der Entscheidung festhalten lassen.²²⁶ Es wird also geprüft, ob die Regelung die Erwartung, die sich aus dem Abstimmungstext und den Motiven ergibt, auch erfüllt.²²⁷ Verlässlichkeit des Rechts und damit **Rechtssicherheit** ist nur gegeben, wenn der Adressat auch den Inhalt der ihn betreffenden rechtlichen Regelungen mit hinreichender Sicherheit feststellen kann.²²⁸

Darüber hinaus müssen die bindende Vorlage und die von ihr geforderten Maßnahmen **justiziabel** sein.²²⁹ Nur dann besteht die Möglichkeit zu überprüfen, ob sich Bürgerschaft und Senat tatsächlich an die bindenden Vorgaben halten.²³⁰ Justiziabilität setzt aber neben einem einschlägigen gerichtlichen Verfahren die hinreichende Bestimmtheit der zu überprüfenden Regelung voraus. Wie das Handeln des Parlaments und der Verwaltung für den Bürger **voraussehbarer und berechenbarer** Maßstäbe bedarf, die eine Gerichtskontrolle ermöglichen,

²²⁴ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 04.06.2012, 2 BvL 9/08, Rn. 102 (juris); BVerfGE 21, 73 (79f.); 108, 52 (75); 110, 33 (53 f.); HmbVerfG, Ur t. v. 27.04.2007, HVerfG 4/06, BeckRS 2009, 31934, *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, GG, 65. EL 2012, Art. 79, Rn. 148.

²²⁵ Vgl. *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 65. EL 2012, Art. 79, Rn. 148. Handelt es sich hierbei um andere Verfassungsorgane, kommt zudem der Grundsatz der **Organtreue** zum Tragen vgl. HmbVerfG, Ur t. v. 14.12.2011, HVerfG 3/10, Rn. 132 (juris); vgl. hierzu allgemein BVerfGE 12, 205 (254); 35, 193 (199); 45, 1 (39) 89, 155 (191); 90, 286 (337); *Voffhale*, NJW 1997, 2216 ff

²²⁶ Vgl. zur Normenwahrheit BVerfG, Beschl. v. 02.06.2008, 1 BvR 349/04, NVwZ 2008, 1229 (1230).

²²⁷ *Greiser/Stöiling*, DVBl 2012, 1353 (1358)

²²⁸ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand 65. EL 2012, Art. 20 GG, Rn. 51 ff.

²²⁹ Vgl. BVerfGE 21, 73 (79f.); HmbVerfG, Ur t. v. 14.12.2011, HVerfG 3/10, Rn. 147 (juris).

²³⁰ Vgl. HmbVerfG, Ur t. v. 14.12.2011, HVerfG 3/10, Rn. 147 (juris).

so muss auch für Bürgerschaft und Senat erkennbar sein, was von ihnen gefordert wird.²³¹ Die Initiatoren des Volksentscheids dürfen sich also nicht damit begnügen, „nur grundsätzliche Vorgaben für eine Vielzahl künftiger, in ihrer jeweils maßgeblichen Fallgestaltung nicht überschaubarer Angelegenheiten zu machen“²³² und jede Konkretisierungsleistung auf das Parlament abzuwälzen.

Der Reichweite der rechtlichen Bindung entspricht auch die Reichweite der jeweiligen **demokratischen Verantwortungszurechnung**. Die Abgrenzung der Verantwortungssphären von Senat und Bürgerschaft einerseits und dem über eine Vorlage abstimmanden Volk ist zu wahren. Nur dadurch ist die demokratische Legitimation sowohl des Volksentscheides als auch des Handelns der Bürgerschaft sicherzustellen. Als maßgebliches Instrument der Abgrenzung stellt Art. 50 Abs. 1 S. 1 Var. 2 HV ausdrücklich ein besonderes Bestimmtheitsgebot auf.

- dd) Bereichsspezifische Besonderheiten des Bestimmtheitsgebots für „andere Vorlagen“

Bereichsspezifische Besonderheiten gelten für die Abstimmung über „andere Vorlagen“ i.S.v. Art. 50 Abs. 1 S. 1 Var. 2 HV. Die Besonderheit besteht hier darin, dass nicht unmittelbar ein Gesetz beschlossen wird, sondern von Senat und Bürgerschaft die Befassung mit **bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung** rechtsverbindlich verlangt wird. Die andere Vorlage kann eine Vielzahl von bindenden Handlungsanweisungen enthalten. Die Folgen einer Zustimmung zu einer Mehrzahl an Maßnahmen sind für den Durchschnittsbürger nur schwierig zu überblicken. Die konkreten Außenwirkungen treten zudem erst mittelbar durch die Ausführungsmaßnahmen von Senat und Bürgerschaft ein. Ein abschließend gefasstes Volksgesetz hingegen wird in seiner zur Abstimmung gestellten Formulierung erlassen. Seine unmittelbare Wirkung ist eher berechenbar und überschaubar und es kann auch später als einheitlicher Rechtsakt gerichtlich kontrolliert werden. Umso wichtiger ist, dass sich Inhalt und Bedeutung der anderen Vorlage dem Bürger bei der ersten Lektüre erschließen und die Unbestimmtheit der Formulierung nicht dazu genutzt wird, die Zustimmung zu einer unbestimmten Vielzahl von im Einzelnen unbestimmten Maßnahmen zu „verschleiern“. Auch die landesverfassungsgerichtliche

²³¹ Vgl. *Huster/Rux*, in: *Epping/Hillgruber*, BeckOK GG, Stand: 16. Ed. 2012, Art. 20, Rn. 169 zur Bestimmtheit von Gesetzen.

²³² *Hofmann*, VBIBW 2012, 371 (376).

Rechtsprechung legt an andere Vorlagen besonders strenge Bestimmtheitskriterien an, wie sie für die Volksgesetzgebung entwickelt wurden.²³³

Dieser bereichsspezifischen Besonderheit der anderen Vorlage hat der Hamburgische Verfassungsgesetzgeber ausdrücklich im Wortlaut des Art. 50 Abs. 1 S. 1 Var. 2 HV Rechnung getragen. Er hat ein besonderes Bestimmtheitsgebot speziell für die andere Vorlage – anders als für Volksgesetze – landesverfassungsrechtlich verankert: Der Wortlaut des Satzes 1 spricht von *bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung*.

Grundsätzlich müssen andere Vorlagen daher strengeren Bestimmtheitsanforderungen genügen als parlamentarische Gesetze. Ob den Bestimmtheitsanforderungen entsprochen wird, ist unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles zu entscheiden.²³⁴

1.2 Nicht hinreichende Bestimmtheit der Vorlage „Unser Hamburg – Unser Netz“

Diesen Maßstäben wird der Volksentscheid „Unser Hamburg – Unser Netz“ nicht gerecht. Sowohl die Forderung, „alle notwendigen und zulässigen Schritte“ zu unternehmen, die Hamburger Strom-, Fernwärme- und Gasleitungsnetze „vollständig in die öffentliche Hand zu übernehmen“ (Satz 1 des Abstimmungstextes) als auch die Statuierung des verbindlichen Ziels, einer sozial gerechten, klimaverträglichen und demokratisch kontrollierten Energieversorgung aus erneuerbaren Energien (Satz 2 des Abstimmungstextes) verstoßen gegen die Bestimmtheitsanforderungen.

Der Wortlaut des Abstimmungstextes eröffnet eine Vielzahl von Auslegungsmöglichkeiten, die letztlich in einem (semantisch) unbestimmten Maßnahmenbündel münden (1.2.1.). Dabei unterliegen sowohl die avisierte Konzessionsvergabe als auch der Netzzugang einem komplexen, einfachgesetzlichen Regelungsrahmen (1.2.2.). Vor diesem Hintergrund ist für den Bürger nicht erkennbar, welche Maßnahmen Bürgerschaft und Senat zur Verwirklichung des Anliegens des Volksentscheids ergreifen dürfen und sollen. Dies widerspricht den Grundsätzen der Abstimmungsfreiheit sowie der Abstimmungswahrheit und der Abstimmungsklarheit verstößt (1.2.3.). Darüber hinaus ist das aus den demokratisch bedingten Bestimmtheitsanforderungen folgende Irreführungsverbot nicht gewahrt (1.2.4.). Ferner fehlt es dem Abstimmungstext an der hinreichenden Klarheit für eine abgrenzbare rechtliche Bindung von Bürgerschaft und Senat und deren gerichtliche Justiziabilität (1.2.5.) und er führt zu einer Vermischung der demokratischen Verantwortungssphären (1.2.6.). Schließlich wird die Unzu-

²³³ Vgl. dazu bspw. BayVGH, Beschl. v. 10.01.2007, 4 ZB 06.1224, Rn. 27 (juris).

²³⁴ Zu Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG BVerwGE 121, 382 (386 f.).

lässigkeit des Volksentscheids nicht durch die Beschränkung der Auswahl der geforderten Maßnahmen auf „alle notwendigen und zulässigen Schritte“ geheilt, sondern vertieft (1.2.7.).

1.2.1 Auslegung der Vorlage

Zentraler Bestandteil des durch den Volksentscheid verfolgten Anliegens ist die Forderung, die Hamburger Strom-, Fernwärme- und Gasleitungsnetze „vollständig in die öffentliche Hand zu übernehmen“. Die Frage des ‚Ob‘ der Übernahme der Netze ist dabei nicht von der Art und Weise im Sinne des ‚Wie‘ zu trennen (a)). Hierzu sollen „alle notwendigen und zulässigen Schritte“ unternommen werden (b)). Weder auf die Frage des ‚Ob‘ oder des ‚Wie‘ der Übernahme der Netze, noch darauf, was unter den zulässigen und notwendigen Schritten zu verstehen ist, gibt der Abstimmungstext einschließlich seiner Begründung eine eindeutige Antwort. Beide Aspekte eröffnen eine Vielzahl unterschiedlicher Auslegungsmöglichkeiten. Die Mehrdeutigkeit wird noch dadurch gesteigert, dass als verbindliches Ziel eine sozial gerechte und klimaverträgliche Energieversorgung gefordert wird (c)).

Weitere Vorgaben sind im Abstimmungstext teilweise konkreter gefasst: so diejenige der Energieversorgung aus erneuerbaren Energien (d)), der demokratischen Kontrolle (e)) sowie der Verbindlichkeit der genannten klimapolitischen Ziele (f)).

Der Inhalt der Abstimmungsfrage bestimmt sich aus der Perspektive des doppelten Empfängerhorizonts. Es ist also zu fragen, wie ein durchschnittlicher Bürger den Abstimmungstext verstehen muss. Zudem sind eventuelle Handlungsanweisungen aus der Perspektive der Adressaten – Bürgerschaft und Senat – zu beurteilen. Dabei ist primär auf den Wortlaut abzustellen, wobei die Begründung des Abstimmungsvorschlags als Auslegungshilfe herangezogen werden kann (vgl. oben 1.1 2a)aa)).

a) Vollständige Übernahme in die öffentliche Hand

Die für den Abstimmungstext gewählte Formulierung der vollständigen Übernahme in die öffentliche Hand umfasst eine Vielzahl unterschiedlicher Auslegungsvarianten. Während es vor der Übernahme auf die Frage ihrer rechtlichen Ausgestaltung ankommt (aa).), stellt sich danach (insbesondere) die Frage der gesellschaftsrechtlichen Ausgestaltung des Betriebs eines kommunalen Energieversorgungsunternehmens (bb).). Beide Fragen werden durch den Abstimmungstext nicht beantwortet.²³⁵

²³⁵ Zu den unterschiedlichen rechtlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten vgl. Positionspapier Konzessionsvergabe des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg vom 5.12.2011, S. 2; Göken, Pollak und Partner Treuhandgesellschaft mbH, Machbarkeitsstudie Netze, Stand 11.05.2009, S. 6 ff.; LBD-Beratungsgesellschaft, Präsentation „Überführung der Energienetze in öffentliche Verantwortung und Gründung kommunaler Stadtwerke“, Stand: Februar 2009, S. 24 ff.; dies, Präsentation „Gesellschaftsrechtliche und finanzielle Handlungsoptionen bei einer Rekommuna-

aa) Vollständige Übernahme im engeren Sinne

Zunächst stellt sich die Frage, welche rechtliche Ausgestaltung für die **Übernahme** in Frage kommt. Neben einem (vollständigen) Erwerb der Netze in Form einer Eigentumsübertragung, kommen auch weitere Formen der „Übernahme“ in Betracht. So ist insbesondere an vertragliche Nutzungsrechte – wie **Miete, Pacht oder Leasing** – zu denken; denn § 46 Abs. 2 S. 2 und 3 EnWG sieht neben der Übereignung ausdrücklich die **entgeltliche Besitzüberlassung** als vor.²³⁶

Die Eigentumsübertragung der Netze wiederum ist sowohl in der Form einer Übernahme der Anteile der Gesellschaft möglich, in deren Eigentum die Netze stehen („share deal“), oder durch die Übereignung sämtlicher im Gemeindegebiet notwendigen Verteilungsanlagen („asset deal“).

Sämtliche Modelle sollen nach dem Abstimmungstext jedenfalls zu einer „**vollständigen**“ Übernahme führen sollen. Auch hier ist zweifelhaft, wie dieses Kriterium zu verstehen ist. Ist hierfür eine 100 %-Beteiligung erforderlich oder genügt es – durch gesellschaftsrechtliche Gestaltung – bestimmenden Einfluss auszuüben? Geht es um gesellschaftsrechtliche oder schuldrechtliche Verfügungsgewalt? Geht es um sachenrechtliches Eigentum? Ist Alleineigentum erforderlich? Die zu ergreifenden Maßnahmen, die finanziellen Auswirkungen und die zu erlangende Einflussmacht unterscheiden sich signifikant. Es handelt sich hierbei um wesentliche Aspekte. Weder der Abstimmungstext noch die Begründung treffen zu diesen Fragen eine Aussage.

Der Einfluss soll in „**öffentlicher Hand**“ liegen. Damit drängt sich die Frage auf, ob als öffentliche Hand nur *unmittelbar* die Freie und Hansestadt Hamburg als öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft gemeint ist oder auch eine *mittelbare* Beteiligung Hamburgs durch eine juristische Person des öffentlichen Rechts oder Privatrechts („**Tochtergesellschaft**“) hierunter fällt. Zudem ließe sich hinsichtlich der beschriebenen Möglichkeiten der Einflussnahme – 100-prozentige oder nur maßgebliche Beteiligung – danach differenzieren, ob diese nur auf Ebene der Netzbetreibergesellschaft vorliegen muss, oder auch auf der Ebene aller übergeordneten Gesellschaften einer komplexen Beteiligungsstruktur. Ließe man eine solche mittelbare Beteiligung der Stadt genügen, so wäre in Hamburg an eine „Übernahme“ durch die HGV zu denken oder durch eine –

lsierung der Energienetze, Stand 21.10.2010, S. 21 ff; *Arnold, Praxishandbuch der Konzessionsverträge und der Konzessionsabgaben*, 2012, S. 140 ff.

²³⁶ Vgl. BT Drs. 17/6072, S. 88.

bestehende oder noch zu schaffende – Tochtergesellschaft der HGV. Auch insoweit ergeben sich große Unterschiede bei den zu ergreifenden Maßnahmen, den finanziellen Auswirkungen und dem zu erlangenden Einfluss. Es handelt sich um wesentliche Konkretisierungsfragen. Auch diese Fragen werden durch den Abstimmungstext einschließlich seiner Begründung nicht beantwortet.

Damit fällt allein schon unter die Formulierung der „vollständigen Übernahme in die öffentliche Hand“ ein Strauß an Gestaltungsmöglichkeiten, der von einem unmittelbaren Eigentumserwerb der Netze durch die Freie und Hansestadt Hamburg bis hin zum Erwerb vertraglicher Nutzungsrechte durch eine mittelbar durch die Freie und Hansestadt maßgeblich beeinflussbare Tochtergesellschaft reicht.

Die Antwort auf diese Fragen ist wegen der damit verbundenen höchst unterschiedlichen finanziellen Implikationen und Finanzierungsmodellen, Unterschieden bei den zu ergreifenden Maßnahmen, den finanziellen Auswirkungen und dem zu erlangenden Einfluss von wesentlicher Bedeutung.²³⁷

bb) Gesellschaftsrechtliche Ausgestaltung des kommunalen Netzbetriebs

Ebenso offen und unklar ist, welche gesellschaftsrechtliche Ausgestaltung der kommunale Netzbetrieb finden soll.

So ist bereits konkret auf der Ebene der Netzbetreiber eine Vielzahl möglicher Rechtsformen der Netzbetreibergesellschaften denkbar, von den Kapitalgesellschaften der GmbH und Aktiengesellschaft über die Rechtsform der GmbH & Co. KG bis hin zur Anstalt öffentlichen Rechts. Diese können entweder neu gegründet werden oder der Netzbetrieb kann durch bereits bestehende juristische Personen ausgeführt werden. Zudem ist auch der unmittelbare Eigenbetrieb durch die Freie und Hansestadt Hamburg – wie er in § 46 Abs. 4 EnWG vorausgesetzt wird – denkbar.²³⁸

Daneben stellen sich Fragen der vertikalen und horizontalen Integration der Netzgesellschaften. Soll die Freie und Hansestadt Hamburg unmittelbar an ihnen beteiligt sein oder sind weitere Tochter und Holdinggesellschaften – vertikal – zwischengeschaltet? In horizontaler Hinsicht kommt die Integration aller drei Netzbetreibergesellschaften unter einem Dach (Querverbund) oder ihre rechtliche Unabhängigkeit in Betracht.

²³⁷ Hierzu näher unten.

²³⁸ Diese Frage stellt sich ebenfalls bei dem Erwerb, auch wenn sie an dieser Stelle von größerer praktischer Relevanz ist.

Die Auswirkungen auf die Kosten, die zu ergreifenden Maßnahmen und den zu erlangenden Einfluss wären sehr unterschiedlich. Auch auf diese Fragen gibt der Abstimmungstext keine Antwort.

b) Alle notwendigen und zulässigen Schritte

Aus der Perspektive des Abstimmenden ist nicht ersichtlich, welche Maßnahmen von der Vorlage zur Abstimmung gestellten Frage umfasst sind. Dies berührt sowohl zukünftige, noch zu treffende Maßnahmen von Bürgerschaft und Senat, als auch – nach erfolgreicher Abstimmung über den Volksentscheid – solche, die auf seiner Grundlage ergangen sind. Gleiches gilt für die potenziellen Adressaten des Volksentscheids, Senat und Bürgerschaft. Diese Unklarheit betrifft sowohl die Frage des **finanziellen** als auch des **tatsächlichen Aufwands**, der mit den vom Volksentscheid umfassten Schritten zusammenhängt. Für die Abstimmenden ist nicht nachvollziehbar, welche Maßnahmen im Einzelnen durch die Initiatoren als erforderlich angesehen werden. Insbesondere sind keine Kriterien angeführt, anhand derer darüber entschieden werden soll, welche Handlungsoption unter mehreren im Einzelfall denkbaren in Betracht zu ziehen ist.

Der Volksentscheid fordert, dass Senat und Bürgerschaft, „alle notwendigen und zulässigen Schritte“ unternehmen sollen, um die Netze zu übernehmen. Die Beschreibung einer Maßnahme als „notwendig“ hat einschränkenden Charakter. **Notwendig** ist dabei eine Maßnahme dem Wortsinn nach dann, wenn sie „im Zusammenhang mit einer Sache „nicht zu umgehen“ oder „zwingend erforderlich“ ist.²³⁹ Das Kriterium geht damit auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zurück. Erforderlich ist eine Maßnahme dann, wenn sie das mildeste geeignete Mittel darstellt, einen Zweck oder ein Ziel zu erreichen.²⁴⁰ Bereits Ziel und Zweck der vorzunehmenden Maßnahmen sind in großem Maße unklar und vage formuliert (dazu bereits oben a)).

Die erforderlichen Schritte zur Übernahme unterscheiden sich dabei maßgeblich danach, ob die Stadt Hamburg oder eine von ihr gehaltene Tochtergesellschaft den Zuschlag bei der Konzessionsvergabe erhält.

Soweit Hamburg – mittelbar zugunsten einer von ihr gehaltenen Gesellschaft oder unmittelbar zugunsten eines Eigenbetriebs nach § 46 Abs. 4 EnWG – die **Konzession** für den Betrieb der Netze erhielte, stünde ihr nach § 46 Abs. 2 S. 2 EnWG ein Anspruch auf Übereignung der für den Betrieb der Netze der allgemeinen Versorgung im Gemeindegebiet notwendigen Verteilungsanlagen gegenüber dem bisherigen Nut-

²³⁹ Vgl. zur Wortbedeutung <http://www.duden.de/rechtschreibung/notwendig> (zuletzt abgerufen am 25.11.2012).

²⁴⁰ Vgl. nur *Papier*, in: *Maunz/Dürig, GG*, Stand 65.EL 2012, Art. 14, Rn. 589.

zungsberechtigten gegen Zahlung einer wirtschaftlich angemessenen Vergütung zu. Alternativ kann sie verlangen, dass ihr nach § 46 Abs. 2 S. 3 EnWG statt der Übereignung der Besitz hieran eingeräumt wird.

Da es die Freie und Hansestadt Hamburg ist, die über den Abschluss der Wegenutzungsverträge nach § 46 EnWG entscheidet, hat sie maßgeblichen Einfluss auf das Vergabeverfahren; dies nicht zuletzt durch die Auswahl und Gewichtung der Vergabekriterien. Neben der bloßen Teilnahme am Vergabeverfahren durch eine – ggf. noch zu gründende – Tochtergesellschaft wäre die Beeinflussung des Vergabeverfahrens selbst damit eine mögliche Maßnahme, um die Netze zu übernehmen.²⁴¹

Erhält Hamburg den Zuschlag dagegen nicht, ist sie hinsichtlich einer vertraglichen „Übernahme“ der Netze, ob in Form einer Übereignung der Netzgesellschaften oder derjenigen eines vertragsrechtlichen Nutzungsrechts, auf die Zustimmung des neuen Konzessionärs angewiesen. Nur unter dieser Voraussetzung lässt sich eine vertragliche Übernahme erreichen. So wäre es zum Beispiel denkbar, nach der Neuvergabe der Konzessionen für die Netze diejenigen Netzgesellschaften zu erwerben, die bei der Neuvergabe der Konzessionen berücksichtigt wurden.²⁴² Ebenso wäre – ähnlich wie es das Energiekonzept des Senats vorsieht – bereits vor der Neuvergabe ein Erwerb Netzgesellschaften oder sogar deren Neugründung vorstellbar. Dies würde die Vorbereitung auf den Vergabewettbewerb und den Netzbetrieb erleichtern, wäre aber mit der Unsicherheit der Vergabe der Konzession an einen Mitbewerber belastet.

Schließlich wurde in der parlamentarischen Debatte sogar eine – rechtlich höchst fragwürdige – Enteignung der Netzbetreiber aufgeworfen.²⁴³ Eine solche – ob nun als Legalenteignung durch von der Bürgerschaft zu erlassendes Gesetz oder Administrativenteignung durch zu erlassenden Verwaltungsakt – wäre einfachgesetzlich an den Vorschriften des Hamburgischen Enteignungsgesetzes und verfassungsrechtlich an der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG zu messen. Auch sie stellt einen möglicherweise „notwendigen Schritt“ dar, um die Netze vollständig zu übernehmen.

²⁴¹ Dies wird von den Initiatoren sogar ausdrücklich gefordert. Hamburg habe ausdrückliche Hoheitsrechte bei der Gestaltung des Vergabeverfahrens und der Kriterien und solle ihre „Freiheit nutz[en], um die Netze wieder selber zu betreiben“. Dies solle sie dadurch erreichen, dass sie das hierfür stärkste Kriterium, „kommunale[r] Einfluss auf die Netzbetriebe“ hoch gewichtet. Weitere Beispielskriterien, um die Rekommunalisierung sicherzustellen sind dem Internetauftritt „Unser Hamburg – Unser Netz“ zu Folge: Transparenz, Bürgerbeteiligung und Gemeinwohlverpflichtung. Vgl. <http://unser-netz-hamburg.de/hintergrund/netzuebernahme-und-konzessionsvergabe/> (zuletzt abgerufen am 05.12.2012).

²⁴² Vgl. Göken, Pollak und Partner Treuhandgesellschaft mbH, Machbarkeitsstudie Netze, Stand 11.05.2009, S. 6 ff.

²⁴³ Vgl. Wortprotokoll 19/17 (Verfassungs- und Bezirksausschuss) vom 16.11.2010, 13-19, 25-27, 31-33, 43 f., 47, 49.

All diese aufgezeigten möglichen und vom Volksentscheid gedeckten Maßnahmen haben deutlich unterschiedliche **finanzielle Implikationen**. So wird eine bloße Besitzüberlassung deutlich günstiger sein, als der Eigentumserwerb an den Netzen. Dabei hat die Höhe der eingesetzten Mittel maßgeblichen Einfluss auf die Erfolgsaussichten einer vertraglichen „Übernahme“ durch Erwerb der Betreibergesellschaften. Eine Grenze für den finanziellen Aufwand, der zur Übernahme der Netze dienen soll, zieht der Volksentscheid nicht, sodass auch ein deutlich überhöhter Kaufpreis möglicherweise „notwendig“ sein könnte.²⁴⁴

Darüber hinaus enthält der Volksentscheid keine weiteren Kriterien, nach der die Auswahl einer von mehreren möglichen Maßnahmen erfolgen soll. Zwar konkretisiert der Volksentscheid die notwendigen Schritte *prima facie* durch das Zulässigkeitskriterium. **Zulässig** ist dabei ein Schritt grundsätzlich dann, wenn er erlaubt ist, ihm also kein rechtliches Verbot entgegensteht. Die Frage, welche Maßnahmen nun aber zulässig sind und welche nicht, lässt sich erst nach einer ausführlichen rechtlichen Analyse beantworten und ist deswegen nicht geeignet, die in Frage kommenden Maßnahmen näher zu konkretisieren. Zudem bleibt offen, welche von mehreren zulässigen Maßnahmen ergriffen werden sollen.

c) Klimaverträglichkeit und soziale Gerechtigkeit

Der Volksentscheid postuliert in Satz 2 u.a. das verbindliche Ziel einer sozial gerechten und klimaverträglichen Energieversorgung aus erneuerbaren Energien. Was unter diesen Zielen konkret zu verstehen ist, lässt der Volksentscheid offen. In ihrer Weite und Unbestimmtheit ähneln diese Begriffe einer entwicklungs-offenen Staatszielbestimmung.

Hinsichtlich der Klimaverträglichkeit liegt es nahe, sich an der Legaldefinition zur Umweltverträglichkeit des § 3 Nr. 33 BnWG zu orientieren. Danach bedeutet **Umweltverträglichkeit**, dass die Energieversorgung den Erfordernissen eines nachhaltigen, insbesondere rationellen und sparsamen Umgangs mit Energie genügt, eine schonende und dauerhafte Nutzung von Ressourcen gewährleistet ist und die Umwelt möglichst wenig belastet wird, wobei der Nutzung von Kraft-Wärme-Kopplung und *erneuerbaren Energien* dabei besondere Bedeutung zukommt. Das Kriterium der Umweltverträglichkeit kann sich dabei mit Art. 20a GG auf verfassungsrechtliche und mit Art. 4 Abs. 2 lit. e) i. V. m. Art. 191 ff. AEUV sowie Art. 3 Abs. 2 und Abs. 10, Art. 7 Abs. 2 lit. c) und Art. 12 lit. a) der Richtlinie 2009/72/EG auf europarechtliche Vorgaben stützen. Der Aspekt der Klimaverträglichkeit ist nur ein Bestandteil des überge-

²⁴⁴ Davon unabhängig wird die im Erfolgsfall des Volksentscheids öffentlich bekannte Verpflichtung der Stadt zur Übernahme der Netze ihre Verhandlungsposition bei einer vertraglichen Lösung nicht gerade stärken.

ordneten Ziels des Umweltschutzes auf der Grundlage erneuerbarer Energien. Er ähnelt damit in seiner Weite einer Staatszielbestimmung.

Auch das Ziel der **sozialen Gerechtigkeit** ist in seinem Bedeutungsgehalt nur schwierig zu fassen. Es steht dabei in einem engen inhaltlichen Zusammenhang mit dem **Sozialstaatsprinzip** des Grundgesetzes. Dessen Unbestimmtheit, stellt die Verfassungsrechtslehre vor „nach wie vor fast unüberwindliche Schwierigkeiten“. Der Begriff ist als solcher „so vieldeutig wie kaum ein anderer des geltenden Verfassungsrechts“.²⁴⁵

Insofern ist weiter zu beachten, dass die beiden Ziele zueinander in **Widerstreit** stehen. So lässt sich eine möglichst sozial verträgliche und damit preisgünstige Energieversorgung mit einer möglichst umwelt- bzw. klimaverträglichen nur bedingt in Einklang bringen. Strom aus konventioneller Erzeugung ist häufig noch immer günstiger, als solcher aus erneuerbaren Energiequellen. Auch auf die Frage, nach welchen Kriterien, mit welcher Priorität, bis zu welchem Grad und mit welchen Kosten diese Ziele zu erreichen und die Zielkonflikte ausgeglichen werden sollen, enthält der Abstimmungstext keine Vorgaben.

d) Energieversorgung aus erneuerbaren Energien

Der Abstimmungstext postuliert das verbindliche Ziel einer „Energieversorgung aus erneuerbaren Energien“. Nach § 3 Nr. 3 EEG, auf den das EnWG in § 3 Nr. 18b verweist, sind **erneuerbare Energien** Wasserkraft einschließlich der Wellen-, Gezeiten-, Salzgradienten- und Strömungsenergie, Windenergie, solare Strahlungsenergie, Geothermie, Energie aus Biomasse einschließlich Biogas, Biomethan, Deponiegas und Klärgas sowie aus dem biologisch abbaubaren Anteil von Abfällen aus Haushalten und Industrie. Diese gesetzliche Definition deckt sich mit dem doppelten Empfängerhorizont des Durchschnittsbürgers und der Adressaten; sie ist insbesondere in Abgrenzung zur Energieversorgung aus konventionellen Energieträgern wie Kohle, Öl, Gas und Kernenergie zu sehen.

Dabei muss das Ziel des Volksentscheids so verstanden werden, dass eine Energieversorgung **ausschließlich** aus erneuerbaren Energien erfolgen soll. Schon der Wortlaut des Volksentscheids spricht nur von erneuerbaren Energien. Dies deckt sich mit Ziff. 2 S. 2 der Begründung zum Volksbegehren, die eine Abgrenzung von den bisherigen Netzbetreibern enthält, die „vor allem mit gefährlichen Atommeilern und klimaschädlichen Kohlekraftwerken ihr Geld verdienen“. Auch der Internetauftritt von „Unser Hamburg – Unser Netz“ verweist auf die „gefährliche Energie aus Atomkraft“ und die

²⁴⁵ Vgl. nur *Herzog/Grzeszick*, in: *Maunz/Dürig, GG*, 65. EL 2012, Art. 20, Rn. 18 f.

„schmutzige Energie aus Kohle“. Ferner knüpft die Gestaltung des Logos bewusst an die Gestaltungselemente der Anti-Kernkraft Bewegung an.²⁴⁶

e) Demokratische Kontrolle

Teil des von dem Volksentscheid geforderten Zielkanons ist eine „**demokratisch kontrollierte**“ Energieversorgung. Diese demokratische Kontrolle soll durch den Betrieb der Netze durch die öffentliche Hand sichergestellt werden.

Zwar unterliegt die Energiewirtschaft und mit ihr die Energieversorgung einem umfassenden Regelungsrahmen, sodass bereits deswegen eine demokratische Legitimation gewährleistet ist.²⁴⁷ Der Abstimmungstext zielt jedoch auf ein weiterreichendes Maßnahmenbündel, das zur Übernahme der Netze in die **öffentliche Hand** führen soll. Im Übrigen stimmt allein eine solche Interpretation mit den Aussagen von „Unser Hamburg – Unser Netz“ auf dem Internetauftritt und ihren Publikationen überein.²⁴⁸

f) Verbindlichkeit der klimapolitischen Ziele

Schließlich sollen die klimapolitischen Ziele, die der Abstimmungstext vorgibt, **verbindlich** sein. **Verbindlich** sind Ziele dann, wenn sie verpflichtend und rechtswirksam sind.²⁴⁹ Wenn sie also den Adressaten zwingen, sein Handeln nach ihnen zu richten. Die Übernahme der Netze und der damit zusammenhängende Netzbetrieb sollen also einerseits dem Senat und der Bürgerschaft eine sozial gerechte, klimaverträgliche und demokratisch kontrollierte Energieversorgung aus erneuerbaren Quellen ermöglichen und andererseits ihn hierzu verpflichten.

1.2.2 Regelungsrahmen der Konzessionsvergabe und des Netzzugangs

Der Gegenstand des Volksentscheids betrifft die bundes- und europarechtlich bereits dicht normierten Regelungsregime der Konzessionsvergabe (a)) und des Netzzugangs (b)). Zentrale, von der Vorlage berührte Paradigmen der gesetzlichen Regelung sind die Verpflichtung auf bundesgesetzliche Zielvorgaben der Energiepolitik, die rechtliche Entflechtung von Energieerzeugung und Netzbetrieb, das Gebot der diskriminierungsfreien Netzvergabe und das Gebot des diskriminierungsfreien Netzzugangs.

²⁴⁶ Vgl. oben A.III.1; **Anlage AS 3**.

²⁴⁷ Zur Konzessionsvergabe und dem Netzzugang s. im Einzelnen unten

²⁴⁸ Vgl. oben A.III.2.

²⁴⁹ Vgl. <http://www.duden.de/rechtschreibung/verbindlich> (zuletzt abgerufen am 20.11.2012).

- a) Bundesgesetzliche Regelungen über die Konzessionsvergabe und die wettbewerblichen Anforderungen

Der Bundesgesetzgeber hat mit § 46 EnWG sowie in der konkretisierenden Regelung der Konzessionsabgabenverordnung („KAV“) Regelungen darüber getroffen, nach welchen Kriterien eine Vergabe von Konzessionen über Energieversorgungsnetze durch die Gemeinden zu erfolgen hat. Diese nationalen Regelungen dienen dabei der Umsetzung europarechtlicher Vorgaben.²⁵⁰ Zu ihnen gehört insbesondere das Diskriminierungsverbot (aa)). Daneben hat die Stadt Hamburg wettbewerbsrechtliche Anforderungen zu beachten (bb)). Aus beiden Regelungskomplexen folgt, dass die Gemeinden bei der Konzessionsvergabe daran gehindert sind, eine kommunale Beteiligung oder eigene fiskalische Interessen als mögliche Betreiberin besonders zu berücksichtigen (cc)).

- aa) Diskriminierungsverbot

Die Gemeinden müssen über das Wegerecht zur örtlichen Strom- und Gasverteilung **diskriminierungsfrei** zwischen den Bewerbern entscheiden. Für einfache Konzessionsverträge ergibt sich dies unmittelbar aus § 46 Abs. 1 S. 1 EnWG. Für die – hier in Frage stehenden – qualifizierten Konzessionsverträge nach § 46 Abs. 2 S. 1 EnWG ergibt sich dies jedenfalls aus dem allgemeinen Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 1 GG sowie aus den sich aus den Grundfreiheiten ergebenden Prinzipien der Gleichbehandlung und Transparenz, die auch bei der Vergabe von Konzessionsverträgen zu berücksichtigen sind.²⁵¹

²⁵⁰ Vgl. die Energiebinnenmarkt Richtlinien: Richtlinie 2003/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2003 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 96/92/EG (ABl. EU Nr. L 176 S. 37), Richtlinie 2003/55/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2003 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 98/30/EG (ABl. EU Nr. L 176 S. 57), Richtlinie 2004/67/EG des Rates vom 26. April 2004 über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung (ABl. EU Nr. L 127 S. 92) und Richtlinie 2006/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2006 über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen und zur Aufhebung der Richtlinie 93/76/EWG des Rates (ABl. EU Nr. L 114 S. 64).

²⁵¹ EuGH, Urt. v. 21.07.2005, Rs. C-231/03, EWS 2005, 377, 379 „Coname“; so ausdrücklich für eine durch Verwaltungsakt zu erteilende Genehmigung zum Spielbankbetrieb, welche keinen Dienstleistungskonzessionsvertrag darstellt, EuGH, Urt. v. 9.09.2010, Rs. C-64/08, EuZW 2010, 821 (823f.), „Engelmann“; Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht, das für die Vergabe öffentlicher Aufträge gilt, die nicht oder nur teilweise unter die Vergaberichtlinien fallen vom 1.08.2006 (ABl. 2006, C 179, S. 2), bestätigt durch EuG, Urt. v. 20.05.2010, Rs. T-258/06, NZBau 2010, 510, „Vergabemitteilung“; vgl. *Mussaeus/Jacob*, in: Entflechtung und Regulierung in der deutschen Energiewirtschaft, 3. Aufl. 2012, S. 700 f.; Gemeinsamer Leitfaden des BKartA und der BNetzA zur Vergabe von Strom- und Gaskonzessionen, Stand 15.10.2010, S. 4, für eine Anwendung des § 46 Abs. 1 EnWG unmittelbar auf qualifizierte Konzessionsverträge nach den

Dies gilt gemäß § 46 Abs. 4 EnWG auch, sofern sich die Gemeinden selbst um die Vergabe entsprechender Konzessionen bewerben. Nach § 46 Abs. 3 S. 5 EnWG sind bei der Auswahl des Unternehmens die Gemeinden den Zielen des § 1 EnWG verpflichtet. Diese sehen vor, dass „eine möglichst sichere, preisgünstige, verbraucherfreundliche, effiziente und umweltverträgliche leistungsgebundene Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität und Gas, die zunehmend auf erneuerbaren Energien beruht“, gewährleistet sein soll.

Daneben enthält § 3 Abs. 1 KAV einen **abschließenden Katalog** weitergehender Leistungen, die zwischen einer Gemeinde und einem Versorgungsunternehmen neben oder anstelle von Konzessionsabgaben vereinbart oder gewährt werden dürfen. Hierunter fallen gewisse Preisnachlässe für den in Niederspannung oder in Niederdruck abgerechneten Energieverbrauch (Satz 1 Nr. 1), die Vergütung notwendiger Kosten, die bei Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen entstehen (Satz 1 Nr. 2) sowie bestimmte Verwaltungskostenbeiträge (Satz 1 Nr. 3). Darüber hinaus regelt § 3 Abs. 2 KAV ausdrücklich ein Nebenleistungsverbot, von dem nach § 3 Abs. 2 Nr. 1 Var. 2 KAV u.a. Leistungen der Versorgungsunternehmen bei der Aufstellung von Energiekonzepten ausgenommen sind.

Die Gemeinde ist damit bei der Konzessionsvergabe rechtlich allein an netzbezogene Kriterien gebunden. Die §§ 6 ff. EnWG gebieten eine rechtliche Trennung von Netzbetrieb einerseits und Energieerzeugung und -vertrieb andererseits. Aufgrund dieses gesetzlichen Paradigmas der sogenannten Entflechtung („Unbundling“), ist die Gemeinde bei der Vergabe der Netze auf netzbezogene Vergabekriterien beschränkt. Eine gezielte Diskriminierung durch Vergabekriterien der handelsseitigen Versorgungs- oder Erzeugungstätigkeit ist daher rechtlich unzulässig.²⁵²

bb) Wettbewerbsrechtliche Anforderungen

Daneben bestehen für Gemeinden – und damit auch Hamburg – wettbewerbsrechtliche Anforderungen bei der Vergabe von Konzessionen in Form entgeltlicher Wegerechte.

Abs. 2 und 3 *Kermel*, Praxishandbuch der Konzessionsverträge und der Konzessionsabgaben, 2012, S. 72.

²⁵² Vgl. hierzu die Gesetzesbegründung BT-Drs. 17/6072, S. 88; Gemeinsamer Leitfaden BKartA und BNetzA, Stand 15.12.2010, S. 6, 7 und 9; Positionspapier Konzessionsvergabe, S. 3 ff., 6; *Schwensfeier*, Praxishandbuch der Konzessionsverträge und der Konzessionsabgaben, 2012, S. 225 ff.

Bei der Vergabe von Konzessionen nach § 46 EnWG sind Gemeinden unternehmerisch tätig.²⁵³ Hierbei steht jeweils allein ihnen die Entscheidung über die Neuvergabe der Konzessionen zu, so dass sie hinsichtlich der jeweiligen örtlichen Konzession eine **absolut marktbeherrschende Stellung** haben und damit dem Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung sowie dem wettbewerbsrechtlichen Diskriminierungsverbot unterworfen sind. Daher sind auch die allgemeinen bundesrechtlichen Maßstäbe nach den §§ 19, 20 GWB und ggf. die unionsrechtlichen Vorgaben des Art. 102 AEUV zu berücksichtigen.²⁵⁴ Eine Behinderung oder Diskriminierung konkurrierender Wettbewerber jenseits der gesetzlich zugelassenen Vergabekriterien wäre daher wettbewerbswidrig.

- cc) Verbot der einseitigen Bevorzugung von mit der Gemeinde verbundenen Unternehmen

Die Gemeinde ist bei der Konzessionsvergabe an netzbezogene Kriterien gebunden und damit gehindert, die kommunale Beteiligung an einem Unternehmen oder fiskalische Eigeninteressen als Betreiberin besonders zu berücksichtigen. Sie darf nicht – jenseits der gesetzlich vorgegebenen – weitere Kriterien aufstellen oder innerhalb der gesetzlichen einseitig gewichten, um damit gezielt das Diskriminierungsziel der Übernahme durch die Gemeinde selbst herbeizuführen. Ein solches Vorgehen verstieße gegen das Gebot der allein von den gesetzlichen, netzbezogenen Kriterien geleiteten, diskriminierungsfreien Konzessionsvergabe sowie gegen die wettbewerbsrechtlichen Anforderungen der §§ 19, 20 GWB und wäre damit unzulässig.²⁵⁵

Soweit teilweise vertreten wird, bei der Konzessionsvergabe könnten Kriterien wie die kommunale Beteiligung oder fiskalische Interessen der Gemeinden besonders berücksichtigt werden, ist dies rechtlich nicht haltbar.²⁵⁶ Dies gilt erst

²⁵³ BGH, Urt. v. 11.11.2008, KZR 43/07, RdE 2009, 378 (379 f.); BKartA, Beschl. B 10 – 6/11, S. 8.

²⁵⁴ Vgl. BKartA, Beschl. B 10 – 6/11, S. 8; *Säcker/Mohr/Wolf*, Konzessionsverträge, 2010, S. 81 ff. m. w. N.

²⁵⁵ Vgl. ausdrücklich Gemeinsamer Leitfaden BKartA und BNetzA, Stand 15.12.2010, S. 6, 9; BKartA, Beschl. B 10 – 6/11, S. 8 f.; LG Kiel, Urt. v. 03.02.2012, 14 O Kart 12/11, Rn. 75 ff. (juris); Monopolkommission, Sondergutachten 59, 2011, S. 45; *Säcker/Mohr/Wolf*, Konzessionsverträge im System des europäischen und deutschen Wettbewerbsrechts, 2010, S. 76 ff., zu § 46 Abs. 1 EnWG *Salje*, EnWG, 2006, § 46, Rn. 58; *Schwensfeier*, Praxishandbuch der Konzessionsverträge und der Konzessionsabgaben, 2012, S. 233 ff.; zu § 46 Abs. 1 EnWG, den sie für qualifizierte Konzessionsverträge ebenfalls für anwendbar hält *Kemel*, Praxishandbuch der Konzessionsverträge und der Konzessionsabgaben, 2012, S. 73.

²⁵⁶ So aber VG Oldenburg, Beschl. v. 17.07.2012, 1 B 3594/12, Rn. 84 ff. (juris).

recht, wenn gezielt auf außergesetzliche Kriterien abgestellt wird, um die Vergabe final einem bestimmten politischen Ergebnis zu unterwerfen. Nach der in ihrem gemeinsamen Leitfaden ausführlich begründeten Auffassung des Bundeskartellamtes und der Bundesnetzagentur führt ein solches Verhalten zu einer diskriminierenden Benachteiligung und unbilligen Behinderung privater Unternehmen und ist daher rechtswidrig.²⁵⁷ Der gesetzlich vorgeschriebene diskriminierungsfreie Vergabewettbewerb würde durch eine gezielte Diskriminierung ersetzt. Eine andere Auslegung lässt sich mit dem erklärten Ziel des EnWG, seiner Systematik und der Gesetzgebungsgeschichte nicht vereinbaren.²⁵⁸

Zweck des § 46 Abs. 3 EnWG ist es, den Wettbewerb um die Netze zu ermöglichen und dabei den in § 1 EnWG postulierten Zielen zu dienen. § 1 Abs. 1 EnWG sieht vor, dass die Regelungen des EnWG eine möglichst sichere, preisgünstige, verbraucherfreundliche, effiziente und umweltverträgliche leistungsgebundene Versorgung der Allgemeinheit sicherstellen sollen. Diese Ziele haben die Gemeinden bei der Konzessionsvergabe nach § 46 Abs. 3 S. 5 EnWG ausdrücklich zu beachten. Von fiskalischen Interessen der Gemeinde oder einer Bevorzugung mit ihr verbundener Unternehmen ist nicht die Rede.

Dieses Ergebnis wird durch **systematische Erwägungen** bestätigt: § 46 Abs. 4 EnWG erklärt explizit die Maßgaben für das Vergabeverfahren des § 46 Abs. 2 und Abs. 3 EnWG für Eigenbetriebe der Gemeinden anwendbar. Damit ist sogar bei der Vergabe an Eigenbetriebe der oben genannte Zielkanon verbindlich; gemeindliche Eigenbetriebe werden also privaten Unternehmen gleichgestellt.²⁵⁹ In dieser Regelung zeigt sich der Wille des Gesetzgebers, die Netze nicht privilegiert den Kommunen zu überlassen, sondern einen an den Zielen des § 1 EnWG orientierten Wettbewerb zu ermöglichen. Dementsprechend findet auf die Konzessionsvergabe nach § 46 EnWG auch die „In-House Rechtsprechung“ des EuGH²⁶⁰ keine Anwendung.²⁶¹ Eine Vergabe der Wegemut-

²⁵⁷ Gemeinsamer Leitfaden BKartA und BNetzA, Stand 15.12.2010, S. 9.

²⁵⁸ Gemeinsamer Leitfaden BKartA und BNetzA, Stand 15.12.2010, S. 6, 7 und 9; Positionspapier Konzessionsvergabe, S. 3 ff.; LG Kiel, Urt. v. 03.02.2012, 14 O Kart. 12/11, Rn. 75 ff. (juris).

²⁵⁹ LG Kiel, Urt. v. 03.02.2012, 14 O Kart. 12/11, Rn. 80 (juris).

²⁶⁰ EuGH, Urt. v. 11.01.2005, Rs. C-26/03, NVwZ 2005, 187 (190) „Stadt Halle“; EuGH, Urt. v. 11.05.2006, Rs. C-340/04, NVwZ 2006, 800 (801 f.) „Carbotermo“.

²⁶¹ Vgl. ausdrücklich LG Kiel, Urt. v. 03.02.2012, 14 O Kart. 83/10, Rn. 83 (juris); im Ergebnis ebenso LG Kiel, Urt. v. 03.02.2012, 14 O Kart. 12/11, Rn. 80 (juris); BKartA, Beschl. B 10 – 6/11, S. 8 f.; vgl. auch *Säcker/Mohr/Wolf*, Konzessionsverträge im System des europäischen und deutschen Wettbewerbsrechts, 2010, S. 76; *Jasper/Biemann*, ZfK Dezember 2011, S. 9; *Schwensfeier*, Praxishandbuch der Konzessionsverträge und der Konzessionsabgaben, 2012, S. 223 m. w. N.

zungsverträge anhand von Kriterien, die nur von mit den Gemeinden verbundenen Unternehmen zu erfüllen wären, würde diese Ziele konterkarieren. Auch die in § 46 Abs. 3 EnWG vorgesehenen Bekanntgabepflichten würden als verfahrensrechtliche Sicherungsinstrumente einer materiell diskriminierungsfreien Vergabe leerlaufen. Das Ausnutzen hoheitlicher Befugnisse zur Durchsetzung wirtschaftlicher Interessen widerspricht ferner der **Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs**.²⁶²

Eine solche Auslegung wird außerdem durch die **Gesetzesbegründung** gestützt.²⁶³ Danach ist erklärtes Ziel der Regelung, zusätzlichen **Wettbewerb zu ermöglichen**. Die Regelungen der Wegenutzungsverträge sollten sicherstellen, dass die Gemeinden aufgrund ihrer nach wie vor faktisch starken Stellung den Wettbewerb nicht durch die Verweigerung von Wegenutzungsrechten verhindern können. Die Verweigerung eines Wegerechts darf demnach nur aufgrund eines sachlich gerechtfertigten Grundes erfolgen. Das Gewinninteresse eigener Stadtwerke sei kein solcher. Speziell die Regelung des § 46 Abs. 4 EnWG ziele darauf ab, **Umgehungsmöglichkeiten** des § 46 Abs. 2 und Abs. 3 EnWG zu verhindern.

Schließlich folgt auch aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG – wie der gemeinsame Leitfaden des Bundeskartellamts und der Bundesnetzagentur ausdrücklich feststellt – keine andere Wertung.²⁶⁴ Dieses Recht besteht lediglich im Rahmen der geltenden Gesetze. § 46 Abs. 3 EnWG sieht jedoch gerade kein vorrangiges Zugriffsrecht der Gemeinden auf die Netze vor, sondern verpflichtet sie, unter Gleichbehandlung der privaten Unternehmen einen an den Zielen des § 1 EnWG ausgerichteten Wettbewerb um die Netze zu ermöglichen.²⁶⁵

Einer Bevorzugung öffentlicher Unternehmen stehen zudem Art. 106 Abs. 1, Art. 102 AEUV sowie der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG entgegen.

²⁶² Vgl. die Schilderpräger-Rechtsprechung des BGH, Urt. v. 24.09.2002, KZR 4/01, NJW 2003, 752 (754).

²⁶³ BT-Drs. 13/7274, S. 20 f. zum EnWG 1998.

²⁶⁴ So Gemeinsamer Leitfaden BKartA und BNetzA, Stand 15.12.2010, S. 9 mit Verweis auf BGH, Urt. v. 28.06.2005, KVR 27/04, RdE 2005, 222 (223 f.); Schwensfeier, Praxishandbuch der Konzessionsverträge und der Konzessionsabgaben, 2012, S. 221 ff., anders dagegen VG Oldenburg, Beschl. v. 17.07.2012, I B 3594/12, Rn. 96 ff. (juris).

²⁶⁵ LG Kiel, Urt. v. 03.02.2012, 14 O Kart. 83/10, Rn. 85 (juris); Schwensfeier, Praxishandbuch der Konzessionsverträge und der Konzessionsabgaben, 2012, S. 221 ff.

Dem Konzessionserwerb durch außergesetzlich diskriminierende Vergabekriterien stehen damit durchgreifende einfachrechtliche, verfassungsrechtliche und europarechtliche Vorgaben entgegen.

b) Regelungen des Netzzugangs in EnWG, EEG und KWKG

Mit § 20 EnWG sowie den Regelungen des Erneuerbare Energien Gesetzes („EEG“) und des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes („KWKG“) hat der Gesetzgeber zudem umfassende Regelungen des Netzzugangs geschaffen.

In § 20 Abs. 1 S. 1 EnWG ist – vergleichbar mit den Regelungen über die Konzessionsvergabe – der **diskriminierungsfreie Netzzugang** geregelt. Nach dieser Vorschrift sind alle Betreiber von Energieversorgungsnetzen rechtlich verpflichtet, jedermann nach sachlich gerechtfertigten Kriterien diskriminierungsfrei Netzzugang zu gewähren. Zu diesen sachlich gerechtfertigten Kriterien gehören neben dem Netzentgelt weitere Aspekte des Netzzugangs wie Vertragslaufzeiten, Rechtsfolgen bei Vertragsstörungen und Haftungsfragen. Sachlich gerechtfertigt sind sie nur dann, wenn sie erforderlich sind, um den Netzzugang **technisch und organisatorisch** abzuwickeln.²⁶⁶ Was hierunter zu verstehen sein kann, wird insbesondere in den Netzzugangsverordnungen („Verordnung über den Zugang zu Stromversorgungsnetzen“ sowie „Verordnung über den Zugang zu Gasversorgungsnetzen“) näher ausgeführt. Ein wie auch immer geartetes (energie-) politisches Ermessen wird den Netzbetreibern bei der Gewährung des Netzzugangs nicht eingeräumt. Diese Regelung entspricht den Vorgaben des Art. 32 der Richtlinie 2009/72/EG,²⁶⁷ wonach von den Mitgliedstaaten ein diskriminierungsfreier Zugang zu den Netzen zu gewährleisten ist.

Dieses „externe Diskriminierungsverbot“ wird in § 21 Abs. 1 EnWG um ein „internes Diskriminierungsverbot“ ergänzt, wonach auch die Bedingungen und Entgelte diskriminierungsfrei ausgestaltet sein müssen und niemanden gegenüber mit dem Netzbetreiber verbundenen Unternehmen benachteiligen dürfen.²⁶⁸ Hieraus folgt, dass ein Netzbetreiber nach geltendem Recht allen Energieerzeugern Anschluss und Einspeisung in die Netze zu gleichen Bedingungen gestatten muss. Eine Privilegierung bestimmter Erzeuger, insbesondere solcher der Eigentümer der Netzgesellschaften, oder eine Diskriminierung bestimmter Erzeugungsformen ist grundsätzlich nicht gestattet.

²⁶⁶ Britz, in: dies./Hellermann/Hermes, 2. Aufl. 2010, EnWG, § 20, Rn. 16.

²⁶⁷ Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG.

²⁶⁸ Britz, in: dies./Hellermann/Hermes, 2. Aufl. 2010, EnWG, § 20, Rn. 19.

Eine Ausnahme von diesem allgemeinen Anspruch auf diskriminierungsfreien Netzzugang ist in § 8 Abs. 1 S. 1 EEG und § 4 Abs. 1 S. 1 KWKG normiert. Danach sind Netzbetreiber grundsätzlich verpflichtet, den gesamten Strom aus erneuerbaren Energien und aus Grubengas bzw. den in KWK-Anlagen hergestellten Strom vorrangig abzunehmen, zu übertragen und zu verteilen. Strom aus erneuerbaren Energien und KWK-Anlagen wiederum ist gleichrangig zu behandeln (§ 8 Abs. 1 S. 2 EEG bzw. § 4 Abs. 1 S. 3 KWKG). Es besteht also nach geltendem Recht eine Vorrangregelung für Strom aus diesen Quellen, ohne dass der Netzbetreiber hierauf Einfluss nehmen könnte und ein spezielles Gleichbehandlungsgebot von Strom aus erneuerbaren Energien und solchem aus KWK-Anlagen.

Darüber hinaus kann der Netzbetreiber prinzipiell keinen Einfluss darauf nehmen, nach welchen Kriterien der Energievertrieb, die Energiebeschaffung oder die Erzeugung im jeweiligen Netzgebiet erfolgt. Er kann nicht unmittelbar beeinflussen, inwiefern durch seine Leitungen erneuerbare oder konventionell erzeugte Energie durchgeleitet wird. Insbesondere kann er nicht bestimmte Energieträger, seien es konventionelle oder erneuerbare, benachteiligen oder gar verdrängen.

1.2.3 Verstoß gegen die Abstimmungsfreiheit, Abstimmungs Klarheit und Abstimmungswahrheit

Für den abstimmenden Bürger wie auch für Senat und Bürgerschaft sind diejenigen Maßnahmen nicht erkennbar, die diesen rechtlichen Anforderungen gerecht werden und zulässigerweise durch die Stadt Hamburg ergriffen werden dürfen. Hierin liegt ein Verstoß gegen die im Demokratieprinzip verankerten Gebote der Abstimmungs freiheit, der Abstimmungs Klarheit und Abstimmungswahrheit und damit gegen den Bestimmtheitsgrundsatz.

Die Abstimmungsvorlage fordert von Bürgerschaft und Senat, alle notwendigen und zulässigen Schritte zu unternehmen, um die Netze vollständig in die öffentliche Hand zu übernehmen. Neben den dargestellten rechtlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten der Übernahme der Netze ist auch die Auswahl der Betreibergesellschaften im Rahmen der Konzessionsvergabe eingeschlossen. Zu der Frage der rechtlichen Konstruktion der Übernahme tritt damit als weitere Variable – und damit als weiterer Faktor der Unbestimmtheit – die Frage einer eventuellen Beeinflussung des Vergabeverfahrens. Zudem ist unklar, welche Maßnahmen noch als notwendig und zulässig angesehen werden können.

Hieraus ergibt sich ein sehr breites Spektrum an bereits im Ausgangspunkt sehr unterschiedlichen tatsächlichen und rechtlichen Gestaltungsformen, die jeweils eine Vielzahl von sehr komplexen Folgeentscheidungen nach sich ziehen. Entsprechend wären von Senat und Bürgerschaft auch sehr unterschiedliche Maßnahmen zu ergreifen. Die jeweiligen Maßnahmenbündel unterscheiden sich ganz beträchtlich im Hinblick auf die zu ergreifenden Einzelmaßnahmen, die Zwischenschritte, die Art und die Intensität der zu erlangenden energiepoliti-

schen Einflussmöglichkeiten und insbesondere auch im Hinblick auf die Kosten, unmittelbaren Haushaltsauswirkungen und künftigen Haushaltsrisiken.

Der Bürger kann daher aus dem rechtsverbindlichen Abstimmungstext nicht ersehen, welche Maßnahmen aus den denkbaren Maßnahmenbündeln tatsächlich umgesetzt werden sollten. Es ist darüber hinaus auch nicht näher spezifiziert, anhand welcher Kriterien eine Auswahl unter den einzelnen, grundsätzlich gleichwertigen Optionen erfolgen soll. Dem abstimmenden Bürger wird es dadurch unmöglich gemacht, sich den Inhalt der Bedeutung des Volksentscheids zu erschließen. Er kann die Tragweite seiner Entscheidung und die Bedeutung seiner Stimmabgabe nicht erkennen.

Vielmehr wird aufgrund der Unbestimmtheit der Formulierung die Zustimmung zu einer unbestimmten Vielzahl von höchst unterschiedlichen Maßnahmen eingefordert. Weder darf aber von dem Durchschnittsbürger erwartet werden, dass er selbst anhand zusätzlicher Informationen oder Materialien die Bedeutung der unbestimmten Formulierung erschließt. Noch wäre dies dem Bürger angesichts der unbestimmten Vorgabe auch nur abstrakt möglich. Bestenfalls wäre für den besonders gut informierten Bürger, das Ausmaß der Unbestimmtheit zu erkennen. Die nach der Abstimmungsvorlage zu ergreifenden Maßnahmen und deren wesentliche Konsequenzen, Tragweite und Bedeutung sind es dagegen nicht. Hierdurch entsteht die Gefahr einer Verfälschung des Abstimmungsergebnisses, die mit dem Bestimmtheitsgebot nicht zu vereinbaren ist. Gleichzeitig liegt damit ein Verstoß gegen das Gebot der Abstimmungsfreiheit sowie der Abstimmungs Klarheit und Abstimmungswahrheit vor.

1.2.4 Irreführungsverbot

Darüber hinaus verstößt der Abstimmungstext gegen das aus dem Demokratieprinzip abgeleitete Irreführungsverbot. Er suggeriert in irreführender Weise eine Entscheidungsalternative, die sich in rechtlicher und tatsächlicher Weise nicht stellt. Die Zustimmung des Bürgers erfolgte unter der Gefahr, systematischen Fehlvorstellungen zu unterliegen. Insbesondere kann der Bürger die rechtlichen Rahmenbedingungen des Netzerwerbs- und Betriebes nicht hinreichend erfassen und nachvollziehen. Vielmehr werden Missverständnisse über die auch ohne einen Netzerwerb bestehenden energiepolitischen Steuerungsmöglichkeiten einerseits und dem durch einen Erwerb hinzuzugewinnenden Steuerungseinfluss andererseits hervorgerufen.

a) Irreführung durch „Verbindliche Ziele“

In Satz 2 des Vorlagentextes fordert dieser das „verbindliche Ziel“ einer sozial gerechten, klimaverträglichen und demokratisch kontrollierten Energieversorgung aus erneuerbaren Energien. Dabei wird verkant, dass diese Ziele bereits weitgehend in § 1 Abs. 1 EnWG als gesetzliche Pflicht für die Netzvergabe und für den Netzbetrieb ge-

regelt sind. Sowohl die Stadt Hamburg als auch jeder etwaige Netzbetreiber ist *gesetzlich* diesen Zielen verpflichtet. Der Vorlagetext suggeriert dem abstimmenden Bürger, dass seine Zustimmung im Volksentscheid erforderlich wäre, damit künftig diese Ziele im Rahmen der Netzpolitik verfolgt würden. Dies ist unzutreffend und irreführend. Zudem wird irreführend der Eindruck erweckt, diese Ziele ließen sich durch eine gesteigerte Verbindlichkeit final erreichen, wodurch über die Zielkonflikte zwischen den genannten und weiteren Zielen hinweggetäuscht wird.

Nach § 1 Abs. 1 EnWG ist Zweck des Gesetzes eine möglichst sichere, preisgünstige, verbraucherfreundliche, effiziente und umweltverträgliche leitungsgebundene Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität und Gas. Die Abstimmungsvorlage gibt dagegen drei Ziele vor, nämlich eine sozial gerechte, klimaverträgliche und demokratisch kontrollierte Energieversorgung aus erneuerbaren Energien. Mit Ausnahme der demokratischen Kontrolle finden sich diese ausdrücklichen Vorgaben im EnWG wieder.

Bei dem Ziel der **Klimaverträglichkeit** handelt es sich um einen Unterfall des in § 1 Abs. 1 EnWG vorgesehenen Zwecks der Umweltverträglichkeit auf der Grundlage erneuerbarer Energien und beinhaltet darüber hinaus keinen eigenständigen Mehrwert. Auch das Ziel der **sozialen Gerechtigkeit** spiegelt sich in den Gesetzeszwecken des EnWG wider. Selbst wenn das EnWG begrifflich nicht von diesem Ziel spricht, so nennt es doch mit der Verbraucherfreundlichkeit, Preisgünstigkeit und Versorgungssicherheit wesentliche Aspekte, die auch im Rahmen einer sozial gerechten Energieversorgung zu beachten wären. Gegenüber den gesetzlichen Vorgaben entfaltet die Abstimmungsvorlage damit keinen substantiellen Mehrwert, erweckt aber den gegenteiligen Eindruck.

Insoweit kann die Fehlvorstellung erzeugt werden, dass die genannten Ziele derzeit nicht verfolgt würden, also eine Zustimmung zur Abstimmungsvorlage erforderlich ist, um ihnen Geltung zu verschaffen. Nicht nur die Stadt – jedes Energieversorgungsunternehmen und jeder Netzbetreiber ist gemäß §§ 2 Abs. 1, 3 Nr. 18 EnWG i.V.m. § 1 EnWG diesen Zielen bereits verpflichtet. Danach besteht eine Pflicht zur Förderung dieser Ziele im Rahmen einer Abwägung, die Raum für verhältnismäßige Entscheidungen eröffnet. Soweit die Abstimmungsvorlage also verbindliche Ziele fordert, die bereits gesetzlich verbindlich sind, täuscht sie ein nicht existentes Alternativitätsverhältnis vor.

Der Bürger muss hierdurch den Eindruck gewinnen, seine Zustimmung sei nun erforderlich, um diesen Zielen rechtliche Geltung zu verschaffen. Hierdurch wird in verfälschender und damit unzulässiger Weise auf das Abstimmungsverhalten des Bürgers Einfluss genommen. Dieser Umstand wiegt hier umso schwerer, da die im Abstimmungstext postulierten Ziele derart positiv besetzt sind, dass ihre Ablehnung kaum

ernsthaft in Frage kommt. Die Entscheidung des Bürgers über die in Satz 1 geforderte Netzübernahme wird hiervon unweigerlich beeinflusst. Der potentielle Irrtum über die Rechtslage täuscht über die tatsächliche Abstimmungsalternative hinweg. Satz 2 der Vorlage erzeugt mit dem Verweis auf unstrittig bedeutsame und daher auch bereits prominent gesetzlich verankerte Ziele einen Zustimmungsdruck zum Netzerwerb nach Satz 1. Hierin liegt eine verzerrte Darstellung der Rechtslage, die für die Motive der Abstimmenden maßgeblich ist und damit gegen das Irreführungsverbot verstößt.

Ein weiterer Verstoß gegen das Irreführungsverbot ergibt sich aus einem Vergleich zu und einem Konflikt mit den Zweckbestimmungen des § 1 Abs. 1 EnWG.

Bezüglich der gesetzlichen Zielbestimmungen ist anerkannt, dass sie zueinander in Zielkonflikte treten können. So lässt sich eine möglichst preisgünstige Energieversorgung mit einer möglichst umweltverträglichen nur bedingt in Einklang bringen. Strom aus konventioneller Erzeugung ist noch immer billiger, als solcher aus regenerativen Quellen. Die benannten Zwecke stellen damit ein **Berücksichtigungs- und Optimierungsgebot** auf, nach dem die **konfligierenden Ziele** möglichst schonend in Ausgleich zu bringen sind.²⁶⁹ Dabei lässt auch der Gesetzeswortlaut erkennen, dass es um graduelle Optimierungen als Ergebnis komplexer Abwägungsentscheidungen geht.

Auch die „verbindlichen“ Ziele der Abstimmungsvorlage stehen in Zielkonflikten zueinander. Anstelle eines Abwägungserfordernisses wird jedoch eine „verbindliche“ Optimierung aller Ziele zugleich suggeriert. Die Zielkonflikte werden dadurch verschleiert. Insbesondere suggeriert der Vorlagetext dem Bürger, dass eine Festlegung der „verbindlichen“ Ziele des Kanons des Abstimmungstexts dazu führt, dass diese Ziele bei der Konzessionsvergabe und beim Netzbetrieb rechtlich zwingenden Vorrang beanspruchen könnten. Insbesondere auch insoweit, als sie über die gesetzlichen Ziele des EnWG hinausgehen oder zu diesen Zielen in ein Spannungsverhältnis treten.

Zudem wird durch die Verengung der Ziele im Kanon des Abstimmungstextes und die Suggestion, allein diese würden nun für verbindlich erklärt, ein Vorrang gegenüber den weiter gefassten Zielen des § 1 Abs. 1 EnWG gefordert, wodurch sich die Abstimmungsvorlage zum zwingenden Recht des EnWG in Widerspruch setzt. Auch hierin liegt ein eigenständiger Verstoß gegen das Irreführungsverbot.

b) Demokratische Kontrolle als irreführendes verbindliches Ziel

Die Abstimmungsvorlage suggeriert zum einen, dass eine demokratische Kontrolle der Netzgesellschaften bisher nicht erfolge, zum anderen, dass ein solches Kriterium bei

²⁶⁹ Vgl. hierzu *Hellermann/Hermes*, in: *Britz/dies.*, 2. Aufl. 2010, EnWG, § 1, Rn. 41; *Salje*, EnWG, 2006, § 1, Rn. 57.

der Vergabe der Wegenutzungsverträge zulässig sei. Dies stimmt mit der Rechtslage nicht überein und führt dadurch den abstimmenden Bürger in die Irre.

Eine demokratische Kontrolle in einem verfassungsrechtlichen Sinne ist bereits jetzt, auch ohne die Netzübernahme durch die Freie und Hansestadt Hamburg sichergestellt. Eine suggerierte darüber hinausgehende Kontrolle, etwa im Sinne einer plebiszitär gesteuerten Diskriminierung konventioneller Energieerzeuger ist rechtlich unzulässig. Die Darstellung des Abstimmungstextes ist insoweit irreführend

Aus der Sicht eines durchschnittlichen Bürgers impliziert der Vorlagetext, dass Konzessionsvergabe und Netzbetrieb derzeit keiner demokratischen Kontrolle unterliegen, die Zustimmung zur Vorlage also aus diesem Grunde erforderlich sei. Dies ist in doppelter Hinsicht irreführend. Im demokratischen Rechtsstaat vollzieht sich die demokratische Kontrolle über Recht und Gesetz. Von diesem verfassungsrechtlich zwingenden Erfordernis besteht auch beim Netzbetrieb keine Ausnahme. Vielmehr sind die Modalitäten der Konzessionsvergabe und des Netzbetriebes umfassenden bundesgesetzlichen Regelungen unterworfen. Dies stellt bereits eine strenge Form demokratischer Kontrolle dar. Der Vorlage zufolge kann die demokratische Kontrolle aber nur durch die Übernahme der Netze sichergestellt werden.

Die Vorlage impliziert ferner, dass das Kriterium einer „demokratisch kontrollierten Energieversorgung“ bei der Netzvergabe berücksichtigt werden dürfte, um eine Übernahme der Netze durch die öffentliche Hand sicherzustellen. Die Vorlage fordert, alle notwendigen und zulässigen Schritte zu unternehmen, um die Netze in die öffentliche Hand zu übernehmen. Wie bereits unter 1.2.1.b) ausgeführt, ist davon eine Beeinflussung der Netzvergabe durch die Auswahl der Vergabekriterien umfasst. Dies wird durch Ziffer 1 der Begründung des Volksbegehrens unterstrichen, in der ausdrücklich darauf verwiesen wird, dass sich in der Regel nur alle 20 Jahre die Gelegenheit bietet, die Konzessionen für die Strom-, Gas- und Fernwärmenetze neu zu vergeben. In ihrem Internetauftritt fordert „Unser Hamburg – Unser Netz“ bei der Konzessionsvergabe Kriterien wie „der kommunale Einfluss auf die Netzbetriebe“ anzulegen, die allein durch eine Beteiligung der öffentlichen Hand erfüllt werden können.²⁷⁰ Hamburg sollte zudem bei der Konzessionsvergabe das Kriterium „kommunale[r] Einfluss auf die Netzbetriebe“ besonders hoch gewichten.²⁷¹

²⁷⁰ Vgl. <http://unser-netz-hamburg.de/hintergrund/netzuebernahme-und-konzessionsvergabe/> (zuletzt aufgerufen am 27.11.2012).

²⁷¹ Vgl. <http://unser-netz-hamburg.de/hintergrund/netzuebernahme-und-konzessionsvergabe/> (zuletzt aufgerufen am 27.11.2012).

Diese Vergabekriterien sind keine sachlichen netzbezogenen Gründe.²⁷² Da einseitig Unternehmen mit kommunaler Beteiligung bevorzugt werden, handelt es sich hierbei um ein diskriminierendes Kriterium, das mit den §§ 1, 46 EnWG, Art. 3 Abs. 1 GG dem deutschen Wettbewerbsrecht sowie dem europäischen Diskriminierungsverbot und dem Transparenzgebot nicht zu vereinbaren ist.²⁷³ Dem lässt sich insbesondere nicht entgegenhalten, dass der Abstimmungstext eine Begrenzung auf „alle notwendigen und zulässigen Schritte“ vorsieht.²⁷⁴ Denn aus der Perspektive des abstimmungsberechtigten Bürgers muss die Abstimmungsfrage den Eindruck erwecken, als sei eine Festlegung derart diskriminierender Kriterien ohne Weiteres möglich, um eine Übernahme der Netze durch die öffentliche Hand sicherzustellen.

Auch zu den Vorgaben des Wettbewerbsrechts steht die Initiative „Unser Hamburg – Unser Netz“ im Widerspruch. Sie suggeriert, es sei im Interesse einer demokratisch kontrollierten Energieversorgung aus erneuerbaren Energien zulässig, eine Übernahme der Hamburgischen Netze sicherzustellen. In der Pauschalität ist dies nicht mit den bundesrechtlichen Vorgaben zu vereinbaren. Da der Abstimmungstext die geltende Rechtslage falsch darstellt, ist er irreführend und verstößt damit gegen das Bestimmtheitsgebot.²⁷⁵

- c) Verbindliches Ziel der „Energieversorgung aus erneuerbaren Energien“ und Gebot des diskriminierungsfreien Netzzugangs

Ferner suggeriert der Abstimmungstext, dass durch eine Netzübernahme eine Beeinflussung des Netzzugangs dahin zulässig sei, dass ausschließlich oder auch nur bevorzugt Strom aus erneuerbaren Quellen Zugang gewährt wird. Als verbindliches Ziel der Netzübernahme stellt der Wortlaut auf „die Versorgung aus erneuerbaren Energien“ ab.

Der Netzzugang ist wie die Vergabe der Konzessionen nach § 46 EnWG **diskriminierungsfrei** auszugestalten, sodass eine Weigerung der Durchleitung von Strom aus konventioneller Stromerzeugung – wozu auch der Bereich der gesetzlich besonders geförderten KWK-Anlagen gehört (vgl. § 4 KWKG) – grundsätzlich unzulässig ist.²⁷⁶

²⁷² Vgl. zur Unzulässigkeit solcher Kriterien oben 1.2.2a)cc).

²⁷³ Vgl. dazu oben B.II 1.2.2a)cc).

²⁷⁴ Vgl. dazu unten B.II.1 2.7.

²⁷⁵ BayVerfGH, Urt. v. 13.04.2000, Vf. 4-IX-00, Rn. 152 (juris).

²⁷⁶ S. dazu oben B.II.1.2.2b).

Gemäß dem Abstimmungstext ist verbindliches Ziel der Netzübernahme eine Energieversorgung **ausschließlich** aus erneuerbaren Energien.²⁷⁷ Dabei wird missachtet, dass allein mit dem Netzbetrieb keine Festlegung über die konkrete Art und Zusammensetzung der Energieversorgung getroffen wird oder auch nur getroffen werden kann. Insbesondere kann der Netzbetreiber nicht unmittelbar beeinflussen, inwieweit durch seine Leitungen erneuerbare oder konventionell erzeugte Energie durchgeleitet wird. § 20 EnWG gewährleistet einen diskriminierungsfreien Zugang aller Einspeisewilligen zu den Netzen. Abgesehen von dem bundesgesetzlich durch § 8 Abs. 1 EEG geregelten Einspeisevorrang von erneuerbaren Energien kann keine Ausschlusswirkung gegenüber konventionell erzeugter Energie getroffen oder eine ein bestimmter Energiemix durch den Netzbetreiber vorgegeben werden. Ein bevorzugter Netzzugang erneuerbarer Energien verstieße zudem gegen den speziellen Gleichheitssatz der § 8 Abs. 1 S. 2 EEG und § 4 Abs. 1 S. 3 KWKG, wonach Strom aus erneuerbaren Energien und derjenige aus Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen gleichrangig zu behandeln ist. Denn auch KWK-Anlagen werden mit fossilen Brennstoffen und damit nicht mit erneuerbaren Energien betrieben.

Soweit die Vorlage allein und verbindlich eine „sozialgerechte, klimaverträgliche und demokratisch kontrollierte Energieversorgung aus erneuerbaren Energien“ zu den Maßstäben von Netzvergabe und Netzbetrieb machen soll, bestünde ferner ein Widerspruch zu den Vorgaben des Art. 32 der Richtlinie 2009/72/EG, der mit dem zentralen Gebot des diskriminierungsfreien Netzzugangs gerade dem offenen Wettbewerb verbindlichen Vorrang einräumt.

Eine Energieversorgung aus ausschließlich erneuerbaren Energien kann damit durch den Netzerwerb und den Netzbetrieb nicht erreicht werden, ohne gegen gesetzliche Regelungen zu verstoßen. Hier wird ein tatsächlich und rechtlich nicht möglicher Erfolg auf der Grundlage von aus tatsächlichen und rechtlichen Gründen nicht bestehenden Steuerungs- und Wirkungszusammenhängen zwischen Netzerwerb und Energieversorgung angestrebt und als möglich dargestellt. Dies führt zu einer verfälschenden Beeinflussung der Motive der Abstimmenden und damit zu einer unzulässigen Einflussnahme auf ihr (mögliches) Abstimmungsverhalten.

Auf dieser systematischen Fehlvorstellung über die gesetzlichen Rahmenbedingungen baut auch der bisherige Erfolg der Abstimmungsvorlage im Rahmen von Volksinitiative und Volksbegehren auf. Die Initiatoren haben eine intensive Werbekampagne geführt, in dem dieser rechtlich und tatsächlich nicht bestehende Zusammenhang zwischen Netzeigentum und einer vollständigen Versorgung aus erneuerbaren Energien im Zentrum stand. Sowohl in der Gestaltung ihres Logos, als auch in der Gestaltung

²⁷⁷ S. dazu oben B.II.1.2.1d).

ihrer Werbeauftritte und ihrer Werbevideos haben die Initiatoren das Projekt der Netzübernahme als Maßnahme gegen „gefährliche Atomenergie“ und „schmutzige Kohleenergie“ präsentiert. Dabei wird nicht zwischen Netzbetrieb und der Energieerzeugung differenziert. Gerade diese Differenzierung liegt aber den Mechanismen des geltenden Rechts zugrunde.

Basierend auf dieser Fehlvorstellung beruhen die bisherigen Unterstützungsquoren mutmaßlich zu einem erheblichen Teil auf einer verbreitet kritischen Einstellung der Bevölkerung gegenüber der Atomkraft und dem wachsenden Verantwortungsbewusstsein für das Klima. Diese Gesichtspunkte, die sich auf die Erzeugungsseite beziehen, stehen jedoch in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit der Übernahme der Netze oder deren Betrieb.

- d) Unzulässige Koppelung zwischen Netzerwerb und Verwirklichung energiepolitischer Ziele

Die Verbindung der Forderung der Übernahme der Netze in Satz 1 mit der Verwirklichung der energiepolitischen Ziele in Satz 2 des Volksentscheids erregt den irreführenden Eindruck, es werde durch die „Übernahme der Netze“ selbst bereits ein Beitrag zur Erreichung dieser Ziele geleistet. Dieser (falsche) Eindruck wird dadurch bestärkt, dass in Ziffer 4 der Begründung zum Volksbegehren ausschließlich auf die Finanzierbarkeit allein des Rückerwerbs der Netze abgestellt wird. Zwar sind Pauschalisierungen und Vereinfachungen bis zu einem gewissen Grad zulässig. Deren Grenzen sind aber erreicht, wenn eine verfälschende und irreführende Darstellung erfolgt. Insofern liegt neben einem Verstoß gegen das Irreführungsverbot ein Verstoß gegen das Verbot unzulässiger Koppelung inhaltlich nicht zusammenhängender Sachfragen vor.

Die Versorgung aus ausschließlich erneuerbaren Energien ist „verbindliches Ziel“ des Volksentscheids. Hierdurch wird ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Netzerwerb und Energieversorgung hergestellt. Die Grenze zur Irreführung wird überschritten, wenn in nur zwei Sätzen, ein ausdrücklich „verbindliches“, Ziel der Energieerzeugung mit einem Maßnahmenbündel „Netzerwerb“ in Zusammenhang gestellt wird, der in dieser Form nicht besteht.

Der Netzbetreiber kann grundsätzlich **keinen Einfluss** darauf nehmen, nach welchen Kriterien der Energievertrieb, die Energiebeschaffung oder die Erzeugung im jeweiligen Netzgebiet erfolgt. Insbesondere kann er nicht unmittelbar beeinflussen, inwiefern durch seine Leitungen erneuerbare oder konventionell erzeugte Energie durchgeleitet wird.²⁷⁸ Der bloße Erwerb der Netze als solcher ist damit **klimaneutral** und trägt

²⁷⁸ S. dazu oben B.II.1.2.4c).

nicht zur Verwirklichung der in Satz 2 des Volksentscheids propagierten Ziele bei.²⁷⁹ Das „verbindliche Ziel einer sozialgerechten, klimaverträglichen und demokratisch kontrollierten Energieversorgung aus erneuerbaren Energien“ kann daher jenseits der bereits jetzt im EnWG festgeschriebenen Wege durch die im Abstimmungstext geforderte Maßnahme der Netzübernahme nicht umgesetzt werden.

Neben der Irreführung im Wortlaut des Abstimmungstextes selbst, wird auf der Homepage und in den Werbematerialien zentral mit den Gefahren der Atomkraft, den Schrecken von Reaktorkatastrophen, der „schmutzigen Energie“ aus Kohle politisch für die Vorlage des Volksentscheids geworben. Bereits das Werbelogo der Initiative basiert auf dem im Kontext des Reaktorunglücks derzeit omnipräsenten Logo der Anti-Kernkraft Bewegung.²⁸⁰ Damit entsteht der Eindruck einer auch inhaltlichen Nähe zur Anti-Kernkraft Bewegung – mit der die Netzübernahme und deren Betrieb tatsächlich in keinem unmittelbaren inhaltlichen Zusammenhang steht.

Demgegenüber hat die Verbraucherzentrale Hamburg, die selbst als „Unterstützerin“ des Volksentscheids auftritt, in ihrer Abmahnung vom 01. November 2012²⁸¹ Vattenfall ausdrücklich auf die strenge Unterscheidung von Energieversorgung und Netzbetrieb hingewiesen und zur Unterlassung einer aus ihrer Sicht wettbewerbswidrigen und irreführenden Identifikation von beidem aufgefordert. Unterzeichnet wurde die Abmahnung von Herrn Dr. Günter Hörmann, Geschäftsführer der Verbraucherzentrale und Vertrauensperson von „Unser Hamburg – Unser Netz“.²⁸²

Es besteht keine Korrelation von Netzeigentum und Zusammensetzung der Energieversorgung. Abstimmungstext und Werbekampagne basieren hingegen auf diesem Missverständnis. Dies führt zu einer unzulässigen Irreführung des abstimmungsberechtigten Bürgers.

Auf die energiepolitischen Ziele der Initiatoren kann erst durch umfangreiche weitere **Investitionen** in moderne Netztechnologien, insbesondere in „Smart Grids“ und/oder „Smart Metering“ sowie in den Netzausbau zur Verbesserung dezentraler Einspeisemöglichkeiten Einfluss genommen werden.²⁸³ Hierfür wären jedoch eine Vielzahl weiterer Maßnahmen erforderlich. Auch diese Maßnahmen würden viele Einzelent-

²⁷⁹ Vgl. Wortprotokoll 19/23 (Umweltausschuss) vom 23.11.2010, 30 f., 38, 46 f., 53.

²⁸⁰ Anlage AS 8.

²⁸¹ Anlage AS 16.

²⁸² <http://unser-netz-hamburg.de/> (zuletzt abgerufen am 27.11.2012).

²⁸³ Vgl. Wortprotokoll 19/23 (Umweltausschuss) vom 23.11.2010, 30 f., 38, 46 f., 53

scheidungen und enorme Investitionsvolumina über Jahrzehnte hinweg erfordern, die bei der derzeitigen Haushaltslage kaum zu refinanzieren ist.

Zwischen dem Erwerb der Netze als solchem und den anschließenden Investitionen ist streng zu unterscheiden. Indem die Netzübernahme in direkten Zusammenhang mit den energiepolitischen Zielen gestellt wird, wird eine gegenteilige Vorstellung bei den Abstimmenden erzeugt. Die „verbindliche“ Zielförderung scheint der Abstimmungsfrage immanent. Dass insoweit notwendig weitere **wesentliche Zwischenschritte** erforderlich sind, die mit weiteren **Milliardenkosten** verbunden sind, wird im Abstimmungstext jedoch nicht hinreichend bestimmt deutlich.

Diese unvollständige und lückenhafte Darstellung liegt auch den Begründungen der Vorlagen zugrunde: Dort wird nur die Finanzierbarkeit der Übernahme der Netze thematisiert (vgl. Ziffer 4 der Begründung). Aus der Sicht eines durchschnittlichen Bürgers stellt sich Situation so dar, dass der Netzerwerb bereits die „verbindliche“ Zielerreichung bewirkt und es damit allein auf dessen Finanzierung ankäme. Tatsächlich aber hat der Netzerwerb im Hinblick auf die Zusammensetzung der Energieversorgung keinen Einfluss. Zudem ist zu bedenken, dass im Hinblick auf den Klimaschutz der Status Quo nur dann aufrecht zu erhalten wäre, wenn es der Stadt tatsächlich gelänge, die bisherige 100-prozentige Effizienz beizubehalten.²⁸⁴ Die irreführende Verknüpfung des „Maßnahmenbündels“ in Satz 1 des Abstimmungstextes mit dem „verbindlichen Ziel“ in Satz 2 setzt sich damit in der Begründung fort. Auch hier wird der notwendige Zwischenschritt von notwendigen nicht finanzierbaren Investitionen in Milliardenhöhe nicht erkennbar.

Aus der Perspektive des abstimmungsberechtigten Bürgers wird ein inhaltlicher Zusammenhang zwischen der Netzübernahme und dem „verbindlichen Ziel“ der Energieversorgung aus erneuerbaren Energien in Satz 2 hergestellt, der nicht besteht. Dadurch das Abstimmungsverhalten der Bürger maßgeblich beeinflusst. Zudem werden zwei Materien, die Erreichung klimapolitischer Ziele und die Übernahme der Netze, gemeinsam zur Abstimmung gestellt, die inhaltlich in keinem hinreichenden Zusammenhang stehen. Damit liegt ein Verstoß sowohl gegen das Irreführungsverbot als auch gegen das Koppelungsverbot vor.

1.2.5 Rechtsbindung und Justiziabilität

Die Abstimmungsvorlage widerspricht ferner den Grundsätzen der Regelungsklarheit und Regelungswahrheit. Sie vermittelt daher weder eine hinreichende Umgrenzung der rechtli-

²⁸⁴

Bedenken hiergegen wurden von sachverständiger Seite geäußert; vgl. Protokoll 20/22 (Haushaltsausschuss) / Protokoll 20/11 (Umweltausschuss) vom 02.04.2012, 5-76, Anlagen

chen Bindungswirkung. Noch gewährleistet sie die notwendige und vom Gesetz vorausgesetzte Justiziabilität.

Nicht nur die Bürger müssen bei ihrer Abstimmung zuverlässig erkennen können über welchen Inhalt sie durch ihre Zustimmung oder Ablehnung oder Nichtteilnahme entscheiden.²⁸⁵ Aus den Grundsätzen der Klarheit und Wahrheit von Rechtsakten folgt als Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips, dass auch die Adressaten des Volksentscheids hinreichend bestimmt erkennen können müssen, was von ihnen gefordert wird.²⁸⁶ Anderenfalls fehlt es dem Volksentscheid an der notwendigen Justiziabilität. Diese Grundsätze bilden die Kehrseite der Abstimmungsfreiheit und des Irreführungsverbots aus der Perspektive der gebundenen Adressaten. Bezüglich der im Wortlaut der Vorlage angelegten Unbestimmtheiten nehmen wir daher Bezug auf die diesbezüglich erfolgten Ausführungen.²⁸⁷

Ein Volksentscheid über eine andere Vorlage ist für Bürgerschaft und Senat bindend. Hieraus folgt die Anwendbarkeit der Grundsätze der Klarheit und Wahrheit von Rechtsakten. Der Inhalt eines Volksentscheids muss zudem justiziabel sein. Dies folgt auch aus den rechtsstaatlichen Anforderungen der **Bestimmtheit und Textklarheit**, die unmittelbar rechtlich vollzogen werden sollen und die gerichtlich oder behördlich durchsetzbare Pflichten begründen.²⁸⁸

Der Abstimmungstext fordert in Satz 1 von Bürgerschaft und Senat, alle notwendigen und zulässigen Schritte zu unternehmen, um die Netze wieder vollständig in die öffentliche Hand zu übernehmen. Dabei ist unklar, was unter dem Ziel des Volksentscheids, einer vollständigen Übernahme, zu verstehen ist. Diese Unbestimmtheit wird sowohl in rechtlicher als auch tatsächlicher Hinsicht vertieft, indem sich weder aus dem Abstimmungstext noch den vorangegangenen Begründungen verlässlich ableiten lässt, was unter den „notwendigen und zulässigen Schritten“ zu verstehen ist, die zur Erreichung dieses Ziels unternommen werden sollen. Damit ist nicht nur das **Ziel**, sondern auch das zu gebrauchende **Mittel** für den Adressaten nicht eindeutig zu bestimmen. Hierdurch wird der Volksentscheid zu einer unverbindlichen Meinungsäußerung im Wege der indirekten Demokratie herabgestuft. Für Bürgerschaft und Senat entsteht eine Bindung ins Blaue hinein.

²⁸⁵ Vgl. BremStGH, Urt. v. 14.02.2000, St 1/99, NordOR 2000, 150 (151); HmbVerfG, Urt. v. 22.04.2005, HVerfG 5/04, NordOR 2005, 524 (527); HmbVerfG, Urt. v. 30.11.2005, HVerfG 16/04, Rn.78 (juris).

²⁸⁶ VGH Mannheim, Beschl. v. 20.03.2009, 1 S 419/09, NVwZ-RR 2009, 574.

²⁸⁷ Vgl. oben B.II.1.2.1.

²⁸⁸ Vgl. hierzu *Hellermann/Hermes*, in: *Britz/dies.*, 2. Aufl. 2010, EnWG, § 1, Rn. 40; kritisch auch *Salje*, EnWG, 2006, § 1, Rn. 61 ff., 79.

Dies gilt umso mehr, als dass auch das in Satz 2 des Volksentscheids geforderte verbindliche Ziel einer sozial gerechten und klimaverträglichen Energieversorgung aus erneuerbaren Energien **unbestimmt** und damit **nicht justiziabel** ist.

Die Begriffe der sozialen Gerechtigkeit und Klimaverträglichkeit ähneln ihrer Bedeutung und Weite nach Staatszielbestimmungen. Als solche lassen sich aus ihnen keine unmittelbaren Rechtsfolgen ableiten, sie sind nicht streng justiziabel. Dies zeigt auch der Vergleich mit den inhaltlich ähnlichen Bestimmungen des § 1 Abs. 1 EnWG. Diese stellen offene Abwägungs- und Optimierungsgebote in jeweils konkreten Kontexten dar. Für eine isolierte Vollzugsfähigkeit sind sie zu unbestimmt und wertungsoffen. Bedeutung erlangt § 1 Abs. 1 EnWG dagegen bei der Auslegung des Gesetzes, insbesondere von unbestimmten Rechtsbegriffen und im Rahmen von Ermessensentscheidungen. Während das Gesetz insoweit zahlreiche Anknüpfungspunkte aufweist, die § 1 Abs. 1 EnWG zu rechtlicher Wirksamkeit verhelfen und dort auch auf die Norm verwiesen wird, fehlt ein solches Substrat im Abstimmungstext der Vorlage. Dort besteht nur der unbestimmte Verweis auf ein Maßnahmenbündel. Die im Abstimmungstext vorausgesetzten unbestimmten Maßnahmen nach Satz 1 der Vorlage und die unbestimmten Ziele nach Satz 2 sind zu unbestimmt, als dass sich daraus gerichtlichen oder behördlich durchsetzbaren Pflichten ableiten lassen, die der Vorlage eine rechtsstaatliche Vollzugsfähigkeit oder Justiziabilität verleihen könnten.

Hieraus folgt zugleich ein Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen **Grundsatz der Organtreue**. Sowohl bei Senat und Bürgerschaft als auch beim Abstimmungsvolk eines tatsächlich durchgeführten Volksentscheides handelt es sich um oberste Verfassungsorgane. Für diese besteht die wechselseitige Pflicht zur gegenseitigen Rücksichtnahme. Der Volksgesetzgeber ist damit verpflichtet, die Kompetenzen und Rechte von Bürgerschaft und Senat besonders zu berücksichtigen und im Rahmen seiner Tätigkeit geringst möglich zu beeinträchtigen. Ein Volksentscheid bindet Senat und Bürgerschaft. Ist diese Verbindlichkeit – wie hier – an derart vage Ziele geknüpft, die eine unüberschaubare Bindung in der Zukunft bewirken, werden der politische Gestaltungsspielraum und die Budgethoheit von Bürgerschaft und Senat in unverhältnismäßiger Weise beeinträchtigt, indem die Konkretisierungsverantwortung einseitig auf Bürgerschaft und Senat abgewälzt wird. Diese dürfen daher nicht durch die Daueraufgabe der Konkretisierung und Fortentwicklung eines diffusen politischen Programms gelähmt werden, das sie zudem in dieser Form inhaltlich abgelehnt haben.

Aus der Unbestimmtheit des Volksentscheids folgt somit ein Verstoß gegen die Gebote der Normenklarheit und Normenwahrheit, die Justiziabilität und den Grundsatz der Organtreue.

1.2.6 Widerspruch zum demokratischen Prinzip der Verantwortungszurechnung

Die Unbestimmtheit der Vorlage unterläuft die Mindestanforderungen demokratischer Legitimation, wie sie aus dem Demokratieprinzip abzuleiten sind. Insbesondere gilt dies für das Erfordernis der klaren Zurechenbarkeit von politischen Entscheidungen zu den Entschei-

dungsträgern. Dies ist notwendige Voraussetzung für politische Verantwortlichkeit der Personen in der repräsentativen Demokratie. Die Zurechenbarkeit des Handelns und der Verantwortungssphären ist Voraussetzung für die personale demokratische Legitimation und für die politische Kontrolle durch Wahlen.

Durch seine Unbestimmtheit verstößt der Volksentscheid gegen die Legitimationserfordernisse der repräsentativen Demokratie und des freien Mandats aus Art. 7 Abs. 1 S. 2 HV, indem er eine klare Zurechenbarkeit der politischen Verantwortung für die auf der Grundlage des Volksentscheids zu treffenden Maßnahmen vereitelt. Weder das Mittel zur Umsetzung einer „Übernahme in die öffentliche Hand“ noch die im Einzelnen zu ergreifenden Maßnahmen lassen sich in bestimmter Weise dem Abstimmungstext entnehmen.

Der Abstimmungstext fordert von den Abgeordneten und den Senatoren die Durchführung eines unbestimmten Maßnahmenbündels ohne für seine Konkretisierung hinreichende Vorgaben zu treffen. So sollen alle „notwendigen und zulässigen“ Schritte zum Netzerwerb ergriffen werden. Gleichzeitig sollen Bürgerschaft und Senat auf das verbindliche Ziel der sozial gerechten, klimaverträglichen und demokratisch kontrollierten Energieversorgung aus erneuerbaren Energien verpflichtet werden. Es fehlt damit bereits im Ansatz an vollzugsfähigen verbindlichen Vorgaben – zugleich werden bei den Abstimmenden Erwartungen geweckt, die durch Bürgerschaft und Senat nicht zu erfüllen sind.

Die Unbestimmtheit der Vorlage zwingt die Abgeordneten selbst eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen zu ersinnen sowie über Jahre hinweg die unbestimmten Vorgaben des Volksentscheides selbst zu einer schlüssigen Politik zu konkretisieren und langfristig fortzuentwickeln. Eine eigenverantwortliche Politik, wie sie das freie Mandat nach Art. 7 Abs. 1 S. 2 HV schützt und die Grundlage des persönlichen Vertrauens der Wähler und damit Voraussetzung der personellen Legitimation ist, wird dadurch langfristig untergraben. Unweigerlich träfe die Abgeordneten damit die politische Verantwortung für ihre Konkretisierungsleistungen. Sie würden zu einer langfristigen Politik zahlreicher Einzelmaßnahmen gezwungen, die sie selbst politisch gerade nicht wollen. Sowohl der Senat als auch die Abgeordneten der Bürgerschaft haben eine umfassende eigenständige Energie- und Klimapolitik entwickelt und sich dabei gegen verschiedene Modelle der Netzübernahme entschieden.

In der öffentlichen Wahrnehmung würde dagegen jede Entscheidung, die mit dem Netzbetrieb und der Energieversorgung zusammenhängt, dem regierenden Senat, der Mehrheit der Bürgerschaft und den sie tragenden Abgeordneten zugerechnet. Die handelnden Personen werden für ihr partiell fremdbestimmtes Handeln verantwortlich gemacht. Ihnen würde jede Möglichkeit genommen, hinsichtlich ihrer demokratischen Verantwortlichkeit auf eine Fremdbindung durch den Volksentscheid zu verweisen. Fremdbestimmtes und eigenverant-

wortliches Handeln würden über Jahre hinweg unerkennbar und untrennbar ineinanderfließen.

Gerade weil die Vorlage keine hinreichend bestimmten Maßnahmen vorgibt und dabei die „verbindliche Versorgung aus erneuerbaren Energien“ versprochen wird, ist für diese unbestimmte Vorlage leicht Zustimmung finden. Jedoch ist sie genau deswegen nicht befriedigend zu vollziehen.

Die geweckten Erwartungen können aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen von Bürgerschaft und Senat nicht erfüllt werden. Die Enttäuschung hierüber wird ihnen politisch angelastet werden. Sowohl die abstimmenden Bürger als auch die Initiatoren des Volksentscheids werden stets behaupten können, dass nicht „alle notwendigen“ Maßnahmen ergriffen worden seien – und das die ergriffenen eben nicht diejenigen gewesen seien, die der Volksentscheid eigentlich vorgeschrieben habe. Solange weiter Kohle- und Atomstrom in den öffentlichen Netzen fließt – und dies können Senat und Bürgerschaft nicht verhindern – werden die Entscheidungsträger in Senat und Bürgerschaft durch die Wähler hierfür persönlich politisch verantwortlich gemacht. Das persönliche Vertrauen wird beschädigt, weil ein vermeintliches Versprechen nicht eingelöst wird, das die betroffenen politischen Akteure nicht geben wollten und nicht gegeben haben. Eine personale Zurechnung der Verantwortung zu den Abgeordneten, der Bürgerschaft und dem Senat, wie sie die Grundsätze der repräsentativen Demokratie und das freie Mandat fordern, wäre nicht zu gewährleisten. Hierdurch entstünde eine verfassungsrechtlich untragbare Vermischung der Verantwortungssphären: Während die Verantwortung für den Volksentscheid die abstimmenden Bürger tragen, würden die auf seiner Grundlage getroffenen Maßnahmen der Bürgerschaft zugerechnet und diese im Rahmen der personalen Legitimation durch die Wahlen letztlich zur Verantwortung gezogen.

Aus der Unbestimmtheit der Vorlage folgt damit schließlich auch ein Verstoß gegen das freie Mandat der Abgeordneten und die Legitimationserfordernisse der repräsentativen Demokratie.

1.2.7 Keine Heilung durch Beschränkung auf „zulässige“ Schritte

An den gefundenen Ergebnissen ändert sich auch nichts durch die nominelle Beschränkung der Auswahl der Maßnahmen auf die „notwendigen und zulässigen“ Schritte. Hierdurch wälzt die Vorlage in unzulässiger und irreführender Weise die Konkretisierung der Auswahl der von ihr umfassten Maßnahmen auf seine Adressaten – Bürgerschaft und Senat – ab. Auch dies verstößt gegen das dem Demokratieprinzip immanente Bestimmtheitsgebot in seiner Ausprägung der Abstimmungs Klarheit.

Die Beschränkung der Maßnahmen auf die „notwendigen und zulässigen Schritte“ regelt inhaltlich einen Rechtmäßigkeitsvorbehalt und Erforderlichkeitsvorbehalt. Auch wenn ein Volksentscheid keine dezidierten Vorgaben bis ins kleinste Detail treffen kann, ist es unzu-

lässig, die Konkretisierung in allen wesentlichen Punkten den Adressaten des Volksentscheids zu überlassen und (gleichzeitig!) unmögliche Zielvorgaben zu versprechen. Ein allgemeiner Zulässigkeitsvorbehalt – wie von den Initiatoren zur Abstimmung gestellt – stuft jede Volksinitiative zu einer unverbindlichen Meinungsäußerung herab.²⁸⁹ Ein solcher Vorbehalt verstößt gegen die Gebote der Bestimmtheit einer mit einem Volksentscheid zur Abstimmung zu stellenden Frage. Die stimmberechtigten Bürger müssen zuverlässig erkennen können, über welchen Inhalt sie durch ihre Zustimmung oder Ablehnung oder auch durch Nichtteilnahme entscheiden.²⁹⁰

Die Bestimmtheit ist Voraussetzung dafür, dass die Bürger erkennen, für welche Sachentscheidung sie selbst die demokratische Verantwortung übernehmen. Eine Klausel von den „zulässigen und notwendigen Maßnahmen“ überträgt die Konkretisierungsverantwortung in unzulässiger Weise auf den Adressaten. Sie heilt den Rechtsverstoß der Vorlage nicht, sie vertieft ihn.

1.3 Zwischenergebnis

Die Abstimmungsvorlage verstößt gegen die aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip folgenden Bestimmtheitsanforderungen und ist damit unzulässig.

Für den abstimmenden Bürger ist nicht hinreichend ersichtlich, über welche konkreten Maßnahmen er letztlich abstimmt. Daneben verstößt der Volksentscheid gegen das Irreführungsverbot. Der Abstimmungstext gibt vor, Ziele für verbindlich zu erklären, die in dieser Form bereits gesetzlich geregelt sind. Gleichzeitig ist der Text derart vage, dass an der von Art. 50 Abs. 4a geforderten Justiziabilität fehlt. Ferner erklärt er mit der „demokratischen Kontrolle“ Auswahlkriterien für anwendbar, die in dieser Form nicht bei der Vergabe der Konzessionsverträge berücksichtigt werden dürfen. Darüber hinaus erweckt er den Eindruck, als könne über die Inhaberschaft der Netze bestimmt werden welcher Energieerzeuger Netzzugang erhält und aus welchen Energiequellen der erzeugte Strom stammt. Dies ist mit den gesetzlichen Regelungen des EnWG, EEG und KWKG nicht vereinbar und widerspricht dem zentralen Paradigma des diskriminierungsfreien Netzzugangs. Zudem stellt der Volksentscheid die Erreichbarkeit energiepolitischer Ziele durch den Netzerwerb in irreführender Weise dar und suggeriert, dass eine demokratische Kontrolle des Netzbetriebs und der Energieversorgung bisher nicht stattfindet. Und schließlich verletzt die Vorlage die Funktionsvoraussetzungen der repräsentativen Demokratie und das freie Mandat der Abgeordneten. Die sich hieraus ergebende Unzulässigkeit des Volksentscheids wird durch die Beschränkung auf „alle notwendigen und zulässigen Schritte“ nicht geheilt, sondern vertieft.

²⁸⁹ HmbVerfG, Urt. v. 22.04.2005, HVerfG 5/04, NordÖR 2005, 524 (527).

²⁹⁰ Vgl. HVerfG, Urt. v. 22.04.2005, 5/04, NordÖR 2005, 524 (527); HVerfG, Urt. v. 30.11.2005, 16/04, Rn.78 (juris), BremStGH, Urt. v. 14.02.2000, St 1/99, NordÖR 2000, 150 (151).

2. Unzulässigkeit des Volksentscheids wegen zu weitreichender haushaltswirksamer Belastungen

Der Volksentscheid „Unser Hamburg – Unser Netz“ zielt auf die vollständige Übernahme der Hamburger Strom-, Fernwärme- und Gasleitungsnetze durch die öffentliche Hand ab. Eine solche Maßnahme wäre mit erheblichen Kosten für den öffentlichen Haushalt Hamburgs verbunden. Aufgrund der weitreichenden haushaltswirksamen Belastungen, die mit der zum Volksentscheid gestellten Maßnahme verbunden sind, darf der Volksentscheid aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht durchgeführt werden.

Mit dem Haushaltsvorbehalt des Art. 50 Abs. 1 S. 2 Var. 2 HV sind solche Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide unvereinbar, die auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluss nehmen, das Gleichgewicht des gesamten Haushalts stören und damit zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments führen können. Der Haushaltsvorbehalt ist Ausdruck allgemeiner finanzverfassungsrechtlicher Grundsätze (2.1). Der Volksentscheid verstößt gegen den Vorbehalt des Art. 50 Abs. 1 S. 2 Var. 2 HV, der Gegenstände mit erheblichen Auswirkungen auf die Haushaltspläne von plebiszitären Entscheidungen ausnimmt. Gemessen an diesen Maßstäben missachtet die Vorlage „Unser Hamburg – Unser Netz“ die finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben und ist aus diesem Grund verfassungswidrig (2.2).

2.1 Volksentscheid und Budgetverantwortung

Artikel 50 Abs. 1 S. 2 HV enthält in Var. 2 eine spezielle Regelung zur Haushaltswirksamkeit plebiszitärer Entscheidungen. Gegenstand plebiszitärer Entscheidungen können hiernach keine Angelegenheiten sein, die „Haushaltspläne“ betreffen. Auch wenn der Wortlaut insofern eine weite und eine enge Interpretation zulässt, sind jedenfalls solche Abstimmungsfragen verfassungsrechtlich unzulässig, die das Gleichgewicht des gesamten Haushalts stören und eine wesentliche Beeinträchtigung des Budgetrechtes des Parlaments herbeiführen können (2.1.1). Dieses Auslegungsergebnis ergibt sich zwingend aus dem verfassungssystematischen Kontext. Diese weist dem Parlament die Gesamtverantwortung für das Budgetrecht zu. Aus dieser budgetrechtlichen Gesamtverantwortung ergeben sich notwendige Grenzen, wonach strukturelle und wesentliche Eingriffe in diesen parlamentarischen Verantwortungsbereich nicht durch plebiszitäre Entscheidungen erfolgen dürfen. Dies bestätigt auch der Grundsatz der Verfassungsorganstreue, dem auch Volksentscheide unterworfen sind. In materieller Hinsicht dürfen hierbei insbesondere nicht die verfassungsrechtlichen Begrenzungen für die Neuverschuldung der Länder, wie sie unmittelbar im Grundgesetz und in der Hamburger Verfassung festgeschrieben sind, unterlaufen oder deren Vorgaben in den Bereich der Unerreichbarkeit verschoben werden (2.1.2). In diesem Zusammenhang fügt sich die einfachgesetzliche Bestimmung des § 2 Abs. 2 S. 2 VAbstG ein, die für Vorlagen mit wesentlichen Auswirkungen auf den Haushaltsplan grundsätzlich einen Deckungsvorschlag verlangt. Aus

dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot und der Zuweisung der budgetrechtlichen Gesamtverantwortung an das Parlament resultiert die verfassungsrechtliche Anforderung an Abstimmungsvorlagen, die wesentlichen finanziellen Auswirkungen hinreichend aufzuzeigen (2.1.3).

2.1.1 Unzulässigkeit von Volksentscheiden mit wesentlichen Haushaltsauswirkungen

Der Vorbehalt des Art. 50 Abs. 1 S. 2 Var. 2 HV sieht vor, dass Haushaltspläne nicht Gegenstand einer Volksinitiative eines sich daran anschließenden Volksbegehrens oder gar eines Volksentscheides sein können. Dieser Ausschluss bezieht sich auf Initiativen, die gewichtige staatliche Einnahmen oder Ausgaben auslösen und damit den Haushalt des Landes wesentlich beeinflussen.²⁹¹ Eine entsprechendes Verständnis lag bereits dem historischen Vorbild der Weimarer Reichsverfassung zugrunde (a). Dies bestätigt auch die am Wortlaut orientierte Auslegung der Begrifflichkeit „Haushaltspläne“ unter Berücksichtigung der ihr zugrunde liegenden Wurzeln (b). Sondern es handelt sich vielmehr um eine Ausprägung der Systematik und des Telos der finanzverfassungsrechtlichen Grundentscheidungen der Verfassung insgesamt, die eine entsprechende Auslegung gebietet. Selbst wenn der verfassungsändernde Gesetzgeber im Rahmen der Neufassung der Formulierung ein engeres Begriffsverständnis im Sinn gehabt hätte, ist für die verfassungsrechtliche Beurteilung die entgegenstehende finanzverfassungsrechtliche Grundausrichtung entscheidend (c).

a) Historischer Bedeutungsgehalt

Die Formulierung des Art. 50 Abs. 1 S. 2 HV, wonach Haushaltspläne – neben Bundesratsinitiativen, Abgaben, Tarifen der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezügen – nicht Gegenstand von einer Volksinitiative sein können, entspricht im Wortlaut und inhaltlich der bereits entsprechenden Regelung der Weimarer Reichsverfassung. In Art. 73 Abs. 4 WRV war vorgesehen, dass „über den Haushaltsplan, über Abgabengesetze und Besoldungsordnungen“ nur der Reichspräsident einen Volksentscheid veranlassen kann. Bereits auf Grundlage dieser Bestimmung der Weimarer Reichsverfassung hat sich die Auffassung geprägt, den Begriff des Haushaltsplanes im plebiszitären Zusammenhang auf alle Initiativen über Gesetze und sonstige Vorlagen zu beziehen, die aufgrund ihres wesentlichen finanzwirksamen Charakters den Haushaltsplan betrafen.²⁹² Auf dieses Begriffsverständnis nimmt be-

²⁹¹ In diesem Sinne bereits zum Schleswig-Holsteinischen Landesrecht BVerfGE 102, 176 (185).

²⁹² Vgl. nur *Kaisenberg*, ZöR 2 (1927), 169 (188 ff.); *Gebhard*, Handkommentar zur Verfassung des Deutschen Reichs, 1932, Art. 73, Rn. 20; *Mügel*, DJZ 1926, 639 (699); *Hansen*, Probleme der Volksgesetzgebung nach Reichsrecht (Art. 73 Abs. 3 RV), 1930, S. 42; *Giese*, Die Verfassung des Deutschen Reichs, 8. Aufl. 1931, Art. 73, Rn. 4; *Schmitt*, Volksentscheid und Volksbegehren, Ein Beitrag zur Auslegung der Weimarer Reichsverfassung und zur Lehre von der unmittelbaren Demokratie, 1927, S. 20 f.

reits das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung zur parallelen Bestimmung in Art. 41 Abs. 2 der Schleswig-Holsteinischen Landesverfassung Bezug, die nach ihrem Wortlaut einen entsprechenden Vorbehalt für den „Haushalt des Landes“ enthielt. Unter Verweis auf die Bestimmung des Art. 73 Abs. 4 WRV führt das Bundesverfassungsgericht aus, dass bereits nach dem damals vorherrschenden Verständnis alldiejenigen Initiativen unter den Haushaltsvorbehalt fielen,

„die das Gesamtgleichgewicht des Haushalts störten, einzelne Etatposten änderten oder wesentliche Bedeutung auf budgetrechtlichem Gebiet erlangten.“²⁹³

Als Beleg für diesen historischen Telos der Vorschrift zitiert das Bundesverfassungsgericht in dieser Entscheidung des 2. Senats vom 3. Juli 2000 wörtlich die Ausführungen des Standardkommentars zur Weimarer Reichsverfassung von Anschütz, wonach der Zweck des Art. 73 Abs. 4 WRV nur dann hinreichend zur Geltung gebracht werden könne,

„wenn man die Begriffe ‚Haushaltsplan‘, ‚Abgabengesetze‘, ‚Besoldungsordnungen‘ weit auslegt und insbesondere unter ‚Haushaltsplan‘ nicht bloß das Etatgesetz (Art. 85 Abs. 2 WRV), sondern jedes Gesetz versteht, das infolge der von ihm angeordneten Einnahmen oder Ausgaben den Staatshaushalt wesentlich beeinflusst.“²⁹⁴

Dieses überlieferte Begriffsverständnis gilt entsprechend auch für die Bestimmung in Art. 50 Abs. 1 S. 2 HV in der aktuell geltenden Fassung.

b) Wortlautbedeutung des Begriffes „Haushaltspläne“

Nach allgemeinem Verständnis ist der Haushaltsplan als zentraler Wirtschaftsplan staatsleitender Hoheitsakt.²⁹⁵

Das in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung geprägte Begriffsverständnis geht dabei im Wesentlichen auf die Ausführungen von Heckel zurück, der die Bedeutung des Haushaltsplanes bereits 1932 mit den Worten umschrieb:

²⁹³ BVerfGE 102, 176 (185); auch weitere landesverfassungsgerichtliche Entscheidungen verweisen im Rahmen der Auslegung auf dieses Begriffsverständnis nach dem historischen Vorbild in Art. 73 Abs. 4 WAV, vgl. nur BayVerfGE 29, 244 (265 f.), BremStGH, Urt. v. 17.6.1997, St 7/96, NVwZ 1998, 388 (398 f.); ähnlich HmbVerfG, Urt. v. 03.03.2005, HVerfG 5/04, NVwZ-RR 2006, 370 (371 f.).

²⁹⁴ So Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11 August 1919, Kommentar, 14. Aufl. 1933, Art. 73, Rn. 10, auf den BVerfGE 102, 176 (185), ausdrücklich verweist.

²⁹⁵ Zu diesem Begriffsverständnis BVerfGE 45, 1 (32); 70, 324 (355); 79, 311 (328), Arndt, JuS 1990, 343 (344).

„Er ist eine im Wege der staatsgestaltenden Gesetzgebung erzeugter staatsleitender Gesamtakt der Regierung und des Parlaments; sein Gegenstand ist ein staatliches Gesamtprogramm für die staatliche Wirtschaftsführung und damit zugleich für die Politik des Landes während der Etatperiode.“²⁹⁶

Der Haushaltsplan ist damit zugleich Ausdruck des Regierungsprogrammes in parlamentarischer Verantwortlichkeit und spiegelt die Grundkonzeption der Regierungspolitik in Zahlen wider.²⁹⁷ Gemäß Art. 66 Abs. 2 S. 1 HV besteht nach der Hamburger Finanzverfassung die Besonderheit, dass der vom Senat der Bürgerschaft vorzulegende Haushaltsplan nicht in Gestalt eines Gesetzes, sondern durch bloßen Beschluss der Bürgerschaft festgestellt wird. Eine wesensmäßig andersartige Einordnung ergibt sich jedoch aus diesem Umstand nicht.²⁹⁸ Der Haushaltsplan weist grundsätzlich alle Einnahmen und Ausgaben der Stadt Hamburg aus, wobei Einnahmen- und Ausgabe-seite regelmäßig auszugleichen sind, Art. 66 Abs. 1 HV. Der Haushaltsplan besteht aus den Einzelplänen und dem Gesamtplan, vgl. § 13 LHO. Gegenstand des Gesamtplans ist u.a. auch eine Haushaltsübersicht über die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen der Einzelpläne sowie eine Finanzierungsübersicht und ein Kreditfinanzierungsplan, anhand der das Verhältnis der Einnahmen aus Eigenkapital und Fremdfinanzierung aufschlüsselt, vgl. § 13 Abs. 4 LHO.

In zeitlicher Dimension bezieht sich ein Haushaltsplan zwar grundsätzlich nur auf das einzelne Haushaltsjahr, § 4 S. 1 HGrG, § 4 S. 1 LHO. Soweit das Gebot der Trennung nach Haushaltsjahren berücksichtigt wird, gestattet § 12 Abs. 1 LHO darüber hinaus, den Haushaltsplan für zwei Haushaltsjahre im Voraus aufzustellen – wie dies auch in Hamburg in der verfassungsrechtlichen Praxis geschieht.²⁹⁹ Dies bedeutet jedoch nicht, dass die einzelnen Haushaltspläne für die unterschiedlichen Haushaltsjahre funktional und inhaltlich beziehungslos nebeneinander stehen und für sich isoliert betrachtet werden können. Jeder Haushaltsplan wird durch die Vorgaben aus den vorangegangenen Rechnungsjahren strukturell vorgeprägt. Gleichzeitig entfaltet jeder Haushaltsplan Wirkungen auf zukünftige Rechnungsjahre und beeinflusst die Spielräume und das Handlungspotenzial im Zusammenhang mit zukünftigen Haushaltsplanungen.³⁰⁰ Aufgrund dieser vergangenheits- und zukunftsbezogenen Dimension kann jeder Haushaltsplan nicht isoliert nur für sich betrachtet und bewertet werden, sondern

²⁹⁶ Heckel, in: Handbuch des Staatsrechts II, 1932, 374 (388 ff.), auf den BVerfGE 79, 311 (329) ausdrücklich Bezug nimmt.

²⁹⁷ So BVerfGE 79, 311 (329).

²⁹⁸ Vgl. hierzu nur David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004, Art. 66, Rn. 7.

²⁹⁹ Zuletzt für die Haushaltsjahre 2013 und 2014.

³⁰⁰ Vgl. hierzu David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004, Art. 66, Rn. 9.

ist stets auch vorgeprägt oder prägend für die vorangegangenen und die nachfolgenden Haushaltspläne.³⁰¹ Dies gilt insbesondere, sofern in einem Rechnungsjahr Einnahmen aus Krediten zur Finanzierung der Ausgaben dienen. Konsequenz einer solchen Haushaltsplanung ist zwangsläufig, dass die Zins- und Tilgungsausgaben die Finanzplanung für die darauffolgenden Rechnungsjahre nachhaltig beeinflussen und belasten.³⁰²

Anknüpfend an dieses umfassende Begriffsverständnis kann die Formulierung „Haushaltspläne“ in Art. 50 Abs. 1 S. 2 Var. 2 HV nur gemäß einem materiellen Begriffsverständnis i.S.d. Gesamtheit der Einnahmen und Ausgaben Hamburgs ausgelegt werden. Dieser Auffassung folgte auch der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen für den in der Verfassung Bremens wortlautgleich auf den Begriff der „Haushaltspläne“ bezogenen Finanzvorbehalt. Diese Auslegung gebiete der

„Zweck, im Hinblick auf finanzwirksame Gesetzesvorhaben Volksbegehren und Volksentscheide dann auszuschließen, wenn sie auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluss nehmen, damit das Gleichgewicht des gesamten Haushalts stören, zu einer Neuordnung des Gesamtgefüges zwingen und zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechts der Bürgerschaft führen würden.“³⁰³

Eine Verengung des Ausnahmetatbestandes in Art. 50 Abs. 1 S. 2 Var. 2 HV auf den in Art. 66 Abs. 2 S. 1 HV vorgesehenen feststellenden Beschluss über den Haushaltsplan für ein bestimmtes Rechnungsjahr, wäre zwar durch den Wortlaut ebenfalls gedeckt. Funktional jedoch gebieten die vorstehend zitierten Erwägungen das materielle Verständnis als eine Gesamtheit der staatlichen Einnahmen und Ausgaben.³⁰⁴ Denn wollte man aufgrund des Haushaltsvorbehalts in Art. 50 Abs. 1 S. 2 Var. 2 HV nur den durch Beschluss

„festgestellten Haushaltsplan von den plebiszitären [Verfahren] ausschließen [...], so wäre damit lediglich eine Selbstverständlichkeit zum Ausdruck gebracht worden. Diese Materie kann bereits wegen ihrer Vielschichtigkeit und Kompliziertheit nicht Gegenstand der Volksgesetzgebung [oder einer plebiszitären Entscheidung über eine andere Vorlage]

³⁰¹ Vgl. zu diesen Wertungen auch BVerfGE 45, 1 (32)

³⁰² Vertiefend zu diesem Problembereich Pünder, in: Friauf/Höfling, GG, Stand 39. EL 2012, Art. 110, Rn. 58 ff.

³⁰³ BremStGH, Urt. v. 17.06.1997, St 6/96, NVwZ 1998, 388 (389).

³⁰⁴ In diesem Sinne zuletzt auch BayVerfGH, Entsch. v. 22.10.2012, Vf 57-IX-12, Rn. 54 (juris) mit weiteren Nachweisen aus der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung.

*sein, bei der die Abstimmungsberechtigten nur mit „Ja“ oder „Nein“ stimmen können.*³⁰⁵

Legte man demgegenüber das enge formale Begriffsverständnis zugrunde und bezöge den Vorbehalt nur auf unmittelbare Änderungen und Eingriffe in den Haushaltsplan selbst, würde der Zweck im Ergebnis nahezu vollständig vereitelt. In den meisten Fällen wäre es für die Initiatoren ohne weiteres möglich, die Vorlagefrage nicht unmittelbar auf die Positionen des Haushaltsplanes zu beziehen, sondern als eine entsprechende sachpolitische Vorlage zu formulieren.³⁰⁶

Demgemäß ist der Haushaltsvorbehalt in Art. 50 Abs. 1 S. 2 HV nach seinem Wortlaut zu verstehen, dass er nicht nur unmittelbare Änderungen des Haushaltsplanes selbst untersagt, sondern auch sonstige sachgesetzliche Entscheidungen oder andere Vorlagen, die eine gleiche oder zumindest vergleichbare Wirkung auf den Haushaltsplan im Ganzen oder einzelne Haushaltsansätze haben. Denn aus derartigen sachpolitischen Entscheidungen können sich finanzwirksame Folgen ergeben, insbesondere wenn deren Umsetzung investive Maßnahmen oder einen erhöhten Personalaufwand erfordern.³⁰⁷ Unter solchen Umständen muss zwangsläufig eine entsprechende Ergänzung oder Änderung des Haushaltsplanes erfolgen. Im Ergebnis macht es daher keinen Unterschied, ob ein Volksentscheid unmittelbar Posten auf Einnahme- oder Ausgabe-seite des Haushaltsplanes betrifft oder lediglich mittelbar durch ein besonderes Volumen einen entsprechenden Handlungsdruck erzeugt, den Haushaltsplan zu ändern. Der unmittelbare Eingriff in den Haushaltsplan ist insofern der Erzeugung eines Sachzwanges auf den Senat und die Bürgerschaft gleichzustellen, Haushaltspläne zu ändern. Finanzwirksame sachpolitische Vorlagen fallen somit jedenfalls dann unter den Vorbehalt des Art. 50 Abs. 1 S. 2 Var. 2 HV, wenn sie den Gesamtbestand des Haushaltsplanes beeinflussen und dadurch das Gleichgewicht des gesamten Haushalts stören und zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments führen können.³⁰⁸

Wie der Wortlaut des Art. 50 Abs. 1 S. 2 Var. 2 HV („Haushaltspläne“) zu erkennen gibt, ist der Finanzvorbehalt nicht nur einschlägig, wenn der aktuell geltende Haushaltsplan durch eine sachpolitische Vorlage aufgrund finanzwirksamer Folgen erheb-

³⁰⁵ BremStGH, Ur. v. 17.06.1997, St 6/96, NVwZ 1998, 388 (389).

³⁰⁶ Vgl. hierzu *Rox*, LKV 2002, 252 (254); zu diesem Einwand bereits *Gebhard*, Handkommentar zur Verfassung des Deutschen Reichs, 1932, Art. 73, Rn. 20, zum historischen Vorbild des Art. 73 Abs. 4 WRV.

³⁰⁷ Vgl. hierzu BayVerfGH, Entsch. v. 22.10.2012, Vf. 57-IX-12, Rn. 58 (juris).

³⁰⁸ Vgl. zum entsprechenden Zusammenhang zuletzt BayVerfGH, Entsch. v. 22.10.2012, Vf. 57-IX-12, Rn. 59 (juris).

lich berührt wird. Aus der Formulierung im Plural ergibt sich, dass dieser Ausnahmetatbestand nicht nur einen Haushaltsplan – im Sinne des aktuell geltenden – vor grundlegenden Eingriffen durch plebiszitäre Entscheidungen schützen soll. Vielmehr sollen die Haushaltsplanungen und die finanzverfassungsrechtlich erforderlichen Spielräume auch und gerade im Hinblick auf die zukünftigen Rechnungsjahre einem parlamentarischen Vorbehaltsbereich unterstellt werden. Insofern unterscheidet sich die verfassungsrechtliche Situation grundsätzlich von der Regelung in Art. 62 Abs. 2 der Verfassung von Berlin, wo nur eine – im Singular formulierte – Ausnahme für plebiszitäre Entscheidungen über das „Haushaltsgesetz“ vorgesehen ist. Soweit der Berliner Verfassungsgerichtshof den im Singular formulierten und auch im Übrigen enger gefassten Haushaltsvorbehalt des Art. 62 Abs. 2 der Verfassung von Berlin nicht auf finanzwirksame Vorlagen bezieht, die sich lediglich auf künftige Haushaltsgesetze und zukünftige Haushaltsperioden auswirken³⁰⁹, ist die dortige Argumentation über das Wortlautargument hinaus nicht auf die Verfassungsrechtslage in Hamburg übertragbar. Schließlich stützt auch der Berliner Verfassungsgerichtshof seine Entscheidung im Wesentlichen auf den Umstand, dass Volksentscheide nach der Berliner Verfassungsrechtslage keine Bindungswirkung entfalten.³¹⁰ Nach der Rechtslage im Land Berlin kann ohne weitere Voraussetzung und ohne zeitliche Bindungswirkung eine durch Volksentscheid getroffene Maßnahme wieder aufgehoben oder beliebig abgeändert werden. Nach Art. 50 Abs. 4 HV und nun auch ausdrücklich gemäß Abs. 4a für andere Vorlagen³¹¹ binden Volksentscheide die Bürgerschaft und den Senat. Eine Aufhebung oder Änderung wird frühestens mit Ablauf von drei Monaten nach seiner Verkündung wirksam, Art. 50 Abs. 4 S. 1, Abs. 4a S. 4 HV. Gegen eine entsprechende Aufhebung oder Änderung durch die Bürgerschaft oder den Senat kann schließlich durch ein Quorum von 2,5 % der Wahlberechtigten ein erneuter Volksentscheid angestrengt werden, Art. 50 Abs. 4 S. 2, Abs. 4a S. 5 HV. Im Rahmen eines solchen erneuten Volksentscheides kann die Entscheidung durch den ursprünglichen Volksentscheid erneut bestätigt und damit dessen Aufhebung oder Änderung verhindert werden. Diese weitreichende Bindungswirkung von Volksentscheiden bestätigt daher, dass die in Art. 50 Abs. 1 S. 2 Var. 2 HV vorgesehene Ausnahme für „Haushaltspläne“ sachpolitische Vorlagen auch dann verbietet, wenn deren erhebliche finanzwirksame Folgen sich nicht nur auf den aktuellen Haushaltsplan, sondern auch auf die Haushaltspläne der nachfolgenden Rechnungsjahre beziehen. Dies entspricht auch der durch das Bundesverfassungsgericht zum Schleswig-Holsteinischen Landesrecht geäußerten Auffassung:

³⁰⁹ BerlVerfGH, Ur. v. 06.10.2009, VerfGH 143/08, NVwZ-RR 2010, 169 ff.

³¹⁰ Vgl. BerlVerfGH, Ur. v. 06.10.2009, VerfGH 143/08, NVwZ-RR 2010, 169 (172 f.).

³¹¹ Von Arnould, in: Feld/Huber/Jung/Welzel/Wittreck, Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, 2010, 90 (119).

„Eine solche finanzwirksame Gesetzgebung liegt regelmäßig bei einer Störung des Gleichgewichts des gesamten Haushalts vor, durch die der Haushaltsgesetzgeber zu einer Neuordnung des Gesamtgefüges gezwungen wird. Dies ist nicht nur dann der Fall, wenn die Volksinitiative in den durch Gesetz festgestellten Haushaltsplan eingreift, sondern auch dann, wenn sie den von der Regierung aufgestellten und in die Beratungen des Haushaltsgesetzgebers gegebenen Haushaltsplanentwurf für das jeweils nächste Jahr oder die zeitlich weiter ausgreifende Haushaltsplanung beeinträchtigt, durch die – Kraft rechtlicher Verpflichtung – bestimmte Haushaltseckwerte zukünftiger Haushalte festgelegt werden.“³¹²

Folglich ist der ausdrückliche Haushaltsvorbehalt auch dann einschlägig, wenn „in die künftige Haushaltsplanung auf Dauer wesentlich“ in einer Weise eingegriffen wird, die geeignet ist, „das Gleichgewicht des künftigen Gesamthaushalts zu stören“.³¹³ Diese Wertung gilt auch für die Rechtslage in Hamburg.

c) Genese des Art. 50 Abs. 1 S. 2 HV

Das hier zugrunde gelegte Wortlautverständnis des Art. 50 Abs. 1 S. 2 Var. 2 HV steht auch im Einklang mit der Genese der Verfassungsnorm. Erst durch Verfassungsänderung vom 29. Mai 1996³¹⁴ wurde der Landesvolksentscheid in der Hamburgischen Verfassung geregelt.³¹⁵ In der ursprünglichen Gesetzesfassung bezog sich der Haushaltsvorbehalt gemäß Art. 50 Abs. 1 S. 2 HV a.F. auf Gegenstände der „Haushaltsangelegenheiten, Abgaben, Tarife der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge“. Durch das Elfte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 16. Dezember 2008³¹⁶ wurde der ursprüngliche Begriff „Haushaltsangelegenheiten“ durch „Haushaltspläne“ ersetzt. In der amtlichen Gesetzesbegründung heißt es hierzu:

„Mit dem Begriff ‚Haushaltspläne‘ statt ‚Haushaltsangelegenheiten‘ wird klargestellt, dass finanzwirksame Vorlagen grundsätzlich zulässig sind (vgl. HVerfG 5/04).“³¹⁷

³¹² BVerfGE 102, 176 (188) [Hervorhebung nicht im Original].

³¹³ BVerfGE 102, 176 (190 f.).

³¹⁴ HmbGVBl 1996, 77

³¹⁵ Zur Gesetzgebungsgeschichte Hoog, Hamburgs Verfassung, 2004, S. 270 ff.; Karpen, in: Hoffmann-Riem/Koch, Hamburgisches Staats- und Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2006, S. 44 f.

³¹⁶ HmbGVBl 2008, 431.

³¹⁷ Bü-Drs. 19/1476, 3.

Wie der Hinweis auf eine ‚Klarstellung‘ belegt, ist damit nur eine deklaratorische Präzisierung intendiert. Dies wird auch durch den ausdrücklichen Verweis auf die Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 3. März 2005 (HVerfG 5/04) unterstrichen. In dieser Entscheidung äußert sich das Verfassungsgericht dahingehend, dass nicht jegliche Kostenwirksamkeit von Volksinitiativen per se unzulässig sei.³¹⁸ Zugleich wird in dieser Entscheidung auf den verfassungsrechtlichen Kontext hingewiesen, aus dem sich Anhaltspunkte für die Interpretation des Haushaltsvorbehalts ergeben:

„Die Bürgerschaft hat die haushaltsrechtliche Gesamtschau, ihr obliegt die Beschlussfassung über den Gesamthaushalt, eine wesentliche Beeinträchtigung des Haushaltsrechtes der Bürgerschaft soll mit dem Abschlusskatalog des Art. 50 Abs. 1 S. 2 HV verhindert werden. Wann jedoch das Haushaltsrecht der Bürgerschaft wesentlich beeinträchtigt wird, ist im Wege einer wertenden Gesamtbewertung zu entscheiden.“³¹⁹

Der Haushaltsvorbehalt für plebiszitäre Entscheidungen wird in seiner Reichweite durch die verfassungssystematische Grundentscheidungen der bürgerschaftlichen Budgetverantwortung determiniert. Der systematische Zusammenhang und der durch die Verfassungsnorm vorgegebene Zweck einer Regelung sind für die Auslegung der Verfassung von vorrangiger Bedeutung.³²⁰ Insofern kann dieses Auslegungsergebnis auch nicht mit dem Hinweis in Frage gestellt werden, dass die Verfassungsänderung ursprünglich auf eine Volksinitiative im Jahr 2007 mit dem Titel ‚Hamburg stärkt den Volksentscheid – Mehr Demokratie‘ vorausging. Die Initiative hatte die Ersetzung des Begriffs ‚Haushaltsangelegenheiten‘ durch den Wortlaut ‚Haushaltspläne‘ gefordert und dies damit begründet, hierdurch werde „klargestellt, dass nur direkte Eingriffe in den Haushaltsplan ausgenommen“ sein sollen.³²¹ Die Verfassungsänderung wurde jedoch nicht durch diese Initiative bewirkt. Vielmehr hat die Bürgerschaft selbst mehrere Verfassungsänderungen beschlossen und dabei die ursprüngliche Begründung der Initiatoren nicht übernommen. Nach der gefestigten verfassungsrechtlichen Rechtsprechung kommt demgegenüber fernerer entstehungsgeschichtlichen Hintergründen keine ausschlaggebende Bedeutung für die Auslegung einer Verfassungsnorm zu.³²² Im vorliegenden Falle haben alle Bürgerschaftsfraktionen gemeinschaftlich die Ver-

³¹⁸ HmbVerfG, Ur. v. 03.03.2005, HVerfG 5/04, NVwZ-RR 2006, 370 (373).

³¹⁹ HmbVerfG, Ur. v. 03.03.2005, HVerfG 5/04, NVwZ-RR 2006, 370 (373).

³²⁰ BVerfGE 111, 54 (91)

³²¹ Vgl. zu diesem entstehungsgeschichtlichen Hintergrund der Verfassungsänderung *Selmer/Hummel*, NordÖR 2009, 137 (138).

³²² Vgl. hierzu nur BVerfGE 6, 389 (431); 41, 291 (309); 45, 187 (227); 62, 1 (45), 111, 54 (91).

fassungsänderung beraten und beschlossen. Der hieraus hervorgegangene Gesetzeswortlaut und die gemeinsam erarbeitete Begründung lassen am deklaratorischen Charakter der „Klarstellung“ keinen Zweifel. Der ausdrückliche Verweis auf die bisherige Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts belegt die Absicht der deklaratorischen Klarstellung unter Beibehaltung des materiellen Status Quos.³²³

Die Vorbehaltsbereiche in Art. 50 Abs. 1 S. 2 HV sind zudem Konkretisierungen der verfassungsimmanent notwendigen Abgrenzungen von direktdemokratischen und repräsentativdemokratischen Gestaltungs- und Verantwortungssphären. Diese verfassungsimmanenten Grenzen sind Ausdruck von in der Verfassung selbst angelegten Systementscheidungen. Art. 50 Abs. 1 S. 2 Var. 1 HV nimmt Bundesratsinitiativen von der Möglichkeit einer plebiszitären Entscheidung aus. Dieser Vorbehalt setzt die aus den Kompetenzbereichen von Bundesverfassung und Landesverfassung ableitbaren Begrenzungen um, die bereits das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil vom 30. Juli 1958 klargestellt hat.³²⁴ Nichts anderes gilt für die anderen Vorbehaltsbereiche des Art. 50 Abs. 1 S. 2 HV, die letztlich alle im verfassungssystematisch festgelegten ‚Hausgut‘ des parlamentarischen Budgetrechts wurzeln. Art. 50 Abs. 1 S. 2 Var. 3 – 4 HV („Abgabe, Tarife der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge“) sind letztlich Regelbeispiele, die systematisch als ‚Unterfälle‘ des allgemeinen Haushaltsvorbehalts in Var. 2 zu verstehen sind. Die Ausbalancierung der Finanzierungsbedürfnisse einer Vielzahl unterschiedlicher Aufgaben und Politikfelder setzt eine ausgewogene Planung des staatlichen Gesamtetats voraus. Nach dem verfassungsrechtlichen Grundverständnis der parlamentarischen Demokratie obliegt diese zentrale, einheitliche Gesamtsteuerung einem bestimmten Verfassungsorgan, das in allen Konsequenzen die Gesamtverantwortung für den Haushalt zu tragen hat. Diese Aufgabe wird in parlamentarischen Demokratien ausnahmslos dem unmittelbar demokratisch legitimierten Parlament zugewiesen. Dem folgen das Grundgesetz und alle Landesverfassungen. Das Budgetrecht ist das zentrale politische Kontroll- und Gestaltungsinstrument des Parlaments. Es ist die entscheidende Errungenschaft des demokratischen Parlamentarismus überhaupt.³²⁵ Die sich hieraus ergebenden **verfassungsimmanenten Grenzen** für die Volksgesetzgebung und andere zum Volksentscheid gestellte Vorlagen werden **im Folgenden dargelegt**.

³²³ So auch von *Arnauld*, in: Feld/Huber/Jung/Welzel/Wittreck, Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, 2010, 90 (105).

³²⁴ Vgl. hierzu BVerfGE 8, 104 (115 ff.).

³²⁵ Vgl. zu Geschichte und Bedeutung des parlamentarischen Budgetrechts: *Vogel*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts II, 3. Aufl. 2006, § 30, Rn. 36, *Waldhoff*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V 3. Aufl. 2007, § 116, Rn. 121 ff.

2.1.2 Verfassungsentscheidung für die ausschließlich parlamentarische Budgetverantwortung

Seine grundlegende systematische und teleologische Rechtfertigung erfährt der in Art. 50 Abs. 1 S. 2 HV normierte Finanzvorbehalt aus der verfassungsrechtlich umfassend fundierten Zuweisung der Gesamtbudgetverantwortung an das Parlament als unmittelbar demokratisch legitimiertem Verfassungsorgan. Das Budgetrecht in seiner fundamentalen strukturellen Bedeutung wird dabei durch die Bürgerschaft im verfahrensrechtlichen Zusammenwirken mit dem Senat wahrgenommen. Die Zuweisung dieser übergreifenden Gesamtverantwortlichkeit zeigt sich in der dezidierten Ausgestaltung der finanzverfassungsrechtlichen Normen (a)). Ferner begründen zwingende verfassungsfunktionale Aspekte das parlamentarische Budgetrecht, die einem weitreichenden Einwirken durch plebiszitäre Entscheidungen zuwiderliegen (b)). Das Verbot wesentlicher und struktureller Beeinträchtigungen der parlamentarischen Budgethoheit ist ein hieraus ableitbares und durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung bestätigtes allgemeines Prinzip, das als verfassungsimmanente Grenze für plebiszitäre Entscheidungen in Art. 50 Abs. 1 S. 2 HV konkretisierend ausgestaltet ist (c)). Schließlich gebieten auch die materiellen finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben der sog. „Schuldenbremse“ und die Verpflichtung zur Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, finanzwirksame Volksentscheide ab einer gewissen ‚Erheblichkeitsschwelle‘ auszuschließen (d)).

a) Verfassungsrechtliche Zuweisung der Gesamtbudgetverantwortung

Die Budgethoheit ist das zentrale Kontroll- und Gestaltungsinstrument in der parlamentarischen Demokratie. Der Haushaltsvorbehalt für plebiszitäre Entscheidungen ist eine notwendige verfassungsimmanente Ausprägung des Schutzes des parlamentarischen Budgetrechts.³²⁶

aa) Verfassungsrechtliche Ausgestaltung der parlamentarischen Gesamtverantwortung

Aus der konkreten Ausgestaltung in den verfassungsrechtlichen Bestimmungen ergibt sich die gesamtverantwortliche Stellung der Bürgerschaft für das Haushaltsrecht. Die maßgeblichen Bestimmungen finden sich in den Art. 66 bis 72 HV:

³²⁶ Vgl. hierzu BVerfGE 102, 176 (187 f.); BayVerfGH, Entsch. v. 17.11.1994, Vf. 96 IX 94, DVBl 1995, 419 (425 f.); BbgVerfG, Urt. v. 20.09.2001, 57/00, LKV 2002, 77 (79 f.); BremStGH, Urt. v. 17.06.1997, St 6/96, NVwZ 1998, 388 (389); BremStGH, Urt. v. 11.05.1998, St 3/97, NordÖR 1998, 297 (298 f.); ThürVerfGH, Urt. v. 19.09.2001, 4/01, LKV 2002, 83 (93).

- (1) Art. 66 HV ist inhaltlich weitgehend übereinstimmend mit Art. 110 GG konzipiert.³²⁷ Eine gewisse hamburgische Eigenheit ist die in Art. 66 Abs. 2 S. 1 HV geregelte Feststellung des Haushaltsplanes durch Beschluss (wohingegen Art. 110 Abs. 2 GG die übliche Rechtsform des Haushaltsgesetzes vorsieht). Art. 49 HV, der grundsätzlich das gesetzgeberische Verfahren regelt, ist gemäß Art. 66 Abs. 2 S. 2 HV auf diesen Beschluss über den Haushaltsplan entsprechend anwendbar. Nur die damit verbundene haushaltsrechtliche Initiativbefugnis ist dem Senat zugewiesen. Dieses Initiativrecht gilt auch für Ergänzungs- und Nachtrags Haushalte, ferner für Nachbewilligungen, vgl. Art. 69 HV.³²⁸
- (2) Art. 67 HV betont die parlamentarische Budgethoheit zugunsten der Bürgerschaft sogar in einem weiterreichenden Maße als die grundgesetzliche Entsprechungsnorm in Art. 111 GG.³²⁹ Denn während die Bundesregierung nach Art. 111 Abs. 1 GG zur vorläufigen Haushaltsführung Kraft Verfassung unmittelbar ermächtigt ist, wenn der Haushaltsplan nicht vor Beginn des entsprechenden Rechnungsjahres durch den Bundestag festgestellt wurde, weist Art. 67 Abs. 1 HV der Bürgerschaft die vorbehaltliche Befugnis zu, den Senat zur vorläufigen Haushaltsführung zu ermächtigen. Die Rechtsstellung des Senats ist in dieser Situation gegenüber der Position der Bundesregierung nach dem Grundgesetz signifikant schwächer ausgestaltet. Dem hamburgischen Senat bleibt in dieser Konstellation lediglich die Möglichkeit, von seinem Initiativrecht dadurch Gebrauch zu machen, dass er das Ersuchen um Ermächtigung zur vorläufigen Haushaltsführung mit der Vertrauensfrage nach Art. 36 HV verbindet.³³⁰ Der Bürgerschaft obliegt es dann, innerhalb eines Monats dem Bürgermeister das Vertrauen auszusprechen, einen neuen Ersten Bürgermeister zu wählen oder sich selbst aufzulösen. Nur wenn die Bürgerschaft zu keiner dieser Handlungsoptionen einen förmlichen Beschluss innerhalb der Monatsfrist fasst, erwächst dem Senat unmittelbar aus Art. 67 Abs. 2 HV eine Ermächtigung zur Nothaushaltsführung.

³²⁷ *Karpen*, in: Hoffmann-Riem / Koch, Hamburgisches Staats- und Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2006, 25 (51).

³²⁸ Hierzu *David*, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004, Art. 66, Rn. 21.

³²⁹ *Hoog*, Hamburgs Verfassung, 2004, S. 77; *David*, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004, Art. 66, Rn. 20, Art. 67, Rn. 3 ff.; *Glatz / Haas*, JöR 6 (1957), 223 (233).

³³⁰ Vgl. hierzu *Karpen*, in: Hoffmann-Riem / Koch, Hamburgisches Staats- und Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2006, 25 (51 f.).

- (3) Auch die Regelung in Art. 68 HV über die Nachbewilligung von Haushaltsmitteln ordnet der Hamburgischen Bürgerschaft eine noch wesentlichere Funktion zu, als dies in Art. 112 GG für den Verfassungsraum des Bundes vorgesehen ist. Nach Art. 68 Abs. 1 HV erfordern auch Nachbewilligungen von Haushaltsmitteln grundsätzlich einen ermächtigenden Beschluss durch die Bürgerschaft. Nur aufgrund eines unvorhergesehenen und abweisbaren Bedürfnisses kann der Senat selbst seine Zustimmung zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben erteilen, die jedoch einer nachträglichen Genehmigungspflicht durch die Bürgerschaft unterliegt, Art. 68 Abs. 2 HV. Dieses Erfordernis der Nachgenehmigung durch das Parlament ist in der Parallelbestimmung des Art. 112 GG nicht unmittelbar vorgesehen. Auch in der Parallelbestimmung zu Art. 113 GG sieht die Hamburger Verfassung in Art. 69 HV eine signifikant stärkere Stellung der Bürgerschaft vor. Für Gesetze oder sonstige Beschlüsse der Bürgerschaft, die weitere Ausgaben mit sich bringen als in dem auf Initiative des Senats beschlossenen Haushaltsplan vorgesehen sind, gelten die Verfahrensanforderungen des Art. 49 HV entsprechend, so dass eine zweimalige parlamentarische Lesung ausgabenerhöhender Beschlüsse in der Bürgerschaft erfolgen muss. Im Gegensatz zu Art. 113 GG kennt die Hamburger Verfassung auch keine fundamentalen Mitwirkungs- oder gar Suspensivrechte der Exekutive vor.
- (4) Aus Art. 70 HV ergibt sich schließlich die Verpflichtung des Senats, im Anschluss an jedes Haushaltsjahr gegenüber der Bürgerschaft über alle Einnahmen und Ausgaben Rechnung zu legen einschließlich einer Übersicht über das Vermögen und die Schulden der Stadt Hamburg. Wie bereits das Bundesverfassungsgericht zur Parallelregelung in Art. 114 GG festgestellt hat, ist diese Kompetenz Ausdruck der herausragenden Stellung des Parlaments den durch Beschluss gebilligten Haushaltsplan im Nachhinein daraufhin zu kontrollieren, ob die Exekutive diesen ordnungsgemäß vollzogen hat.³³¹
- (5) In Umsetzung des bundesrechtlichen § 47 Abs. 1 Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder („HGrG“) sieht Art. 70 S. 1 HV die Befugnis der Bürgerschaft vor, den Senat nach Ablauf des Rechnungsjahres zu entlasten.

³³¹ Vgl. hierzu BVerfGE 45, 1 (32); zur Hamburger Rechtslage ausdrücklich *David*, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004, Art. 70, Rn. 1 ff

- (6) Korrespondierend zu Art. 115 GG regelt schließlich Art. 72 HV die haushaltsrechtliche Befugnis der Bürgerschaft, über die Aufnahme von Krediten, die Übernahme von Sicherheitsleistungen und die Veräußerung von Staatsgut außerhalb des regelmäßigen Ganges der Verwaltung durch Beschluss zu entscheiden.

Kurzum: Die Verfassung weist der Bürgerschaft und dem Senat abschließend die Budgethoheit und damit auch die Budgetverantwortung zu. Das Parlament übt das Bewilligungs-, Kontroll- und Entlastungsrecht aus. Demgegenüber steht dem Senat das Initiativrecht und der Vollzug des Haushaltsplanes zu.³³²

bb) Schutz der parlamentarischen Verfahrensherrschaft

Aus der Gesamtschau dieser Regelungen ergibt sich die unmissverständliche verfassungsrechtliche Grundentscheidung, der Bürgerschaft als Verfassungsorgan die wesentliche Gesamtverantwortung für das Budgetrecht zuzuweisen. Dies belegt die Hamburgische Verfassung in besonderer Weise, indem sie die Rechtstellung der Bürgerschaft gegenüber den Parallelbestimmungen des Grundgesetzes in der Reichweite ihrer Befugnisse und Kompetenzen noch stärker zu Gunsten des Parlaments akzentuiert. Aufgrund seiner Funktion als umfassender Wirtschaftsplan für die Staatsgeschäfte und zugleich staatsleitender Hoheitsakt³³³ liegt in der parlamentarischen allgemeinen Verantwortlichkeit die Übertragung einer fundamentalen Staatsfunktion. Dem Parlament kommt insofern eine „herausragende Stellung“³³⁴ zu. Diese funktional-verfahrensrechtliche Systematik geriete aus dem Gleichgewicht, wenn weitreichende finanzwirksame Vorlagen zum Gegenstand plebiszitärer Entscheidungen gemacht werden könnten. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat dies mit dem prägnanten Worten zusammengefasst:

„Das Parlament ist nach dem repräsentativen System vom Volk zur umfassenden Haushaltsplanung und zu der notwendigen Prioritätensetzung beauftragt und wird vom Volk bei den Wahlen auch hinsichtlich der sachgerechten Mittelverwendung in die Verantwortung genommen. Nur das Parlament hat alle Staatseinnahmen und -ausgaben im Blick, und nur das Parlament kann deshalb nach verantwortungsbewusster Einschätzung der Gesamtsituation entscheiden, wo das Schwergewicht des finanziellen Engagements des

³³² Vgl. hierzu David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004, Art. 66, Rn. 20.

³³³ So die Charakterisierung bei BVerfGE 70, 324 (355), 79, 311 (328 f.).

³³⁴ Ausdrücklich BVerfGE 45, 1 (32).

*Staates liegen soll und in welcher Abstufung andere Bereiche demgegenüber zurücktreten müssen.*³³⁵

Bei Sachentscheidungen, die für die Gesamtsituation des Verhältnisses von Staatseinnahmen und Ausgaben von erheblicher Relevanz sind, sehen die Verfahrensbestimmungen der Art. 66 bis 72 HV nach ihrer systematischen Grundausrichtung eine **obligatorische Beschlussfassung durch die Bürgerschaft** vor. Der Volksgesetzgeber wirkt nach der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung weder an der Aufstellung und Feststellung des Haushaltsplans noch bei nachträglichen Budgetentscheidungen mit.³³⁶ Wesentliche Verschiebungen in der haushaltsplanerischen Grundausrichtung setzen stets eine ermächtigende Entscheidung durch die Bürgerschaft selbst voraus. Die budgetrechtliche Eigenverantwortung der Bürgerschaft erfordert die Möglichkeit einer mehrjährigen Finanzplanung,³³⁷ die verfahrensrechtlich durch die zitierten Bestimmungen detailliert und umfassend abgesichert wird. Plebiszitäre Maßnahmen mit weitreichenden finanzwirksamen Folgen würden im Ergebnis die Möglichkeit zur Wahrnehmung dieser parlamentarischen Gesamtverantwortung aushebeln und der differenzierten Verfahrensgestaltung ihren Sinn nehmen. Die differenzierte verfassungssystematische parlamentarische Gesamtbudgetverantwortung erfährt daher in Art. 50 Abs. 1 S. 2 HV den notwendigen flankierenden Schutz vor wesentlichen und strukturellen Beeinträchtigungen aufgrund finanzwirksamer Plebiszite. Wäre die Bedeutung des Art. 50 Abs. 1 S. 2 HV auf förmliche Eingriffe in den Haushaltsplan beschränkt, die unmittelbar konkrete Posten des Haushaltsplans einfügen, aufheben oder ändern,

*„verlöre die Norm ihren eigenständigen Gehalt. Da das Volk an der förmlichen Haushalts-[planbeschlussfassung nach den einschlägigen Vorschriften der Hamburger Verfassung] ohnehin nicht beteiligt ist, bedürfte es des [Art. 50 Abs. 1 S. 2 Var. 2 HV] nicht. Eine lediglich deklaratorische Bedeutung der Vorschrift kann der Landesverfassung aber nicht entnommen werden.“*³³⁸

Diese Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts bestätigen, dass der Haushaltsvorbehalt für plebiszitäre Entscheidungen sich auch auf finanzwirksame sachpolitische Maßnahmen erstrecken muss.

³³⁵ BayVerfGH, Beschl. v. 31.03.2000, VfE 2-IX-00, NVwZ-RR 2000, 401 (403).

³³⁶ So zum schleswig-holsteinischen Landesverfassungsrecht BVerfGE 102, 176 (186 f).

³³⁷ So ausdrücklich auch *Isensee*, DVBl 2001, 1161 (1163).

³³⁸ So BVerfGE 102, 176 (187) zu den Parallelvorschriften des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsrechts [Einschub nicht im Original].



b) Wahrung der parlamentarisch-budgetrechtlichen Verfassungsfunktionen

Der Finanzvorbehalt in Art. 50 Abs. 1 S. 2 Var. 2 HV umfasst auch aus verfassungssystematischen und teleologischen Aspekten finanzwirksame plebiszitäre Maßnahmen. Die geschilderte verfahrensmäßige Absicherung des parlamentarischen Budgetrechts ist kein Selbstzweck. Sie schützen die materielle Budgetverantwortung des Parlaments um der wesentlichen Haushaltsfunktionen willen, die auf das Parlament zugeschnitten sind und die ohne Bürgerschaft nicht hinreichend gewährleistet werden könnten. Die Wahrnehmung dieser Haushaltsfunktionen würde durch Plebiszite mit weitreichenden finanziellen Folgewirkungen gefährdet. Die Erfüllung der Haushaltsfunktionen und die Funktionsfähigkeit des repräsentativ-demokratischen Legitimations- und Verantwortlichkeitsgefüges würde hierdurch nachhaltig beschädigt werden.

aa) Funktionale Ausrichtung des parlamentarischen Budgetrechts

Ausgehend von einer durch *Neumark* entwickelten systematischen Einteilung der parlamentarischen Haushaltsfunktionen³³⁹ werden nach verbreitetem und im Grundsatz allgemein anerkanntem Verständnis insgesamt vier fundamentale Budgetfunktionen unterschieden.³⁴⁰ Die wesentlichen Haushaltsfunktionen lassen sich hiernach in die folgenden vier Grundkategorien unterteilen:

- (1) Als Ausprägung der sog. **finanzpolitischen Funktion** schreibt Art. 66 Abs. 1 HV vor, dass alle Einnahmen und Ausgaben der Stadt Hamburg für jedes Rechnungsjahr veranschlagt in den Haushaltsplan eingestellt werden müssen. Dabei ist der Haushaltsplan in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen. Gemäß dem zugrundeliegenden „Prinzip der Non-Affektation“ werden hiernach nicht bestimmte Einnahmen konkreten Ausgabenpositionen zugeordnet³⁴¹ Einnahmen und Ausgaben sind lediglich als Gesamtgrößen einander gegenüber zu stellen. Die auf Ausgabenseite erforderlichen Finanzmittel müssen daher durch entsprechende Posten auf Einnahmeseite – notfalls aufgrund der Aufnahme von Fremdkapi-

³³⁹ *Neumark*, Der Reichshaushaltsplan, 1929, 15 ff.

³⁴⁰ In der Literatur sind zahlreiche variierende oder noch weiter differenzierende funktionale Unterscheidungen anknüpfend an die Ausführungen *Neumarks* entwickelt worden; vgl. nur exemplarisch *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996 S. 3 ff.; *Heun*, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 269 ff.; *Bergmoser*, Zweckgerechte Vitalisierung des Budgetrechts der Legislative, 2011, S. 277 ff. Die Entwicklung des Zweck- und Funktionsprogramms des parlamentarischen Budgetrechts. Im Ergebnis lassen sich jedoch auch diese variierenden Fortschreibungen auf die strukturellen Unterscheidungen *Neumarks* zurückführen.

³⁴¹ Vgl. zum Non-Affektationsprinzip *Heintzen*, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts V, 3. Aufl. 2007, § 120, Rn. 17, 47.

tal – gedeckt sein. Hierdurch werden Ausgabenentscheidungen im Parlament institutionell mit der Einnahmen- und Finanzierungsverantwortung verknüpft. Die finanzpolitische Verantwortlichkeit würde unterlaufen, wenn Plebiszite wesentliche Ausgabenentscheidungen erzwingen könnten, ohne eine Gegenfinanzierung treffen und verantworten zu müssen.

- (2) Die **politische Funktion** spiegelt weitgehend die Grundgedanken wieder, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Charakterisierung des Haushaltsplanes als „staatsleitender Hoheitsakt“³⁴² zugrunde legt. Der Haushaltsplan ist eine Ausprägung dessen, was die politischen Kräfte für die Verwendung der knappen finanziellen Ressourcen politisch-programmatisch festgelegt haben. Es handelt sich insofern um ein geschlossenes Finanzierungskonzept in dem eine Vielzahl unterschiedlicher, teilweise widerstreitender Ziele im Rahmen der insgesamt zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel zu einem Ausgleich zu bringen sind.

„Umfang und Struktur eines Haushaltsplans spiegeln damit die Gesamtpolitik wieder.“³⁴³

Das ausgabenwirksame Staatshandeln ist mit den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln abzustimmen.³⁴⁴ Der Haushaltsplan übersetzt das sachpolitische Handlungsprogramm in einen finanziellen Handlungsrahmen und hat damit selbst „Programmqualität“.³⁴⁵ Jede Entscheidung für eine bedeutsame Ausgabe ist danach finanziell und politisch mit Einbußen an Gestaltungsfähigkeit auf anderen Politikfeldern verbunden. Der Haushalt ist eine politische Gesamtabwägung und kann institutionell nur von einem Organ getroffen werden, das auch der Gesamtpolitik und nicht nur einem einzelnen Politikfeld verpflichtet ist. Dieses kann nur durch ein komplexes Kollegialorgan geleistet werden – das Parlament. Die Einnahmen und Ausgaben sind dabei grundsätzlich nur ein Spiegelbild dessen, was durch sachpolitische Maßnahmen und Rechtsakte bereits norma-

³⁴² BVerfGE 45, 1 (32); 70, 324 (355); 79, 311 (328 f.)

³⁴³ So auch BVerfG, Urt. v. 07.09.2011, 2 BvR 987/10, NJW 2011, 2946 (2950, Rn. 123).

³⁴⁴ Vgl. hierzu *Fuhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 5 f.; *Bergmoser*, DÖV 2012, 741 (744)

³⁴⁵ Vgl. hierzu *Heintzen*, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts V, 3. Aufl. 2007, § 120, Rn. 18.

tiv festgeschrieben und unter Umständen durch weitere Vollzugsakte umgesetzt werden soll.³⁴⁶

- (3) Nach der **Kontrollfunktion** ist der Haushaltsplan ferner ein maßgebliches Instrument der Finanzkontrolle der demokratisch unmittelbar legitimierten Legislative über die Exekutive. Hierzu bestimmt insbesondere Art. 70 HV die Verpflichtung des Senats als Regierungsorgan, gegenüber dem Parlament eine auf Entlastung zielende Rechnungslegung über alle Einnahmen und Ausgaben, über das Vermögen und die Schulden abzugeben. Die hieran anknüpfende parlamentarische Rechnungsprüfung flankiert das allgemeine parlamentarische Budgetrecht.³⁴⁷ Das Parlament kann auf dieser Grundlage die Regierung entlasten und damit von ihrer Haushaltsverantwortung für das Haushaltsjahr befreien. Es handelt sich hierbei letztlich um eine externe Finanzkontrolle, die auf die Ordnungsgemäßheit und Wirtschaftlichkeit des Haushaltsvollzugs gerichtet ist.³⁴⁸ Zur Stützung der rationalen Maßstäblichkeit der Finanzkontrolle wird die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung zusätzlich durch den unabhängigen Rechnungshof überwacht; hierbei obliegt ihm auch eine Berichtspflicht zur Erteilung der Entlastung des Senats durch die Bürgerschaft (Art. 71 Abs. 1 HV).³⁴⁹ Das Parlament ist damit oberstes Organ der Finanzkontrolle, das in dieser Funktion durch den Rechnungshof als unabhängige Fachinstanz unterstützt wird.³⁵⁰ In diesem Zusammenhang steht auch die ergänzende Regelung des § 5a Abs. 1 S. 1 VAbstG, der bei plebiszitären Entscheidungen der Bürgerschaft die Möglichkeit einräumt, den Rechnungshof um eine Stellungnahme zu den finanziellen Auswirkungen einer entsprechenden Vorlage zu ersuchen.
- (4) Die **wirtschaftspolitische Funktion** des Haushaltsplans kommt grundlegend in Art. 109 Abs. 2 GG zum Ausdruck. Diese Norm unterwirft den

³⁴⁶ Vgl. zur haushaltsrechtlichen Zuordnung der Ausgaben zu den einzelnen staatlichen Aufgaben *Schuppert*, VVDStRL 42 (1984), 216 (218 f.).

³⁴⁷ Vgl. *Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 65. EL (2012), Art. 114 Rn. 1, zur entsprechenden bundesrechtlichen Regelung, zum Hamburgischen Landesrecht *David*, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004, Art. 70, Rn. 2; *Thieme*, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 1998, Art. 70, Rn. 2.

³⁴⁸ *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 9 ff.; *Gröpl*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, 3. Aufl. 2007, § 121, Rn. 9.

³⁴⁹ Vgl. hierzu *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 10 f.; *Gröpl*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, 3. Aufl. 2007, § 122, Rn. 39.

³⁵⁰ Hierzu *Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 65. EL 2012, Art. 114, Rn. 2 f.

Bund, wie auch die Länder der Verpflichtung, „bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen“. Der Haushaltsplan dient damit nicht nur der Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs der öffentlichen Hand. Sondern er ist zugleich den übergeordneten Zielen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verpflichtet, die in § 1 StabG³⁵¹ als sog. „magisches Viereck“ ihre einfach gesetzliche, verfassungskonforme Konkretisierung erfahren haben. Hierbei handelt es sich um die Prinzipien:³⁵² Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum. Diese vier Ziele stehen in einem steten Spannungsverhältnis. Der Haushaltsplan ist darauf auszurichten, dieses „dynamische Quartett“ in einer Weise zu einem gegenseitigen Ausgleich zu bringen, der jedem Aspekt gebührend zur Geltung verhilft. Die wirtschaftspolitische Funktion ist somit auch das Element der Konjunktursteuerung immanent.³⁵³ Auch diese komplexe Gesamtabwägung können weder Initiatoren noch der abstimmende Bürger mit einer binären „Ja-oder-Nein“-Entscheidung treffen. Sie ist daher einem gesamtpolitisch mandatierten Kollegialorgan vorbehalten – dem Parlament.

Die finanzpolitische, die politische, die kontrollierende und die wirtschaftspolitische Funktion charakterisieren die wesentlichen Aspekte der finanzverfassungsrechtlich festgelegten Bedeutung des Budgetrechts. Sie sind damit die funktional-materiellrechtliche **Ausprägung der parlamentarischen Gesamtverantwortung** für den Haushalt.

bb) Haushaltsvorbehalt und Haushaltsfunktionen

Die finanzverfassungsrechtlichen Vorschriften weisen – wie bereits dargelegt – systematisch der Bürgerschaft die parlamentarische Gesamtverantwortung für das Budgetrecht zu. Gleichzeitig werden die damit immanenten parlamentarischen Haushaltsfunktionen der Bürgerschaft als oberstem Verfassungsorgan überantwortet. Auch gemessen an diesen funktionalen Aspekten erfüllt der Haushaltsvorbehalt eine wesentliche Schutzfunktion. Diese funktionalen Gesichtspunkte werden aber nicht nur bei einem unmittelbaren Eingriff in den

³⁵¹ Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 08.06.1967 (BGBl. I S. 582), das zuletzt durch Art. 135 der Verordnung vom 31.10.2006 (BGBl. I S. 2407) geändert worden ist.

³⁵² Vgl. hierzu *Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 65. EL 2012, Art. 109, Rn. 99.

³⁵³ *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 15.

Haushaltsplan selbst gefährdet. Auch bei sachpolitischen Vorlagen mit einer erheblichen finanzwirksamen Bedeutung ist deren Wirksamkeit erheblich eingeschränkt. Im Ergebnis sind sämtliche budgetrechtlichen Funktionen durch finanzwirksame Vorlagen potentiell berührt, so dass auch aus diesem Grund der Haushaltsvorbehalt des Art. 50 Abs. 1 S. 2 HV in dem hier verstandenen Sinne zu interpretieren ist.

- (1) Initiativen im Sinne des Art. 50 HV **beeinträchtigen** nicht nur dann die **finanzpolitische Funktion des Parlaments**, wenn sie konkrete Posten auf Einnahme- oder Ausgabenseite zum Gegenstand haben oder in sonstiger Weise unmittelbar in den Haushaltsplan eingreifen. Jede finanzwirksame Maßnahme, die durch Volksentscheid rechtsverbindliche Wirkung erhält, beeinflusst zwangsläufig den Haushaltsplan und veranlasst die Bürgerschaft, den Ausgleich von Einnahme- und Ausgabenseite (wie in Art. 66 Abs. 1 S. 2 HV vorgesehen) wiederherzustellen. Sachpolitische Maßnahmen mit erheblichen finanziellen Folgewirkungen zwingen dem Parlament finanzpolitische Korrekturmaßnahmen auf. Hierzu sind die finanziellen Folgen der jeweiligen Maßnahme in die Formensprache des gegenwärtigen oder auch künftigen Haushaltsplanes zu übersetzen und in der Bemessung der einschlägigen Posten zu berücksichtigen. Dies kann im Einzelfall gar eine Neuordnung des Gesamtgefüges des Haushaltsplanes erforderlich machen.³⁵⁴ Dem Parlament wird die Verantwortung für die Finanzierung aufgezwungen: Einsparpolitik, Steuererhöhung und Verschuldungspolitik. Besonders gravierende finanzpolitisch-funktionale Beeinträchtigung ergeben sich aus finanzwirksamen Belastungen, durch die nicht nur in einen festgestellten Haushaltsplan eingegriffen wird. Relevant sind viel mehr auch Beeinträchtigungen und Auswirkungen auf aktuell noch zu beratende Haushaltsplanentwürfe oder auch „die zeitlich weiter ausgreifende Haushaltsplanung [...], [wenn hierdurch] – Kraft rechtlicher Verpflichtung – bestimmte Haushaltseckwerte zukünftiger Haushalte festgelegt werden.“³⁵⁵
- (2) Die Schutzfunktion des Haushaltsvorbehalts in Art. 50 Abs. 1 S. 2 HV knüpft zentral auch an die **politische Funktion** des parlamentarischen Budgetrechts an. Dies illustriert plastisch die Charakterisierung des Haushaltsplans als „Gesamt- und Ausgleichsentscheidung über die Einnahmen und Ausgaben“, die „gleichzeitig numerischer Ausdruck des po-

³⁵⁴ BVerfGE 102, 176 (188).

³⁵⁵ BVerfGE 102, 176 (188).

litischen Gesamtkonzepts des Parlaments, ein politisches Programm in Zahlen“ ist.³⁵⁶ Der Haushaltsplan fasst das politische Konzept zusammen und bereitet mit den entsprechenden Posten im Haushaltsplan die Grundlage für die Umsetzung durch die Exekutive unter der Verantwortung des Parlaments.³⁵⁷ Der Haushaltsplan umgrenzt insofern den politischen Gestaltungsspielraum in finanzieller Hinsicht. Dabei soll der Finanzvorbehalt das Parlament nicht generell davor in Schutz nehmen, dass andere politische Auffassungen sich durchsetzen.³⁵⁸ Eine Grenze ist jedoch aus dem Blickwinkel der politischen Funktion des Haushaltsrechtes erreicht, wenn finanzwirksame sachpolitische Maßnahmen die Ausgewogenheit und die gesamtpolitische strukturelle Gewichtung innerhalb des Haushaltsplanes grundlegend verschieben.³⁵⁹ Dies gilt nicht nur für aktuelle Haushaltspläne. Sondern vielmehr ist auch zu berücksichtigen, inwieweit die politische Gestaltungsfreiheit des parlamentarischen Gesetzgebers eingeschränkt wird. Von einer funktionalen Beschränkung ist insbesondere dann auszugehen, wenn auch für zukünftige Haushalte die politische Gesamtbewertung, die strukturelle Gewichtung und die Möglichkeit einer Prioritätensetzung erheblich minimiert werden.³⁶⁰ Die programmatische Gestaltungsfähigkeit und die Schwerpunktsetzung im Rahmen eines eigenen politischen Grundkonzepts von Regierung und Parlament dürfen nicht beeinträchtigt werden. Parlament und Regierung würden ihrer budgetrechtlichen und damit ihrer gesamtpolitischen Verantwortlichkeit enthoben, wenn die programmatische und konzeptionelle Gewichtung aus den Fugen gerät.³⁶¹ Das Parlament würde in der Folge eines ausgabenintensiven Volksentscheides stattdessen dazu angehalten, die zur Umsetzung erforderlichen Haushaltsposten einzustellen und verlöre die Möglichkeit zur eigenverantwortlichen politisch motivierten Haushaltsgestal-

³⁵⁶ *Waldhoff/von Aswege*, in: Feld/Huber/Jung/Lauth/Wittreck, Jahrbuch für direkte Demokratie 2011, 2012, 9 (28).

³⁵⁷ *Waldhoff/von Aswege*, in: Feld/Huber/Jung/Lauth/Wittreck, Jahrbuch für direkte Demokratie 2011, 2012, 9 (29).

³⁵⁸ BayVerfGH, Beschl. v. 31.03.2000, Vf. 2-IX-00, NVwZ-RR 2000, 401 (405).

³⁵⁹ Vgl. hierzu *Schmehl*, Das Äquivalenzprinzip im Recht der Staatsfinanzierung, 2004, S. 233; *Isensee*, in: *Grupp/Hufeld*, FS Mußnug, 2005, 101 (122).

³⁶⁰ Vgl. hierzu BVerfGE 102, 176 (188, 190); ThürVerfGH, Ur. v. 19.09.2001, 4/01, LKV 2002, 83 (93 ff.).

³⁶¹ Vgl. zu alledem *Müller-Franken*, Der Staat 44 (2005), 19 (39 f.).

tung im entsprechenden Maße.³⁶² Der politische Gestaltungsspielraum des Parlaments wird umso intensiver beeinträchtigt, je umfangreicher die finanziellen Auswirkungen eines sachpolitischen Volksentscheides sind oder sich eine Mehrzahl haushaltswirksamer Volksentscheide im Laufe der Zeit kumulieren und damit wesentliche Anteile des Haushaltplanvolumens aktuell oder auch zukunftsgerichtet prägen.³⁶³ Wird dem Parlament der „allokations- und distributionspolitische Spielraum“ genommen, verliert das Budgetrecht seine gestaltungspolitische Kraft. Die einzelfallbezogene plebiszitär-demokratische Legitimation entzöge der gesamtpolitisch und langfristig mandatierten Bürgerschaft ihre Gestaltungsfähigkeit. Die plebiszitäre Demokratie würde die repräsentative im Kern beschädigen. Daher weist die Verfassung, den plebiszitären Verfahren stets Einzelfallkonstellationen betreffende, ergänzende Funktion zu dem grundlegenden repräsentativen System zu.³⁶⁴ Voraussetzung einer Kompatibilität und fruchtbaren Ergänzung beider Legitimationssysteme ist, dass der Gestaltungsspielraum des Parlaments als Repräsentativorgan nicht wesentlich oder gar grundlegend eingeschränkt werden darf, um seine Funktionsrationalität zu wahren.

- (3) Grundlegend berührt wäre auch die parlamentarische **Kontrollfunktion**, die das Budgetrecht vermittelt. Das parlamentarische Regierungssystem zeichnet sich dadurch aus, dass die Budgethoheit ein maßgeblicher Anknüpfungspunkt für die umfassende parlamentarische Legitimation der Exekutive ist.³⁶⁵ Es ermöglicht dem Parlament, das Handeln der Exekutive grundlegend zu steuern und zu kontrollieren.³⁶⁶ Gleichzeitig wird eine demokratische Legitimationskette geknüpft. Das Budgetrecht ist damit das wesentliche Vehikel, um das Regierungshandeln zu kontrollieren und durch das Eröffnen und Begrenzen finanzieller Handlungsspielräume zu prägen. Das parlamentarische Budgetrecht ist damit zugleich eine Ausprägung des rechtsstaatlichen Grundsatzes der Gewaltenteilung und dient

³⁶² Hierzu *Krafczyk*, der parlamentarische Finanzvorbehalt bei der Volksgesetzgebung, 2005, S. 157; *I-sensee*, DVBl 2001, 1161 (1163).

³⁶³ Zu diesem Aspekt BayVerfGH, Beschl. v. 31.03.2000, Vf. 2-IX-00, NVwZ-RR 2000, 401 (404).

³⁶⁴ BayVerfGH, Beschl. v. 31.03.2000, Vf. 2-IX-00, NVwZ-RR 2000, 401 (402); BayVerfGH, Entsch. v. 29.8.1997, Vf. 8-VII-96, BayVBl 1997, 622 (626); BremStGH, Urt. v. 14.2.2000, St 1/98, NordÖR 2000, 186 (189).

³⁶⁵ *Waldhoff/von Aswege*, in: Feld/Huber/Jung/Lauth/Witreck, Jahrbuch für direkte Demokratie 2011, 2012, 9 (28).

³⁶⁶ *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 8 ff.

der Machtbalance im Verhältnis von Parlament und Regierung.³⁶⁷ Die verfassungsrechtliche Grundentscheidung für die Konzentration der Haushaltsgewalt in der Hand des Parlaments als Verfassungsorgan wird durch finanzwirksame Volksentscheide ebenfalls grundlegend berührt. Das System der parlamentarischen Demokratie setzt die Funktionsfähigkeit dieser Kontrollmechanismen über das Budgetrecht voraus. Die im Haushaltsplan zum Ausdruck kommende gesamt-konzeptionelle Ausrichtung der die Regierung tragenden Parlamentsmehrheit kann durch die parlamentarische Opposition offen zur Diskussion gestellt und die damit verbundene sozial-, wirtschafts- und gesellschaftspolitische Zielrichtung offengelegt werden. Der Haushaltsplan ist damit Ausdruck eines politischen Gesamtkonzepts, das intensiver parlamentarischer, oppositioneller und gesamtöffentlicher Kontrolle unterliegt. Dieses austarierte System der Kontrollfunktionen darf nicht durch finanzwirksame Volksentscheide grundlegend verzerrt und seiner Kontrollfunktion enthoben werden. Besonders finanzwirksame Volksentscheide würden die Entfaltung der politischen Konzepte der handelnden Regierung und der parlamentarischen Mehrheit grundlegend stören und die hieran anknüpfende Gesamtverantwortlichkeit auflösen.³⁶⁸ Wenn die politische Gestaltungsmacht von Parlament und Regierung zugunsten des Vollzugs vorgegebener Einzelprojekte aufgelöst würde, hätten diese nichts zu entscheiden und folglich auch nichts mehr zu verantworten. Die Kontrolle durch das Parlament, durch die Opposition und letztlich auch durch die Wahlen wäre sinnentleert: Die finanzielle Bindung verböte die Gestaltung politischer Alternativen. Die Funktionsbedingung des parlamentarischen Systems würden untergraben. Die Verantwortlichkeit und die Rückanbindung der programmatischen Ausrichtung, die im Haushaltsplan zugrunde liegt, kann dann nicht mehr kontrollierend nachvollzogen werden, wenn finanzwirksame Volksentscheide in dieses System fundamental eingreifen.³⁶⁹

- (4) Finanzwirksame Volksentscheide sind schließlich regelmäßig auch mit grundlegenden Auswirkungen auf die **wirtschaftspolitische Funktion** des parlamentarischen Budgetrechts verbunden. Dies gilt jedenfalls ab einer gewissen Erheblichkeitsschwelle deren Höhe bei einer grundlegenden

³⁶⁷ Hierzu im Zusammenhang mit dem Finanzvorbehalt *Degenhart*, BayVBl 2008, 453 (457)

³⁶⁸ Hierzu *Müller-Franken*, *Der Staat* 44 (2005), 19 (39 f.)

³⁶⁹ *BremStGH*, Urt. v. 17.06.1997, St 7/96, NVwZ 1998, 388 (389); *ThürVerfGH*, Urt. v. 19.09.2001, 4/01, LKV 2002, 83 (93 ff.); *Schmehl*, *Das Äquivalenzprinzip im Recht der Staatsfinanzierung*, 2004, S. 233; *Waldhoff/von Aswege*, in: *Feld/Huber/Jung/Lauth/Witreck*, *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2011, 2012, 9 (32).

Bedeutung für die strukturellen Spielräume des Haushaltsplanes anzunehmen ist. Der Haushaltsplan ist insofern der Ausgangspunkt für die parlamentarische Steuerungsmöglichkeit der Wirtschafts- und Konjunkturpolitik. Der Haushaltsplan als Gesamtentscheidung ist letztlich ein Spiegel der verschiedenen hoheitlichen Maßnahmen, die steuernd auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht im Sinne des Art. 109 Abs. 2 GG prägend wirken sollen.³⁷⁰ Die vier maßgeblichen Prinzipien der Stabilität des Preisniveaus, des hohen Beschäftigungsstands, des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts und des stetigen und angemessenen Wirtschaftswachstums können nur dann steuernd in den gewollten Ausgleich gebracht werden, wenn eine hinreichende „konjunkturpolitische Beweglichkeit des Haushalts“ bestehen bleibt, um den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts hinreichend Rechnung tragen zu können.³⁷¹ Gemäß der wirtschaftspolitischen Funktion des parlamentarischen Budgetrechts stoßen Volksentscheide über finanzwirksame Maßnahmen jedenfalls dann an ihre verfassungsimmanenten Grenzen, wenn sie dem finanzpolitischen Handlungsspielraum des Parlaments keine fundamentalen oder zumindest signifikanten Gestaltungs- und Steuerungsmöglichkeiten mehr belassen. Dabei ist der maßgebliche Bezugspunkt nicht die Frage, ob ein Haushaltsplan auch unter Berücksichtigung einer durch Volksentscheid getroffenen finanzwirksamen Maßnahme noch den Anforderungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gemäß Art. 109 Abs. 2 GG genügen kann.³⁷² Denn die in Art. 109 Abs. 2 GG angelegten vier Prinzipien lassen grundsätzlich eine große Spannbreite konjunkturpolitischer Konzeptionen für die Haushaltsplanung zu. Vielmehr müssen dem Parlament signifikante Handlungsoptionen verbleiben, die eine politisch-gestalterische Grundausrichtung mit maßgeblichen Differenzierungsmöglichkeiten zulassen. In diesem Sinne sind auch die Ausführungen des Bremer Staatsgerichtshof zu verstehen, der von einer Störung des Gleichgewichts des Gesamthaushalts spricht, sofern finanzwirksame plebiszitäre Entscheidungen „zu einer Neuordnung des Gesamtgefüges zwingen“, indem sie auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluss

³⁷⁰ Müller-Franken, *Der Staat* 44 (2005), 19 (39); Waldhoff/von Aswege, in: Feld/Huber/Jung/Lauth/Wittreck, *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2011, 2012, 9 (31).

³⁷¹ Krafczyk, *Der parlamentarische Finanzvorbehalt bei der Volksgesetzgebung*, 2005, S. 158

³⁷² So jedoch die Annahme von Klatt, *NordÖR* 2010, 482 (486) Wie hier hingegen von Arnauld, in: Feld/Huber/Jung/Welzel/Wittreck, *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2009, 2010, 90 (125).

nehmen.³⁷³ Maßgeblich ist also nicht, ob eine Vereinbarkeit mit dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht hergestellt werden *kann*. Sondern die wirtschaftspolitische Funktion der parlamentarischen Budgethoheit ist bereits dann in verfassungswidriger Weise tangiert, wenn ein finanzwirksamer Volksentscheid eine grundlegende Neuordnung des Gesamtgefüges des Haushaltsplanes in einer Weise erforderlich macht, die sich als grundlegende Einengung der konjunkturpolitischen Handlungsspielräume manifestiert.

Die parlamentarische Gesamtverantwortung für den Haushaltsplan ist mit den verfassungsrechtlich angelegten **Funktionen in finanzpolitischer, politischer, kontrollierender und wirtschaftspolitischer Hinsicht** eng verknüpft. Finanzwirksame Volksentscheide können potentiell jede einzelne dieser Funktionen grundlegend beeinträchtigen und damit die verfassungsrechtlich immanente Systematik der Verantwortungsbereiche der Verfassungsorgane aus den Angeln heben. Plebiszitäre Maßnahmen im Sinne des Art. 50 HV stoßen auch aus diesem Grund an ihre verfassungsrechtlichen Grenzen, wenn deren finanzielle Auswirkungen eine gewisse Erheblichkeits- oder Wesentlichkeitsschwelle überschreiten. Eine unmittelbare und förmliche Anknüpfung der plebiszitären Maßnahme an einen konkreten Haushaltsposten ist hierfür keine notwendige Voraussetzung. Ausschlaggebend ist allein, ob eine plebiszitäre Vorlage auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluss nimmt, „demnach das Gleichgewicht des gesamten Haushalts [stört] und damit zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments führen kann.“³⁷⁴

- c) Verfassungsrechtliche Systemscheidung für die parlamentarische Gesamtverantwortung über das Budgetrecht

Eine ähnliche Grundausrichtung findet sich auch in der jüngeren verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung. Diese betont das Prinzip der Verantwortlichkeit. Hiernach sollen insbesondere fremdbestimmte Entscheidungen, die das Gesamtgefüge des Haushalts betreffen, einer Letztentscheidungsbefugnis des Parlaments unterstellt sein. Hierbei bemüht die verfassungsrechtliche Rechtsprechung zwar nicht die oben angeführten einzelnen funktionalen Zwecke des parlamentarischen Budgetrechts. Die maßgeblichen Entscheidungen ergingen im Zusammenhang mit der Finanzmarktstabilisierung auf europäischer Ebene. Dennoch bestätigen sie die vorstehenden Ausführungen zur Gesamtverantwortlichkeit des Parlaments als Verfassungsorgan für das

³⁷³ BremStGH, Ur. v. 14.02.2000, St 1/98, BayVBl 2000, 342 (345); an diese Entscheidung anknüpfend auch Selmer/Hummel, NordÖR 2009, 137 (142).

³⁷⁴ BayVerfGH, Ur. v. 04.04.2008, Vf. 8-IX-08, NVwZ-RR 2008, 719 (720).

Budgetrecht (aa). Die Einordnung der Gesamtverantwortung für das Budgetrecht als „unveräußerliches Hausgut“ des Parlaments ergibt sich dabei aus seiner Zuordnung zum Kernbereich der Verfassungsordnung, wie sie durch Art. 79 Abs. 3 GG, Art. 28 GG verbürgt ist (bb). Zudem stützen die Motive für diese verfassungsrechtliche Grundentscheidung die hier vertretene Auslegung (cc). Schließlich ist der Haushaltsvorbehalt auch eine Ausprägung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Organentreue (dd).

aa) Ausübung der Haushaltsverantwortung durch das Parlament

Die verfassungsrechtliche Ausgangslage und die darin angelegte Grundentscheidung für die repräsentative Demokratie schließt es nicht aus, ergänzende direktdemokratische Elemente zu etablieren. Diese Grundentscheidung ist für die Hamburger Verfassung in Art. 50 HV in umfassenderer Weise geschehen, als dies bislang die grundgesetzliche Verfassungsordnung vorsieht (dort reduziert auf Fälle der Länderneugliederung, vgl. Art. 29, 118 und 118a GG). Soweit die Hamburgische Verfassung direktdemokratische Entscheidungen über den Gegenstand „eines Gesetzes oder eine Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung (andere Vorlage)“, Art. 50 Abs. 1 HV, zulässt, stehen plebiszitäre Entscheidungen im Ausgangspunkt gleichberechtigt neben der repräsentativ-demokratischen Entscheidungsfindung. Dies gilt jedoch nur, soweit sich die direktdemokratische Vorlage auf eine hinreichend umgrenzte und den Bestimmtheitsanforderungen genügende konkrete Maßnahme bezieht (vgl. zu den Bestimmtheitsanforderungen bereits unter 1.) und die in Art. 50 Abs. 1 HV eröffneten Grenzen gewahrt werden. Plebiszitäre Entscheidungen sind durch ihren punktuellen, auf einzelne, „bestimmte“ Sachthemen bezogenen Charakter geprägt.³⁷⁵ Gleichzeitig ergibt sich jedoch aus der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung für das parlamentarisch-repräsentative System ein Vorbehaltsbereich, der die systematisch in der Verfassung angelegten substantiellen Befugnisse und Aufgaben der repräsentativ-demokratisch legitimierten Verfassungsorgane wahrt. Das Budgetrecht ist unmittelbar mit der „Leitfunktion des Parlaments“ verknüpft.³⁷⁶ Volksbegehren und Volksentscheide haben insofern nur eine Ergänzungsfunktion innerhalb des parlamentarischen Systems.³⁷⁷ Direktdemokratische Elemente sind daher innerhalb des etablierten

³⁷⁵ Krause, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Abs III, 3. Aufl. 2005, § 35, Rn. 27; Lerche, in: Huber/Möhlle/Stock, FS Badura, 1995, 179 (184); Müller-Franken, Der Staat 2005, 19 (39).

³⁷⁶ Vgl. hierzu Dreier, in: ders., GG, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 79 III, Rn. 42; Waldhoff/von Aswege, in: Feld/Huber/Jung/Lauth/Witreck, Jahrbuch für direkte Demokratie 2011, 2012, 9 (26, 29).

³⁷⁷ Vgl. hierzu BayVerfGHE 52, 104 (125 ff.), 53, 42 (65 ff.); BremStGH, Ur. v. 14.02.2000, St 1/98, BayVBl 2000, 342 ff.; ThürVerfGH, Ur. v. 19.09.2001, 4/01, LKV 2002, 83 ff.; Isensee, in:

repräsentativ-parlamentarischen Systems des Budgetrechts nur „kompatibel“, sofern die sog. **Finanzausschlussklauseln** wirksam sind³⁷⁸ und die Kompetenzabgrenzungen der jeweiligen Legitimationsformen eingehalten werden.

Diese verfassungssystematischen Grundaussagen bestätigte das Bundesverfassungsgericht jüngst in einer Reihe von Entscheidungen zur europäischen Finanzmarktstabilisierung. Diese Entscheidungen beleuchteten das parlamentarische Budgetrecht zwar im Verhältnis zu den Organen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten der Union. Sie argumentieren dabei jedoch mit der innerstaatlich zentralen und unverzichtbaren Funktion der parlamentarischen Budgetverantwortung. Die Ausführungen sind insoweit auf die Folgewirkungen plebiszitärer Einflussnahmen auf das Budgetrecht übertragbar.³⁷⁹ Insbesondere in seinen Entscheidungen zur Griechenland-Hilfe³⁸⁰ und zum ESM/Fiskalpakt³⁸¹ führt das Bundesverfassungsgericht diese verfassungsrechtlichen Maßstäbe aus, indem es eine Beschränkung der gesamtparlamentarischen Haushaltsverantwortung an fünf allgemeine Kriterien knüpft, die sich in den **Verboten fremdbestimmter, unbestimmter, unüberschaubarer, unumkehrbarer und nicht verantwortbarer Eingriffe in die Haushaltsautonomie** zusammenfassen lassen.³⁸²

Das Bundesverfassungsgericht betont in seinem Urteil zu den Griechenland-Hilfen das **Budgetrecht des Bundestages** als „zentrales Element der demokratischen Willensbildung“ und „umfassender parlamentarischer Regierungskontrolle“, die „als eine wesentliche Ausprägung rechtsstaatlicher Demokratie“ zu begreifen sei.³⁸³ Eine wesentliche Ausprägung besteht demnach darin, dass der Haushaltsgeber „seine Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben frei von

Alcytrec/Baumgartner/Jahnel/Lienbacher, FS Schäffer, 2002, 53 (77 ff.); Krause, in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts III, 3. Aufl. 2005, § 35, Rn. 27.

³⁷⁸ Waldhoff, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, 3. Aufl. 2007, § 116, Rn. 132, vgl. ferner Rn. 154 f.

³⁷⁹ Ebenso Henneke, DVBl 2012, 1072 (1080); Waldhoff/von Aswege, in: Feld/Huber/Jung/Lauth/Wittreck, Jahrbuch für direkte Demokratie 2011, 2012, 9 (31, insbesondere auch Fn. 103).

³⁸⁰ BVerfG, UrT. v. 07.09.2011, 2 BvR 987/10, NJW 2011, 2946 (2951).

³⁸¹ BVerfG, UrT. v. 12.09.2012, 2 BvE 6/12, NJW 2012, 3145 (Rn. 210 ff.).

³⁸² Hierzu grundlegend Nettesheim, EuR 2011, 765 (772 ff.).

³⁸³ BVerfG, UrT. v. 07.09.2011, 2 BvR 987/10, NJW 2011, 2946 (2950); vgl. auch BVerfG, UrT. v. 28.02.2012, 2 BvE 8/11, NVwZ 2012, 495 (Rn. 105); BVerfG, UrT. v. 12.9.2012, 2 BvE 6/12, NJW 2012, 3145 (Rn. 210 ff.).

Fremdbestimmung [...] trifft und dauerhaft ‚Herr seiner Entschlüsse‘ bleibt“.³⁸⁴ Bei Entscheidungen, die auf Grund ihrer Größenordnungen für das Budgetrecht von struktureller Bedeutung sein können, muss der parlamentarische Einfluss sowohl hinsichtlich jeder einzelnen Disposition als auch der konkreten Mittelverwendung gewahrt sein.³⁸⁵ Der parlamentarisch-budgetrechtliche Zustimmungs- und Kontrollvorbehalt gilt nicht nur für die haushaltsplanerischen Grundentscheidungen, sondern für jede einzelne Disposition, wenn deren Größe eine **strukturelle Bedeutung für das Budgetrecht** erreicht.³⁸⁶ Die strukturelle Bedeutung ist nur dann zu verneinen, wenn es sich um eine untergeordnete oder bereits ausreichend klar durch das Parlament vorherbestimmte, lediglich konkretisierende Entscheidung handelt.³⁸⁷ Das BVerfG führt hierzu grundlegend aus:

„Die Hoheit über den Haushalt ist der Ort konzeptioneller politischer Entscheidungen über den Zusammenhang von wirtschaftlichen Belastungen und staatlich gewährten Vergünstigungen. Würde über wesentliche haushaltspolitische Fragen der Einnahmen und Ausgaben ohne konstitutive Zustimmung des Bundestags entschieden, so geriete das Parlament in die Rolle des bloßen Nachvollzugs und könnte nicht mehr die haushaltspolitische Gesamtverantwortung im Rahmen seines Budgetrechts wahrnehmen.“³⁸⁸

Für den Bereich der staatlichen Kreditaufnahme, der Übernahme von Bürgschaften oder sonstigen Gewährleistungen ergibt sich dies konkretisierend aus dem qualifizierten verfassungsrechtlichen Beschlussvorbehalt,³⁸⁹ wie er für Hamburg in Art. 72 HV geregelt ist. Bei haushaltsrelevanten Gewährleistungsübernahmen ist das verfassungsrechtlich relevante Risiko als Produkt aus Haftungshöhe und Eintrittswahrscheinlichkeit methodisch quantitativ zu bestimm-

³⁸⁴ BVerfG, Urt. v. 07.09.2011, 2 BvR 987/10 u.a., NJW 2011, 2946 (2951); BVerfG, Urt. v. 12.09.2012, 2 BvE 6/12 u.a., NJW 2012, 3145 (Rn. 213); ähnlich BVerfG, Urt. v. 28.02.2012, 2 BvE 8/11, NVwZ 2012, 495 (Rn. 109).

³⁸⁵ Zur entsprechenden Bundesregelung des Art. 115 Abs. 1 GG: BVerfG, Urt. v. 07.09.2011, 2 BvR 987/10, NJW 2011, 2946 (2951); Urt. v. 28.02.2012, 2 BvE 8/11, NVwZ 2012, 495 (Rn. 109), Urt. v. 12.09.2012, 2 BvE 6/12, NJW 2012, 3145 (Rn. 213 f.).

³⁸⁶ BVerfG, Urt. v. 12.09.2012, 2 BvE 6/12, NJW 2012, 3145 (Rn. 214).

³⁸⁷ Vgl. BVerfG, Urt. v. 12.09.2012, 2 BvE 6/12, NJW 2012, 3145 (Rn. 294).

³⁸⁸ BVerfG, Urt. v. 07.09.2011, 2 BvR 987/10, NJW 2011, 2946 (2951).

³⁸⁹ Vgl. BVerfG, Urt. v. 28.02.2012, 2 BvE 8/11, NVwZ 2012, 495 (Rn. 111).

men.³⁹⁰ Ähnlich ist bei finanzwirksamen Sachfragen, die zum Gegenstand plebiszitärer Entscheidungen gemacht werden sollen, die mit Wahrscheinlichkeit zu erwartenden finanziellen Folgekosten zu prognostizieren. Dabei ist die Gesamtverantwortung für das Budgetrecht jedenfalls dann in struktureller Weise und damit grundlegend tangiert, wenn die finanziellen Auswirkungen mit großer Wahrscheinlichkeit die freie Selbstbestimmung des Haushaltsgebers aktuell signifikant einschränkt oder gar für folgende Haushaltsperioden seine Entscheidungsfreiheit in maßgeblichem Umfang entzieht. Art. 50 Abs. 1 S. 2 HV ist insofern keine konstitutive Beschränkung plebiszitärer Entscheidungen. Sondern es handelt sich vielmehr um eine deklaratorische Konkretisierung bereits verfassungsimmanent angelegter Grenzen. Art. 50 Abs. 1 S. 2 Var. 2 HV kann damit nicht als eine Beschränkung auf den Haushaltsplan im formellen Sinn verstanden werden, sondern eine materielle Interpretation im Sinne einer Erstreckung auf finanzwirksame Sachentscheidungen ist verfassungsrechtlich geboten.³⁹¹

Demgegenüber lässt sich insbesondere nicht einwenden, dem Parlament stehe es frei, finanzwirksame Sachentscheidungen aufzuheben oder inhaltlich abzuändern.³⁹² Für die Verfassungslage in Hamburg verfährt dieser Einwand schon deshalb nicht, weil die Möglichkeiten des Parlaments zur Abänderung oder Aufhebung von durch Volksentscheid getroffenen Beschlüssen nach Art. 50 Abs. 4, 4a HV eingeschränkt sind. Eine parlamentarische Aufhebungs- oder Änderungsentscheidung wird zunächst zeitlich gemäß Art. 50 Abs. 4, 4a HV für drei Monate nach seiner Verkündung in seiner Wirksamkeit suspendiert. Durch erneuten Volksentscheid kann schließlich eine Aufhebung oder Änderung durch einen Parlamentsbeschluss verhindert werden. Insofern droht konkret eine Aushöhlung der parlamentarischen Budgethoheit, in der die Bürgerschaft in die „Rolle des bloßen Nachvollzuges“ gedrängt wird.³⁹³ Die haushaltsplanerische Gestaltungsfreiheit ist damit Bestandteil des unveräußerlichen Hausguts des

³⁹⁰ Hierzu *Degenhart*, BayVB1 2012, 517 (520); ähnlich *Kube*, WM 2012, 245 (249); ferner *Müller-Franken*, NVwZ 2012, 1201 (1204 ff.), der weitergehend eine ‚Marginalisierung‘ der Eintrittswahrscheinlichkeit fordert.

³⁹¹ Im Ergebnis ebenso *Krafczyk*, Der parlamentarische Finanzvorbehalt bei der Volksgesetzgebung, 2005, S. 223 ff.; von *Arnauld*, in: *Feld/Huber/Jung/Welzel/Witreck*, Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, 2010, 90 (125).

³⁹² So aber *BerlVerfGH*, Ur. v. 06. 10. 2009, *VerfGH* 143/08, NVwZ-RR 2010, 169 (170, 172); *Sächs-VerfGH*, Ur. v. 11.07.2002, Vf. 91-VI-01, NVwZ 2003, 472 (473, 475).

³⁹³ *BVerfG*, Ur. v. 07.09.2011, 2 BvR 987/10, NJW 2011, 2946 (2951), zur Reichweite der parlamentarischen Budgethoheit.

Parlaments, in das direkt-demokratische Entscheidungen nicht fundamental eingreifen dürfen.

bb) Absolutheit der Schranke der plebiszitären Demokratie

Diese parlamentarische Gesamtverantwortung für das Budgetrecht, wie sie im Haushaltsvorbehalt des Art. 50 Abs. 1 S. 2 HV ihre verfassungsimmanente Konkretisierung erfahren hat, ist zugleich Bestandteil des nach Art. 28 Abs. 1, Art. 79 Abs. 3 GG unveräußerlichen Kerns der Verfassungsidentität. Dieser ist einer abweichenden Regelung des Landesverfassungsgebers entzogen. Die verfassungsrechtlich zwingende Begrenzung der Finanzwirksamkeit plebiszitärer Sachentscheidung gebietet die verfassungskonforme Auslegung der landesrechtlichen „Finanzausschlussklauseln“ i.S.d. Art. 50 Abs. 1 S. 2 HV.³⁹⁴

Art. 28 Abs. 1 GG sichert ein bestimmtes Maß an Einheitlichkeit der Verfassungsstrukturen von Bund und Ländern.³⁹⁵ Hierzu gehört gemäß Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG, dass die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats des Grundgesetzes entsprechen muss. Zu diesen unveräußerlichen Anforderungen der Homogenität gehört insbesondere auch die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Repräsentativsystems einschließlich der Budgethoheit des Parlaments.³⁹⁶ Dabei stehen Art. 20, Art. 28 und Art. 79 GG und die dort angelegten Grundsätze in einem inneren Korrespondenzverhältnis.³⁹⁷ Hieraus folgt, dass das Homogenitätsprinzip des Art. 28 Abs. 1 GG durch die Unabänderlichkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG inhaltlich konkretisiert wird; insofern ist der unveräußerliche Verfassungskern des Bundes zugleich Inhalt des Gebots der Homogenität und damit verbindliche Vorgabe für die Verfassungsordnungen der Länder.³⁹⁸ Volksbegehren und Volksentscheide können damit auch auf Landesebene aufgrund des Homogenitätsgebotes Art. 28 Abs. 1 GG keine weitergehende Fi-

³⁹⁴ Wittreck, in: Heußner/Jung, Mehr direkte Demokratie wagen, 2. Aufl. 2009, 397 (480); Waldhoff/von Asswege, in: Feld/Huber/Jung/Lauth/Wittreck, Jahrbuch für direkte Demokratie 2011, 2012, 19 (37).

³⁹⁵ Dreier, in: ders., GG, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 28, Rn. 50.

³⁹⁶ So ausdrücklich BremStGH, Urt. v. 14.02.2000, 1 St 1/98, BayVBl. 2000, 342 (345); Isensee, in: Grupp/Hufeld, FS Mußnug, 2005, 101 (126 f.); explizit zur Hamburger Landesverfassung David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004, Art. 51, Rn. 17.

³⁹⁷ Vgl. hierzu Dreier, in: ders., GG, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 28, Rn. 62; Huber, AöR 126 (2001), 165 (173), Bovenschulte/Fisahn, RnP 2000, 48 (50).

³⁹⁸ Hofmann, in: ders., Verfassungsrechtliche Perspektiven, 1995, 146 (157); Grawert, NJW 1987, 2329 (2330); Rinck, ThürVBl 2011, 145 (149); Huber, AöR 126 (2001), 165 (173); Schließky, ZG 14 (1999), 91 (95 f.); Schneider, DÖV 1987, 749 (751); Müller-Franken, Der Staat 2005, 19 (21); Isensee, in: Grupp/Hufeld, FS Mußnug 2005, 101 (127).

nanzwirksamkeit zulassen, als dies auch auf der Ebene des Bundes grundsätzlich zulässig wäre.³⁹⁹

Daraus folgt, dass Volksentscheide verfassungsrechtlich durch den unveräußerlichen Kern der Verfassungsidentität begrenzt werden, zu dem die Funktionsbedingungen der parlamentarischen Demokratie im Sinne des Grundgesetzes zählen.⁴⁰⁰ Dies entspricht dem Grundgedanken des Gewaltenteilungsprinzips, wonach „staatliche Entscheidungen möglichst richtig, d. h. von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen.“⁴⁰¹ Dies gilt auch für die Wahrnehmung der Budgetverantwortung. Zur Reichweite des insofern unveräußerlichen Identitätskerns hat sich das Bundesverfassungsgericht in jüngeren Entscheidungen dezidiert geäußert.

Der unveräußerliche Identitätskern umfasst hiernach „die Kontrolle über **grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen**“.⁴⁰² Eine Ausprägung des Identitätskerns der Verfassung (Art. 20 Abs. 1 und 2, Art. 79 Abs. 3 GG) besteht demnach darin, dass „der Haushaltsgesetzgeber seine Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben frei von Fremdbestimmung [...] trifft und dauerhaft ‚Herr seiner Entschlüsse‘ bleibt“.⁴⁰³ Insofern wäre die Freigabe beliebig finanzwirksamer Plebiszite mit den Grundsätzen der parlamentarischen Demokratie unvereinbar.⁴⁰⁴ Hieraus folgt – entsprechend der Worte des Thüringischen Verfassungsgerichtshofs, dass das ausschließliche Recht der Bürgerschaft, über Sachfragen „mit erheblicher Ausgabenrelevanz und mit Auswirkungen auf das wirtschaftliche Gleichgewicht zu entscheiden“, als Bestandteil der Ewigkeitsgarantie „jeglichem ändernden Eingriff verschlossen“ ist.⁴⁰⁵

³⁹⁹ BVerfGE 60, 175 (208); Krause, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts III, 3. Aufl. 2005, § 35 Rn. 27; Müller-Franken, Der Staat 2005, 19 (21).

⁴⁰⁰ Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 65. EL 2012, Art. 20, Rn. 115; Scholz, Krise der parlamentarischen Demokratie, 1983, S. 6 ff.; Huber, AöR 126 (2001), 165 (183 ff.).

⁴⁰¹ BVerfGE 95, 1 (15); 98, 218 (251 f.); ferner BVerfGE 68, 1 (86 f.).

⁴⁰² So bereits BVerfG, Urt. v. 30.06.2009, 2 BvE 2/08, NJW 2009, 2267 (2273), unter Verweis auf BVerfGE 89, 155 (207); ferner BVerfG, Urt. v. 07.09.2011, 2 BvR 987/10, NJW 2011, 2946 (2951).

⁴⁰³ BVerfG, Urt. v. 07.09.2011, 2 BvR 987/10, NJW 2011, 2946 (2951); Urt. v. 12.09.2012, 2 BvE 6/12, NJW 2012, 3145 (Rn. 213); ähnlich BVerfG, Urt. v. 28.02.2012, 2 BvE 8/11, NVwZ 2012, 495 (Rn. 109).

⁴⁰⁴ Isensee, in: Grupp/Hufeld, FS. Mußgnug, 2005, 101 (127).

⁴⁰⁵ ThürVerfGH, Urt. v. 19.09.2001, 4/01, LKV 2002, 83 (93).

„Unzulässig ist mithin eine [...] Verfassungsänderung, wenn sie die Volksgesetzgebung auch für solche Regelungen zulässt, die gewichtige staatliche Einnahmen und Ausgaben unmittelbar oder mittelbar auslösen und den im umfassenden Sinn verstandenen Landeshaushalt wesentlich beeinflussen.“⁴⁰⁶

Die strukturelle Gesamtverantwortung für das Budgetrecht ist damit „unaufgebbar“ der Wahrnehmung durch das Parlament zugewiesen.⁴⁰⁷ Eine Erstreckung des Finanzvorbehalts auf erheblich finanzwirksame Sachentscheidungen könnte damit selbst durch eine Änderung des Art. 50 Abs. 1 S. 2 HV nicht wirksam ausgeschlossen werden.

cc) Motive für die verfassungsrechtliche Systementscheidung

Die verfassungsrechtliche Systementscheidung für die budgetrechtliche Gesamtverantwortung des Parlaments und deren Verankerung im unveräußerlichen Identitätskern stützen pragmatische Erwägungen. Auch wenn das Hamburgische Verfassungsgericht in den entsprechenden Erwägungen der Praktikabilität in früheren Entscheidungen keine verfassungsrechtlich zwingenden Gründe erkannt hat, so handelt es sich zumindest um die tragenden Motive für die verfassungsrechtliche Systementscheidung.

Insofern ist dem Hamburgischen Verfassungsgericht in seiner Auffassung zuzustimmen, Art. 50 Abs. 1 S. 2 Var. 2 HV sei verfassungsrechtlich nicht unmittelbar mit der Überlegung zu rechtfertigen, „mit dem Haushaltsvorbehalt solle einem möglichen Missbrauch“ von Volksentscheiden begegnet werden.⁴⁰⁸

Ähnliches gilt für die Auffassung des Hamburgischen Verfassungsgerichts, die Komplexität haushaltswirksamer Entscheidungen sei als Kriterium „ebenfalls nicht geeignet, die Reichweite des Ausschlusskataloges [in Art. 50 Abs. 1 S. 2 HV] zu beschreiben.“⁴⁰⁹

Das Hamburgische Verfassungsgericht stellte zutreffend fest, dass die Gefahr einer demagogischen Beeinflussung für sich kein hinreichendes Sachargument

⁴⁰⁶ So ThürVerfGH, Urt. v. 19.09.2001, 4/01, LKV 2002, 83 (93), weiter.

⁴⁰⁷ So ausdrücklich Herdegen, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 65. EL (2012), Art. 79, Rn. 145.

⁴⁰⁸ HmbVerfG, Urt. v. 03.03.2005, HVerfG 5/04, NVwZ-RR 2006, 370 (373), insbesondere unter Verweis auf die dahingehende Auffassung bei BayVerfGH, Entsch. v. 15.12.1976, Vf. 56-IX-76, BayVBl 1977, 143 (149).

⁴⁰⁹ HmbVerfG, Urt. v. 03.03.2005, HVerfG 5/04, NVwZ-RR 2006, 370 (373), mit dem Hinweis auf BVerfGE 102, 176 (187), wo darauf verwiesen wird, haushaltswirksame Entscheidungen seien „komplexer Natur, die ein plebiszitäres ‚Ja‘ oder ‚Nein‘ weitgehend ausschließen“.

für die Beschränkung der zulässigen Gegenstände von Volksentscheiden sein kann. Die isolierte Erwägung, dass finanzwirksame Vorlagen ganz besonders sachfremden und irrationalen Erwägungen zugänglich sind, ist für sich genommen kein verfassungsrechtlich valides Argument.⁴¹⁰ Schließlich können auch Sachfragen ohne weitreichende finanzielle Auswirkungen Gegenstand einer emotionalisierten und entrationalisierten Diskussion sein.⁴¹¹ Ähnliches gilt für das Argument, Volksentscheide könnten für die Durchsetzung von finanziell erheblichen materiellen Privatinteressen missbraucht werden. Eine ähnliche Missbrauchsgefahr ist auch bei sonstigen, nicht-materiellen Interessen denkbar, ohne dass sich hieraus eine Einschränkung der Zulässigkeit von Volksentscheiden ableiten ließe.⁴¹²

Eine gewisse Bedeutung spielt in diesem Zusammenhang jedoch die Erwägung, dass die Haushalts- und Finanzplanung eine komplexe und mehrpolige Abwägungsentscheidung ist. Dies gilt nicht nur für die Austarierung der einzelnen Sachmaterien, auf die sich die konkreten Haushaltsposten beziehen. Sondern die Komplexität resultiert ferner auch aus der zeitlichen Dimension. Haushaltswirksame Sachentscheidungen der Gegenwart haben mitunter intensive Auswirkungen auf die nachfolgenden Haushaltsjahre. Institutionell ist daher ein in Ausschüsse differenziertes Kollegialorgan, in dem das gesamte politische Spektrum vertreten ist, das die begrenzten finanziellen Mittel ressortübergreifend aufteilen muss und das zeitlich über mehrere Haushaltsperioden fortbesteht, besonders geeignet, die Gesamtverantwortung für den Landeshaushalt zu tragen. Die komplexe Natur von haushaltswirksamen Entscheidungen⁴¹³ ist für sich genommen zwar noch kein verfassungsrechtliches Argument für eine bestimmte Auslegung des Haushaltsvorbehalts in Art. 50 Abs. 1 S. 2 Var. 2 HV. Die Vielschichtigkeit und Komplexität ist jedoch das tragende Motiv für deren Verankerung im änderungsfesten Identitätskern der bundesdeutschen Verfassungsordnungen. Und aus eben dieser verfassungsrechtlichen Verankerung der Budgethoheit ergeben sich die bereits dargelegten Anforderungen einer verfassungskonformen Auslegung des Haushaltsvorbehalts in Art. 50 Abs. 1 S. 2 Var. 2 HV. Der Finanzvorbehalt muss daher auch finanzwirksame Sachentscheidungen

⁴¹⁰ Hierfür aber *Tipke*, Das Recht des Volksentscheids und des Volksbegehrens in den Verfassungen der „Bundesrepublik Deutschland“, der „Deutschen Demokratischen Republik“ und den deutschen Ländern und die Bedeutung dieser Institutionen für die Demokratie, 1952, S. 43, 92 ff.; *Hartwig*, Volksbegehren und Volksentscheid im Deutschen und Österreichischen Staatsrecht, 1930, S. 187.

⁴¹¹ *Krafczyk*, Der parlamentarische Finanzvorbehalt bei der Volksgesetzgebung, 2005, S. 50 f.

⁴¹² Vgl. hierzu BbgVerfG, Urt. v. 20.09.2001, 57/00, LKV 2002, 77 (80).

⁴¹³ Vgl. hierzu BVerfGE 102, 176 (187 f.).

erfassen, sofern diese von wesentlicher und struktureller Relevanz für die Haushalts- und Finanzplanung sind.

- dd) Der Haushaltsvorbehalt als Ausprägung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Organtreue

Der Finanzvorbehalt in Art. 50 Abs. 1 S. 2 Var. 2 HV ist auch vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Organtreue verfassungskonform in dem hier verstandenen Sinne auszulegen.

Aus dem Verfassungsrechtsgrundsatz der Organtreue leiten sich auch für Initiativen zu Volksentscheiden Rücksichtnahmepflichten ab. Diese selbst sind zwar nicht Verfassungsorgan, sie konkretisieren jedoch verbindlich die Vorlage, über die das Volk als Verfassungsorgan ohne Änderungsmöglichkeit abstimmen soll. Die Initiative kann dabei im Verhältnis zu anderen Verfassungsorganen sowohl Berechtigter als auch Verpflichteter sein.⁴¹⁴ Im Verhältnis von Initiativen im Sinne des Art. 50 HV und dem Parlament gilt der in Art. 3 Abs. 2 S. 2 HV verankerte Grundsatz, dass die jeweilige Gewalt nach Maßgabe der Verfassung und der Gesetze auszuüben ist. Dies bedeutet, dass kein Geltungsvorrang für direkt-demokratische Entscheidungen anzunehmen ist. Sondern es gilt die verfassungsrechtlich verankerten Aufgaben, Befugnisse und Verantwortlichkeiten zu wahren und zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen.⁴¹⁵ Aus dem Grundsatz der Organtreue ergibt sich dabei das Gebot, alles zu unterlassen, was eine rechtzeitige und wirksame Ausübung der verfassungsrechtlichen Kompetenzen und die Wahrnehmung von Verantwortungsbereichen erschweren oder unmöglich machen könnte. Hierzu gehört auch eine Pflicht zur Rücksichtnahme auf einen entgegenstehenden tatsächlichen oder mutmaßlichen Willen der Parlamentsmehrheit als Träger der Gesamtverantwortung für das Budgetrecht.⁴¹⁶

Daraus folgt: Der Verfassungsgrundsatz der Organtreue gebietet, Volksentscheide im Bereich finanzwirksamer Sachentscheidungen nur zuzulassen, soweit diese ohne wesentliche und strukturelle Auswirkungen auf die Kompeten-

⁴¹⁴ Vgl. hierzu grundlegend HmbVerfG, Urt. v. 15.12.2004, HVerfG 6/04, NVwZ 2005, 685 (688), HmbVerfG, Urt. v. 26.04.2007, HVerfG 3/06, NordÖR 2007, 312 (314); David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004, Art. 50, Rn. 5, 11.

⁴¹⁵ Vgl. hierzu David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004, Art. 50, Rn. 13; Lunck, ThürVBI 2011, 145 (149).

⁴¹⁶ Vgl. hierzu Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 65. EL 2012, Art. 111, Rn. 60, Siekmann, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 111, Rn. 14; Reimer, in: Epping/Hillgruber, Beck OK GG, Stand: 16. Ed. 2012, Art. 111, Rn. 16; Huster/Rux, in: Epping/Hillgruber, Beck OK GG, Stand: 16. Ed. 2012, Art. 20, Rn. 150.

zen und die Verantwortlichkeit des Parlaments für das Budgetrecht bleibt. Plebiszitäre Entscheidungen widersprechen diesen Treuepflichten, wenn sie die Verteilung der Gewichte im Bereich der Budgethoheit grundlegend verschieben und die parlamentarische Planungshoheit für gegenwärtige oder künftige Haushalte strukturell determinieren. Der Finanzvorbehalt des Art. 50 Abs. 1 S. 2 Var. 2 HV ist damit in verfassungskonformer Auslegung als eine Ausprägung der Verfassungsorgantreuepflichten zu verstehen, die die haushaltsrechtliche Verantwortlichkeit des Parlaments schützt und deren Wahrnehmung gewährleistet.

- d) Konkretisierung des Finanzvorbehalts in Art. 50 Abs. 1 S. 2 Var. 2 HV durch materielle finanzverfassungsrechtliche Vorgaben

Die parlamentarische Gesamtverantwortung für das Budgetrecht wird ferner durch die materiellen Anforderungen der Finanzverfassung des Grundgesetzes und der Hamburgischen Verfassung geprägt. Daraus ergeben sich verbindliche Leitlinien, in deren Rahmen die Budgethoheit nur wahrgenommen werden darf (aa)). Die finanzverfassungsrechtlichen Regelungen bilden dabei den regulatorischen Rahmen für die Budgethoheit und den damit zusammenhängenden Gestaltungsspielraum der Bürgerschaft. Diese materiellen Bindungen der Finanzverfassung wirken auch auf den Haushaltsvorbehalt des Art. 50 Abs. 1 S. 2 HV ein und gebieten, Sachentscheidungen mit einer erheblichen Finanzwirksamkeit von direktdemokratischen Entscheidungen auszunehmen (bb)). Zulässig sind demgegenüber finanzielle Auswirkungen, die unterhalb der „Erheblichkeitsschwelle“ bleiben (cc)).

- aa) Materielle Anforderungen der Finanzverfassung

Eine zusätzliche Verengung der finanziellen Gestaltungsspielräume ergibt sich aus den neuen Bestimmungen zur sogenannten ‚Schuldenbremse‘ im Grundgesetz und in der Hamburgischen Verfassung. Art. 109 Abs. 2 GG verpflichtet den Bund wie auch direkt die Länder, ihre Haushaltswirtschaft am gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht auszurichten. Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ist – wie bereits unter 2.1.2.b).aa).(4) ausgeführt – durch die vier Kriterien der Stabilität des Preisniveaus, einen hohen Beschäftigungsstand, ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht sowie stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum geprägt.⁴¹⁷ Darüber hinaus begründet Art. 109 Abs. 2 GG eine konkrete Verbindung des deutschen Haushaltsverfassungsrechts zur europäischen Stabilitätsgemeinschaft. Im Zuge der Rechtsnachfolge der Europäischen Union gegenüber der Europäischen Gemeinschaft (Art. 1 Abs. 3 S. 3 EUV) ist Art. 126

⁴¹⁷ Vgl. hierzu sinngemäß BVerfGE 79, 311 (338 f.); *Siekmann*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 109, Rn. 4f.

AEUV mit der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon an die Stelle des im Verfassungstext noch zitierten Art. 104 EGV getreten. Die Vorgaben des Art. 126 AEUV werden im 12. Protokoll zu den Verträgen näher ausgestaltet. Dort ist die Verpflichtung festgeschrieben, dass jährliche Defizit auf 3 % und den Schuldenstand auf 60 % des Bruttoinlandsprodukts zu beschränken. Die primär-rechtlichen Vorgaben des Art. 126 AEUV wurden wesentlich auf sekundär-rechtlicher Ebene durch die Verordnung 1466/1997/EG⁴¹⁸ und die Verordnung 1467/1997/EG⁴¹⁹ konkretisiert. Diese Vorgaben wurden wiederum maßgeblich durch das sog. „Six Pack“ fortentwickelt, das 25 europäische Regierungen auf intergouvernementaler Ebene abgeschlossen haben.⁴²⁰ Dieses sog. „Six Pack“ war bereits Gegenstand der Eilentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. September 2012.⁴²¹ Die Hauptsacheentscheidung stand bei Fertigstellung dieses Schriftsatzes noch aus. Auf eine Darstellung der Einzelheiten verzichten wir an dieser Stelle. Festzuhalten ist, dass an dem genannten Referenzwert von 60 % des Bruttoinlandsprodukts als Schuldengrenze festgehalten wird. Nach dem im Rahmen des „Six Packs“ geänderten⁴²² Art. 2a VO 1466/1997/EG dürfen die Mitgliedstaaten regelmäßig nur noch strukturelle Defizite von maximal 1 % des Bruttoinlandsprodukts aufweisen. Die Länder sind gemäß Art. 109 Abs. 2 GG ebenfalls verpflichtet, diese unionsrechtlichen Vorgaben umzusetzen. Das gilt auch für die Finanz- und Haushaltsplanung Hamburgs.

Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG verpflichtet ferner Bund und Länder, ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Das mittelfristige Ziel eines nahezu ausgeglichenen Haushalts oder gar der Ausweisung von Überschüssen begründet ein grundsätzliches Verbot struktureller Neuverschuldung.⁴²³ Die nähere Ausgestaltung dieser Verpflichtungen wird durch Art. 109 Abs. 2 S. 5 GG den Ländern überantwortet. Dem ist der Hamburgische Verfas-

⁴¹⁸ VO 1466/1997/EG des Rates vom 07.07.1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. 1997 L 209/1.

⁴¹⁹ VO 1467/1997/EG des Rates vom 07.07.1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. 1997 L 209/6.

⁴²⁰ Vgl. hierzu im Einzelnen *Antpöhler*, *ZaöRV* 2012, 353 ff.

⁴²¹ BVerfG, Urt. v. 12.09.2012, 2 BvR 1390/12, *NJW* 2012, 3145 ff.

⁴²² Vgl. hierzu die Verordnung 1175/2011/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.11.2011 zur Änderung der Verordnung 1466/97/EG des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. 2011 L 306/12.

⁴²³ *Heintzen*, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. II, 6. Aufl. 2012, Art. 109, Rn. 25

sungsgeber bereits nachgekommen. Nach Art. 72 Abs. 1 HV der aktuell geltenden Fassung dürfen Geldmittel im Wege des Kredits „nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken“ beschafft werden. Art. 72 Abs. 1 HV in der ab dem 1. Januar 2020 geltenden Fassung besagt: „Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.“ Als Bindeglied dieser beiden Gesetzesfassungen des Art. 72 HV dient die Bestimmung in Art. 72a HV. Dieser gibt dem Haushaltsgeber die Verpflichtung auf, bereits ab dem Haushaltsjahr 2013 die jährlichen Haushaltspläne darauf auszurichten, dass 2019 (S. 3), spätestens jedoch 2020 (S. 1) keine Nettokreditaufnahme mehr erforderlich ist. Nach Art. 72a S. 2, S. 4 HV ist hierfür ab 2013 ein kontinuierlicher, möglichst gleichmäßiger Abbau des strukturellen Defizits und eine stetige Verminderung der Nettokreditaufnahme anzustreben. Die rechtliche Wirkung tritt in Hamburg damit bereits 2013 ein. Nach der Übergangsregelung des Art. 143d Abs. 1 S. 3, 4 GG ist das Gebot eines ausgeglichenen Haushaltes zwar erst ab 2020 verbindlich zu erfüllen. Die Länder müssen sich jedoch bereits jetzt darauf einrichten, ihre Haushaltsplanungen auch in den kommenden Jahren so anzulegen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgaben eingehalten werden können. Eine kontinuierliche Rückführung der Netto-Neuverschuldung ist daher eine unabdingbare Verpflichtung, die sich aus diesem Regelungskonzept und dem vorgegebenen Übergangszeitraum ableitet.⁴²⁴ Noch strenger und deutlicher greifen die Restriktionen des Art. 72a S. 2, S. 4 HV ausdrücklich bereits ab 2013.

Die Schuldenbremsen gehen auf die Föderalismusreform II zurück. Sie stellen das Ergebnis langjähriger politischer Bemühungen des Bundes und der Länder dar. Als neue zentrale Strukturmerkmale des Finanzverfassungsrechts wurden sie von den verfassungsändernden Gesetzgebern in Bund und Ländern implementiert. Nach dieser wesentlich neuen Verfassungsrechtslage sind die politischen Gestaltungsspielräume der Bürgerschaft und des Senats deutlich verengt. Einerseits dürfen politische Handlungsspielräume nicht länger durch Neuverschuldung erkaufte werden, wie dies in der Vergangenheit geschah. Andererseits besteht nun erstmals der rechtsverbindliche Druck zu Absenkung des bereits bestehenden strukturellen Defizits. Hiermit ist ein unmittelbarer Sparzwang verbunden, wie ihn das deutsche Verfassungsrecht bisher nicht kannte. Dies ist bei der Aufteilung der geringen verbleibenden Handlungsspielräume zu berücksichtigen. Die Maßstäbe für weitere Beeinträchtigung der parlamentarischen Budgethoheit haben sich damit gegenüber der alten Rechtslage und der darauf beruhenden Rechtsprechung ganz erheblich verschärft.

⁴²⁴ Stekmann, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 143d, Rn. 9 f.

bb) Materielle Finanzverfassung und Haushaltsvorbehalt

Diese neuen finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben setzen die haushaltsrechtliche Gesamtverantwortung des Parlaments notwendig voraus und beschränken zugleich den politischen Gestaltungsspielraum. Nur das Parlament kann diese strukturellen und perspektivischen Vorgaben über einen längerfristigen Planungshorizont umsetzen. Es muss dabei sowohl Wechselwirkungen innerhalb eines konkreten Haushaltsplanes für ein Haushaltsjahr, sowie die perspektivischen Auswirkungen im Hinblick auf die Konsolidierungsverpflichtungen bis zum Jahr 2020, in dem ein ausgeglichener Haushalt vorgelegt werden muss, berücksichtigen und koordinieren. Auch diese neuen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen sind nunmehr bei der Auslegung des Art. 50 Abs. 1 S. 2 HV zu berücksichtigen. Eine insofern notwendige strukturelle Planungsleistung kann im Rahmen einer direktdemokratischen Entscheidung naturgemäß nicht erfolgen. Plebiszitäre Vorlagen nach Art. 50 HV beziehen sich auf eine bestimmte Maßnahme. Eine umfassende finanz- und haushaltsplanerische Einbindung in das budgetrechtliche Gesamtkonzept ist damit regelmäßig nicht verbunden.

Bereits aus dem bisherigen materiellen finanzverfassungsrechtlichen Kontext hat der Bremer Staatsgerichtshof geschlossen, dass die in Art. 109 GG auch den Ländern auferlegte Verpflichtung

„nur die [...] Bürgerschaft als verfassungsmäßige Inhaberin des Budgetrechts [...] erfüllen [kann]. Sie kann ihr nur nachkommen, wenn die Mitwirkung anderer Verfassungsorgane am Budgetprozess, die keine Verantwortung für die Anpassung des Gesamtbudgets an die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts tragen, in einem Maße begrenzt wird, dass die Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Budgetpflichten dadurch nicht unmöglich gemacht oder wesentlich beeinträchtigt wird. Der BremStGH hat wiederholt den dieses Budgetrecht respektierenden Finanzvorbehalt [...] damit gerechtfertigt, dass diese darauf abziele, Volksbegehren und Volksentscheide bei finanzwirksamen Gesetzen zu begrenzen und diese weitgehend dem parlamentarischen Gesetzgeber zuzuweisen, da allein dieser alle Einnahmen und notwendigen Ausgaben im Blick habe, diese unter Beachtung der haushaltsrechtlichen Vorgaben der Verfassung und des Vorbehalts des Möglichen sowie eines von ihm demokratisch zu verantwortenden Gesamtkonzepts in eine sachgerechte Relation zueinander setzen kön-

*ne und für einen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben sorgen müsse.*⁴²⁵

Das Parlament hat anders als der Volksgesetzgeber den Überblick über alle Einnahmen und Ausgaben des Staates, die bestehenden finanziellen Verpflichtungen und den verbleibenden (finanz-)politischen Handlungsspielraum. Demgegenüber könnten finanzwirksame Plebiszite den Ausgleich der Einnahmen und Ausgabenseite der Haushaltsplanung für die Gegenwart wie auch für die Zukunft in erheblicher Weise aus dem Gleichgewicht bringen und den Handlungsspielraum des Parlaments grundlegend stören.⁴²⁶ In der kurz-, mittel- und langfristigen Finanzplanung berücksichtigt das Parlament die Wechselwirkung unterschiedlicher staatlicher Maßnahmen. Gleichzeitig ist die finanzpolitische Gesamtentscheidung auf die Umsetzung der Vorgaben des Art. 109 Abs. 2, 3 GG und der konkretisierenden unionsrechtlichen Vorgaben sowie der Art. 72, 72a HV gerichtet. Finanzwirksame Plebiszite können demgegenüber die verschiedenen budgetären Maßnahmen im Extremfall wirtschaftspolitisch konterkarieren.⁴²⁷ Die Kontinuität der wirtschaftspolitischen Steuerung durch budgetäre Maßnahmen im Rahmen der materiellen Bindungen der Finanzverfassung ist auch gegenüber potenziellen finanzwirksamen Plebisziten sicherzustellen.⁴²⁸ Diese Funktion erfüllt Art. 50 Abs. 1 S. 2 HV, in dem die Vorschrift in Var. 2 neben Gegenständen, die sich formell auf Haushaltsposten beziehen, auch finanzwirksame Sachfragen erfasst. Der Bremer Staatsgerichtshof fasst dies wie folgt zusammen:

„Der ‚Parlamentsvorbehalt‘ wird im Hinblick auf den Haushaltsplan deshalb gemacht, weil verhindert werden soll, dass Haushaltsschieflagen dadurch entstehen, dass entweder Prioritäten neu festgelegt werden müssen oder entsprechende Korrekturen bei der Durchführung staatlicher Aufgaben erforderlich sind, ohne dass diese Konsequenzen für Jedermann bei der Abstimmung erkennbar

⁴²⁵ BremStGH, Urt. v. 14.02.2000, St 1/1998, NVwZ-RR 2001, 1 (4).

⁴²⁶ Vgl. hierzu Isensee, in: Grupp/Hufeld, FS Mußgnug 2005, 101 (107, 111).

⁴²⁷ Zu alldem Waldhoff/von Aswege, in: Feld/Huber/Jung/Lauth/Wittreck, Jahrbuch für direkte Demokratie 2011, 2012, 9 (31); ferner Krafczyk, Der parlamentarische Finanzvorbehalt bei der Volksgesetzgebung, 2005, S. 282 ff.; Selmer/Hannmel, NordÖR 2009, 137 (141); Bovenschulte/Fieshahn, RuP 2000, 48 (57).

⁴²⁸ Müller-Franken, Der Staat 44 (2005) 19 (39), Waldhoff/von Aswege, in: Feld/Huber/Jung/Lauth/Wittreck, Jahrbuch für direkte Demokratie 2011, 2012, 9 (31).

*würden, zumal plebiszitäre Gesetzentwürfe bei finanzwirksamen Gesetzen nicht der Deckungspflicht [...] unterliegen.*⁴²⁹

Art. 50 Abs. 1 S. 2 HV dient damit dem Schutz der Bürgerschaft als Träger der Budgethoheit in struktureller Hinsicht. Ansonsten könnten einzelne oder in kurzer Abfolge aufeinanderfolgende Volksentscheide zu grundsätzlichen Umstrukturierung der Haushalts- und Finanzplanungen nötigen, die einer Kontinuitätsgewähr der Finanzpolitik zuwiderliefe.⁴³⁰

cc) **Wesentlichkeit der Beeinträchtigung der Budgethoheit**

Die dargelegten Maßstäbe schließen finanzwirksame direktdemokratische Entscheidungen nach Art. 50 HV nicht generell und umfassend aus. Sachpolitische Vorlagen sind in ihren Auswirkungen auf das Finanzaufkommen in der ganz überwiegenden Anzahl der Fälle nicht völlig neutral. Insofern ist eine „Erheblichkeitsschwelle“ anzuerkennen, bis zu der sachpolitische Entscheidungen auf Grundlage des Art. 50 HV mit finanziellen Auswirkungen verbunden sein können.

Dementsprechend hat das Hamburgische Verfassungsgericht für sachpolitische Vorlagen den Maßstab dahingehend definiert, das die damit

*„verbundenen finanziellen Auswirkungen [...] im Einzelfall im Rahmen einer wertenden Gesamtbetrachtung auf eine wesentliche Beeinträchtigung des Haushaltsrechts der Bürgerschaft hin zu überprüfen [sind]. Eine feststehende Grenze ist weder absolut noch relativ bezogen auf den Gesamthaushalt oder auf einen Einzehaushalt begründbar. Vielmehr ist der jeweilige Einzelfall unter Einbeziehung aller Umstände zu bewerten.“*⁴³¹

Hierin spiegelt sich der durch das Bundesverfassungsgericht in der neueren Rechtsprechung zur europäischen Finanzmarktstabilisierung betonte zentrale Gesichtspunkt wider, dass der Haushaltsgeber in seinen strukturellen Entscheidungen frei von Fremdbestimmung agieren können muss und „dauerhaft ‚Herr seiner Entschlüsse‘ bleibt“.⁴³² Dabei ist die entscheidende Frage, inwieweit eine

⁴²⁹ BremStGH, Ur. v. 17.06.1997, St 7/96, NVwZ 1998, 388 (390); BremStGH, Ur. v. 14.02.2000, St 1/98, NVwZ-RR 2001, 1 (4); ähnlich bereits BayVerfGH 53, 42 (65).

⁴³⁰ Birk/Wernsmann, DVBl 2000, 669 (672).

⁴³¹ HmbVerfG, Ur. v. 03.03.2005, HVVerfG 5/04, NVwZ-RR 2006, 270 (371).

⁴³² BVerfG, Ur. v. 07.09.2011, 2 BvR 987/12, NJW 2011, 2946 (2951); BVerfG, Ur. v. 12.09.2012, 2 BvE 6/12, NJW 2012, 3145 (Rn. 213); ähnlich BVerfG, Ur. v. 28.02.2012, 2 BvE 8/11, NVwZ 2012, 495 (Rn. 109).

einzelne Disposition aufgrund ihrer Finanzwirksamkeit und Größe eine strukturelle Bedeutung für das Budgetrecht hat.⁴³³ Die strukturelle Erheblichkeit und Wesentlichkeit kann dabei nicht anhand abstrakter Regeln, Zahlen oder Quoten bezogen auf das Haushaltsvolumen bewertet werden.⁴³⁴ Die Schwelle zur Wesentlichkeit ist jedenfalls dann überschritten, wenn das finanzwirksame sachpolitische Anliegen aufgrund seiner finanziellen Auswirkungen „auf dem Gesamtbestand des Haushalts Einfluss“ nimmt und hierdurch „das Gleichgewicht des gesamten Haushalts stören“ kann.⁴³⁵ Dabei ist ein wesentlicher Gesichtspunkt, in welcher konkreten Finanzlage sich die Stadt Hamburg befindet. Bei einem eingeschränkten Handlungsspielraum, hoher Staatsverschuldung und erheblichen Zins- und Tilgungslasten ist die Schwelle zur strukturellen Erheblichkeit bereits bei im Verhältnis geringeren finanziellen Dimensionen erreicht.⁴³⁶ Zu berücksichtigen ist auch die Gefahr, dass wiederholt erfolgreiche oder stark ausgabenwirksame Volksentscheide im Ergebnis den Handlungsspielraum der Bürgerschaft im Extremfall strangulieren können.⁴³⁷ Das Gleichgewicht des gesamten Haushalts kann daher bereits durch eine vergleichsweise geringere finanzielle Erheblichkeit in einer solchen Weise berührt sein, dass eine Neuordnung des Gesamtgefüges oder zumindest eine maßgebliche Umstrukturierung erforderlich wird.⁴³⁸ Das Parlament würde damit in die „Rolle des bloßen Nachvollzuges“⁴³⁹ gedrängt, wenn es seine haushaltspolitische Gestaltungskraft einbüßte und sich auf eine bloße Umsetzung und den Nachvollzug fremdbestimmter sachpolitischer Entscheidungen beschränken müsste.⁴⁴⁰ Damit würde der Verantwortungszusammenhang unterbrochen und die Rolle der Gesamtverantwortlichkeit des Parlaments für die Haushaltsplanung wäre nicht mehr ge-

⁴³³ BVerfG, Urt. v. 12.09.2012, 2 BvE 6/12, NJW 2012, 3145 (Rn. 214).

⁴³⁴ *Isensee*, in: Grupp/Hufeld, FS Mußgnug, 2005, 101 (123).

⁴³⁵ So BayVerfGH, Urt. v. 04.04.2008, Vf. 8-IX-08, NVwZ-RR 2008, 719 (720), unter Verweis auf BayVerfGH 29, 244 (267 ff.); 47, 276 (393 ff.); 53, 42 (67 f).

⁴³⁶ Vgl. hierzu BVerfGE 102, 176 (188); *Isensee*: Grupp/Hufeld, FS Mußgnug, 2005, 101 (123).

⁴³⁷ ThürVerfGH, Urt. v. 19.09.2001, 4/01, LKV 2002, 83 (94).

⁴³⁸ Vgl. hierzu weiter BVerfGE 102, 176 (189), unter Verweis auf BayVerfGH, Entsch. v. 15.12.1976, Vf. 56-IX-76, BayVBl. 1977, 143 (150); BayVerfGH, Entsch. v. 17.11.1994, Vf. 96 IX 94, DVBl. 1995, 419 (425 f.), NVwZ-RR 2000, 401 (403); BremStGH, Urt. v. 17.06.1997, St 7/96, NVwZ 1998, 388 (389); BremStGH, Urt. v. 11.05.1998, St 3/97, NordÖR 1998, 297 (299).

⁴³⁹ Zu diesen Maßstäben erneut BVerfG, Urt. v. 07.09.2011, 2 BvR 987/10, NJW 2011, 2946 (2951).

⁴⁴⁰ Hierzu *Waldhoff/von Aswege*, in: Feld/Huber/Jung/Lauth/Wittreck, Jahrbuch für direkte Demokratie 2011, 2012, 9 (37).

währleistet. Die demokratische Legitimation i.S.d. Verantwortungsübernahme für die Haushaltsplanung als Gesamtkonstrukt ginge damit verloren.

Eine besondere Bedeutung entfalten in diesem Zusammenhang auch die materiellen finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben, wie sie sich für die Landesebene aus Art. 109 Abs. 2, Abs. 3, 143d GG allgemein ergeben. Dabei sind auch die in Art. 109 Abs. 2 GG in Bezug genommenen Maßstäbe des Unionsrechts wie bereits unter aa) im Einzelnen ausgeführt zu berücksichtigen. Im Speziellen sind für die Rechtslage in Hamburg die Art. 72, 72a HV als weitere Ausgestaltung zu beachten. Hierzu gehört insbesondere auch die in Art. 72a S 2 normierte Verpflichtung, einen kontinuierlichen, möglichst gleichmäßigen Abbau des strukturellen Defizits vorzunehmen. In den Jahren 2013 bis 2018 ist gemäß Art. 72a S. 4 eine Verminderung der Nettokreditaufnahme anzustreben, um das Fernziel des Art. 72a S. 1, S. 3 HV zu erreichen, in den Haushaltsjahren 2019 bzw. 2020 ohne Nettokreditaufnahme auszukommen. Während die strukturelle Wesentlichkeit für die Budgethoheit grundsätzlich im Rahmen einer wertenden Betrachtung im Einzelfall festzustellen ist, ergeben sich aus den dargelegten neuen materiellen finanzverfassungsrechtlichen Maßstäben enge Kriterien für die Bemessung des verbleibenden politischen Gestaltungsspielraumes. Die finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt müssen nicht nur ohne grundsätzliche Umstrukturierung aufgefangen werden können.⁴⁴¹ Sondern es muss ohne wesentliche Umstrukturierungen in der umfassenden Finanz- und Haushaltsplanung weiterhin gewährleistet sein, dass die materiellen finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben – insbesondere der Art. 72, 72a HV – eingehalten werden. Die finanziellen Auswirkungen müssen sich nach diesen Maßstäben ohne weiteres in die bestehende Haushaltsplanung einfügen lassen. Dabei ist nicht nur die aktuelle Haushaltslage in den Blick zu nehmen. Sondern auch die zukunftsgerichtete, wie sie bereits nach Art. 72, 72a HV von Rechts wegen durch die Haushaltsverantwortlichen einzuhalten ist.⁴⁴² Diese treffen ab 2013 dezidierte finanzverfassungsrechtliche Vorgabe, an die der Haushaltsgesetzgeber gebunden ist.

Insofern ist zu beachten, dass die verfassungsrechtlichen Vorgaben der Art. 72, 72a HV den bisher bestehenden politischen Gestaltungsspielraum des Parlaments in bisher nicht gegebener Weise beschränken und die Grenzen der Budgethoheit selbst grundlegend neufassen. Im gleichen Maße aber, in dem sich

⁴⁴¹ Birk/Wernsmann, DVBl 2000, 669 (672).

⁴⁴² Zur Maßstäblichkeit auch der zukünftigen Haushaltsplanung bereits BVerfGE 102, 176 (188).

der Umfang der Budgethoheit verringert, verringern sich spiegelbildlich die Anforderungen an ihre wesentliche Beeinträchtigung.

2.1.3 Verfassungsrelevante Funktion des § 2 Abs. 2 S. 2 VAbstG („Deckungsvorschlag“)

Eine weiterreichende Anforderung ergibt sich dabei aus § 2 Abs. 2 S. 2 VAbstG. Trotz ihrer einfachgesetzlichen Rechtsnatur hat diese Vorschrift grundlegende verfassungsrechtliche Bedeutung. Sie enthält eine einfachgesetzliche Umsetzung der Vorgaben, die sich aus den gemeinsamen verfassungsrechtlichen Maßstäben der Bestimmtheitsanforderungen (hierzu unter 1) und der Bindungen aufgrund der parlamentarischen Budgethoheit ergeben.⁴⁴³

§ 2 Abs. 2 S. 2 VAbstG sieht vor:

„Einem Gesetzentwurf oder einer anderen Vorlage, der oder die im Haushaltsplan enthaltene Ausgaben erhöht, neue Ausgaben oder Einnahmensenkungen mit sich bringt, soll ein Deckungsvorschlag beigefügt werden.“

Das Gebot, in einer Vorlage zum Volksentscheid auf dessen wesentliche Auswirkungen hinzuweisen, ergibt sich bereits aus den Maßstäben der Bestimmtheit, denen ein Gegenstand der Volksabstimmung genügen muss. Eine nach demokratischen Grundsätzen freie und unbeeinflusste Abstimmung der Staatsbürger ist nur dann gewährleistet, wenn keine fundamentalen Informationsdefizite vorliegen. Hierzu gehört auch, den Abstimmungsberechtigten die finanziellen Auswirkungen offenzulegen, insbesondere wenn diese nicht zu vernachlässigen sind. Von dieser Verpflichtung entbinden auch Prognoseunsicherheiten nicht. Zumindest die Größenordnung oder eine Schätzung des „Korridors“, innerhalb dessen sich die Größenordnung der erforderlichen Finanzmittel bewegt, muss im Abstimmungstext in irgendeiner Weise angedeutet werden. Die „finanziellen Dimensionen“ müssen zumindest aus dem Kontext der beigefügten Begründung aus der Perspektive des Abstimmungsberechtigten erkennbar sein. Jede andere Vorgehensweise führte zu einem Informations- und Abwägungsdefizit der Abstimmungsberechtigten. Eine hinreichende Kostentransparenz ist eine unerlässliche Voraussetzung, um eine belastbare Beurteilung der Vorlage innerhalb des haushaltspolitischen Gesamtkontextes den Abstimmungsberechtigten überhaupt zu ermöglichen. Durch einen Deckungsvorschlag soll ferner konkret aufgezeigt werden, woher die erforderlichen finanziellen Mittel im Einzelnen kommen sollen. Für eine abschließende Beurteilung der Abstimmungsberechtigten kann es von ganz grundlegender Bedeutung sein, ob die Finanzierung weitgehend über eine etwaige „freie Spitze“ des Haushalts unproblematisch erfolgen kann, ob andere Politikbereiche erhebliche Einbußen erleiden oder eine zusätzliche Kreditfinanzierung erforderlich ist.

⁴⁴³ Zur verfassungsrechtlichen Bedeutsamkeit einer gesetzlichen Bestimmung zum Deckungsvorschlag bereits ThürVerfGH, Urt. v. 19.09.2001, 4/01, LKV 2002, 83 (94).

Das Erfordernis des Deckungsvorschlags trägt zudem der parlamentarischen Gesamtverantwortung für das Budgetrecht Rechnung. Die Bürgerschaft soll durch das Gebot eines Deckungsvorschlages in die Lage versetzt werden, das Ausmaß und die Tragweite der Vorlage erkennen zu können. Insbesondere bei finanzwirksamen sachpolitischen Entscheidungsgegenständen kann anhand des Deckungsvorschlags zumindest eine erste Einschätzung getroffen werden, ob ein wesentliches oder strukturelles Gewicht für das Gesamtgefüge der Finanz- und Haushaltsplanung erreicht wird. Potentielle Erfordernisse einer Umstrukturierung der Haushaltsplanung für das aktuelle oder die kommenden Rechnungsjahre werden hierdurch offenbart. Der Deckungsvorschlag ist damit die maßgebliche Grundlage für den parlamentarischen Meinungsbildungsprozess. Der Deckungsvorschlag ist ein wesentlicher Gesichtspunkt für die parlamentarische Entscheidungsfindung, ob die Bürgerschaft eine zustimmende oder ablehnende Position zu der konkreten Vorlage einnimmt. Die in dem Deckungsvorschlag zum Ausdruck kommende finanzielle Dimension kann naturgemäß in vielen Fällen entscheidend dafür sein, ob sich die Vorlage in die sach- wie finanzpolitische Gesamtkonzeption einfügen lässt. Dies gilt auch und gerade im Hinblick auf die materiellen finanzverfassungsrechtlichen Maßstäbe der Art. 109 Abs. 2, 3 GG und Art. 72, 72a HV.

Hierdurch wird einer Initiative auch keine Obliegenheit auferlegt, die zu einer Überforderung führt oder gar abschreckend auf potentielle Initiatoren wirkt. § 1a VAbstG sieht eine umfassende Beratungsmöglichkeit der eine Volksinitiative tragenden Personen durch die Landesabstimmungsleitung und die betroffenen Fachbehörden und Senatsämter sowie die Hamburgische Datenschutzbeauftragte vor. Zu diesen Beratungsleistungen zählen explizit verfassungs- und haushaltsrechtliche Aspekte, vgl. § 1a S. 2 VAbstG. Auf dieser Grundlage kann ein hinreichender Deckungsvorschlag erarbeitet werden.

Dabei ist die „Soll-Bestimmung“ in § 2 Abs. 2 S. 2 VAbstG aufgrund ihrer verfassungskonkretisierenden Funktion dahingehend auszulegen, dass auf einen Deckungsvorschlag nur in Bagatellfällen verzichtet werden kann. Dies betrifft solche Konstellationen, die aufgrund ihrer Finanzwirksamkeit auf die Haushaltsplanung keine signifikante und erst recht keine strukturell wesentliche Auswirkung entfalten können. Klein- und Kleinstbeträge können von vornherein unberücksichtigt bleiben und bedürfen keiner Darstellung im Rahmen eines Deckungsvorschlags.

2.2 Missachtung der finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben durch die Abstimmungsvorlage

Der Gegenstand der Abstimmungsvorlage „Unser Hamburg – Unser Netz“ ist mit dem Finanzvorbehalt des Art. 50 Abs. 1 S. 2 Var. 2 HV und den verfassungsimmanenten Schranken für finanzwirksame Plebiszite nicht vereinbar. Die sachpolitische Verpflichtung zum vollständigen Rückerwerb der Strom-, Gas- und Fernwärmenetze in Hamburg und zu einem weiter reichenden Maßnahmenpaket ist mit erheblichen finanziellen Folgewirkungen verbunden

(2.2.1). Dies ergibt sich sowohl unmittelbar aufgrund der Kosten, die für den Rückerwerb aufgebracht werden müssen. Zudem resultiert dies aus den weiteren erheblichen Kosten und Kostenrisiken, unter anderem für zusätzlichen Personalaufwand und die notwendigen Folgeinvestitionen in die Modernisierung der Netzinfrastruktur. Diese Folgemaßnahmen sind die Voraussetzung, um das verbindliche Ziel – „eine sozialgerechte, klimaverträgliche und demokratisch kontrollierte Energieversorgung aus Erneuerbaren Energien“ – über die Inhaberschaft der Netze tatsächlich konkret fördern zu können. Im Ergebnis drohen die finanzpolitischen Handlungsspielräume für die weitere Zukunft weitgehend verloren zu gehen (2.2.2). Die durch die sog. Schuldenbremse vorgeschriebene Rückführung des Haushaltsdefizits (bis zum Jahre 2020 ein ausgeglichener Haushalt vorliegen muss), könnte nicht mehr umgesetzt werden (2.2.3). Dies bedeutet eine strukturell wesentliche Beeinträchtigung der parlamentarischen Gesamtverantwortung für das Budgetrecht. Ein Finanzierungs- oder Deckungsvorschlag, der den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen und dem Haushaltsvorbehalt Rechnung trägt, wird in der Abstimmungsvorlage demgegenüber nicht unterbreitet (2.2.4).

2.2.1 Erheblichkeit der finanziellen Auswirkungen der Vorlage

Aufgrund einer wertenden Gesamtbetrachtung des zu entscheidenden Einzelfalls ist hier von einem Verstoß gegen den Finanzvorbehalt des Art. 50 Abs. 1 S. 2 Var. 2 HV auszugehen.

Dabei kann zwar nicht auf starre mathematische Bewertungskriterien⁴⁴⁴ zurückgegriffen werden.⁴⁴⁵ Ausschlaggebend ist eine wertende Gesamtbetrachtung der Größenordnung der finanziellen Auswirkungen der Vorlage, deren Verhältnis zum Gesamthaushalt, bereits bestehende Finanzierungs- und Tilgungslasten sowie die strukturellen Folgewirkungen auf die Gesamtkonzeption der Haushalts- und Finanzplanung. Insbesondere dürfen die finanziellen Auswirkungen keinen Einfluss auf den Gesamtbestand des Haushalts in einer Weise haben, die das Gleichgewicht des gesamten Haushalts stören kann, Umschichtungen im Haushalt erforderlich machen oder zu einer Privilegierung bestimmter Politikfelder zulasten anderer führt. Anhand dieser Maßstäbe hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof eine verfassungswidrige Beeinträchtigung des Budgetrechtes bei 0,071 % des Gesamthaushaltes angenommen.⁴⁴⁶ Der Bremischen Staatsgerichtshofes hat eine Steigerung von ca. 20 % gegenüber dem im Haushalt für das jeweilige Politikfeld veranschlagten Betrages für die Annahme einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechtes des Parlamentes ausreichen lassen und jedenfalls einen Mehrbedarf in mehrstelliger Millionenhöhe (DM!) für klar unzulässig erach-

⁴⁴⁴ Dafür aber *Krafczyk*, Der parlamentarische Finanzvorbehalt bei der Volksgesetzgebung, 2005, 216 ff.

⁴⁴⁵ *Waldhoff/von Asswege*, in: Feld/Huber/Jung/Lauth/Wittreck, Jahrbuch für direkte Demokratie 2011, 2012, 9 (38, Fn. 136).

⁴⁴⁶ Vgl. BayVerfGH, Entscheidung v. 17.11.1994 9.2011, Vf. 96-IX-94, Vf. 97-IX-94, Rn. 443 ff. (juris); BayVerfGH v. 31.03.2000, DVBl 2000 S. 397, 399

tet.⁴⁴⁷ Das Bundesverfassungsgericht hielt eine zusätzliche Belastung von ca. 0,5 % bis 0,7 % des Gesamthaushalts für unzulässig.⁴⁴⁸

Aufgrund der nicht hinreichenden Bestimmtheit des Abstimmungstextes ist nicht ohne Weiteres erkennbar, welche Maßnahmen im Einzelnen durch die Bürgerschaft und den Senat zu ergreifen wären, wenn die Abstimmungsfrage durch den Volksentscheid zustimmend beantwortet würde. Welche konkreten Ausgestaltungsformen bei einer vollständigen Übernahme der Netze durch die öffentliche Hand in Betracht kommen, haben wir bereits oben unter 1. im Überblick dargestellt. Alle diese potentiellen Ausgestaltungsformen wären mit erheblichen finanziellen Kosten verbunden. Eine verlässliche Kalkulationsgrundlage für die Bewertung lässt sich aus der im November 2012 vollzogenen Beteiligung an den Netzgesellschaften, die aktuell die Konzessionen innehaben, ableiten. Im Rahmen einer Hochrechnung der hierfür notwendigen Kosten für die Beteiligung in Höhe von 25,1 % ergibt sich für die vollständige Netzübernahme ein kalkuliertes Volumen von „mindestens 2,2 Milliarden Euro“.⁴⁴⁹ Hierbei handelt es sich um eine konservative Schätzung, die in der Realität im Ergebnis deutlich höher ausfallen dürfte. Nicht berücksichtigt sind die finanziellen Auswirkungen, die aus der schlechten Verhandlungsposition infolge eines durch einen erfolgreichen Entscheid verursachten Kaufzwangs einerseits und die fehlende Verkaufsbereitschaft der Netzinhaber andererseits resultieren. Insoweit drohen langjährige Verzögerungen durch Rechtsstreitigkeiten und hiermit verbundene zusätzliche Kosten. Weiterer Kostentreiber wäre die Verpflichtung der Stadt auf ein unter den gegenwärtigen rechtlichen Rahmenbedingungen nicht wirtschaftliches, geschweige denn konkurrenzfähiges Betriebskonzept. Wenn infolge unwirtschaftlicher und nicht refinanzierbarer Investitionspolitik der Netzbetrieb dauerhaft zuschussbedürftig und nichtrefinanzierungsfähig bleibt, werden sich weder Fremd- noch Eigenkapitalgeber einwerben lassen. Insbesondere ist völlig unklar, wie weit die durch den Abstimmungstext vorgegebenen Maßnahmen reichen müssten und inwieweit Fremdbeteiligungsformen überhaupt zulässig wären. Auch infolge dieser rechtlichen und wirtschaftlichen Unsicherheit ist eine wirtschaftliche Finanzierung am Markt kaum möglich. Die vollständige Übernahme der Netze durch die öffentliche Hand verursachte jedenfalls Kosten in zehnstelliger Höhe. Es handelte sich damit nicht nur die mit weitem Abstand größte Rekommunalisierung von Netzbetrieben, die in Deutschland jemals stattgefunden hätte. Es handelte sich auch mit weitem Abstand um die kostenintensivste Akquisition, die in der Bundesrepublik jemals durch einen Volksentscheid bewirkt worden wäre. Der Haushalt wäre allein hierdurch nicht etwa in Höhe der in der bisherigen, d.h. noch ohne Existenz der Schuldenbremsen ergangenen, verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung um 0,071, 0,5 oder 0,7 % betroffen –

⁴⁴⁷ Vgl. BremStGH v. 17.6.1997, 11.5.1998 und 14.2.2000

⁴⁴⁸ Vgl. BVerfGE 102 S. 176, 188 f.

⁴⁴⁹ Vgl. hierzu Staatsrat Jens Lattmann (Finanzbehörde) im Haushaltsausschuss und Umweltausschuss, Wortprotokoll 20/15, 20/6 vom 8.12.2011, 36.

sondern um etwa 20 %. Die Gesamtbelastung erreichte nicht etwa einen zweistelligen DM-Millionenbetrag sondern einen dreistelligen Euro-Millionenbetrag.

Neben diesen Kosten für die vollständige Übernahme der Netze ist in die Kalkulation auch der Aufwand einzustellen, der für die Investitionen in die Netzinfrastruktur notwendig wird. Zwar bestehen auch in dieser Hinsicht gewisse Kalkulationsunsicherheiten. Eine Größenordnung von 200 Millionen Euro pro Jahr oder mehr sind jedoch angesichts der angekündigten Investitionsvorhaben der aktuellen Netzbetreiber realistisch – wenn nicht gar die Untergrenze des tatsächlich Erforderlichen in der näheren Zukunft.⁴⁵⁰ Eine teilweise Umlage dieser Kosten auf die Netzkunden wäre allenfalls zum Teil rechtlich zulässig. Dies hätte jedoch notwendig deutlich steigende Strompreise zur Folge, was mit der ebenfalls verbindlichen Zielsetzung nach Satz 2 des Abstimmungstextes – einer „sozialverträglichen“ Stromversorgung – kollidiert.

Tatsächlich ist auch von einem Anstieg der Kosten des laufenden Betriebes auszugehen. Während die bisherigen Netzbetreiber über langjährige internationale Erfahrung verfügen und auf das know-how verbundener Gesellschaften zurückgreifen können, wäre die Stadt ein „Neueinsteiger“ in der Branche. Sie könnte nur begrenzt auf bestehendes know-how zurückgreifen. Zwar ginge in einem erheblichen Umfang Personal auf die Stadt im Rahmen des Netzerwerbs über (dies wäre zugleich mit der Übernahme weitreichender Versorgungsverpflichtungen verbunden). Insbesondere um die Spitzen- und Fachkräfte müsste die Stadt jedoch mit den bisherigen Betreibern konkurrieren, die ihrerseits berufliche Perspektiven in einem europaweiten Konzern anbieten können. Der Erwerb von know-how und qualifiziertem Personal wäre für die Stadt daher kaum zu decken oder zumindest zu hohen Kosten. Andere Städte haben allein aus diesem Grunde auf die Rekommunalisierung der Netze verzichtet. Die Annahme, die Stadt Hamburg könnte sogleich den 100%igen Effizienzgrad der bisherigen Betreiber fortführen, ist jedenfalls mehr als zweifelhaft.

Zu diesen Kosten für die bloße Instandhaltung des bereits vorhandenen Infrastrukturbestands kommen noch weitere Kosten für die darüber hinausreichenden energiepolitischen Steuerungsinvestitionen. Solche Steuerungsinvestitionen sind notwendig, wenn die „verbindlichen Ziele“ gemäß Satz 2 des Abstimmungstextes tatsächlich gefördert und proaktiv verfolgt werden sollen. Hierzu war im Rahmen der politischen Diskussion über den Vorlagegegenstand wiederholt die Entwicklung und Erforschung neuer Netztechnologien einschließlich der entsprechenden Investition in den modernen Infrastrukturausbau in Form von „Smart Grids“, „Smart Metering“ und dezentralen Subnetzen mit verbesserten dezentralen Einspeisemöglichkeiten als zentrale Anliegen bezeichnet worden.⁴⁵¹ Eine ernsthafte Umsetzung dieses Konzepts erfordert erheblichen weiteren finanziellen Aufwand, der sich insgesamt auch auf

⁴⁵⁰ Vgl. hierzu ausführlich die Darstellung unter A.V.2.2.

⁴⁵¹ Vgl. hierzu bereits oben A.V.2.3.

einen Betrag in Milliardenhöhe belaufen dürfte. Eine Umlage dieser zusätzlichen Kosten auf die Netzkunden über die Netzentgelte ist demgegenüber nach dem geltenden Regime der Anreizregulierung gemäß ARegV⁴⁵² nur begrenzt zulässig und daher eine Refinanzierung über den Netzbetrieb nicht möglich. Bereits die Ausschöpfung der zulässigen Umlagefähigkeit der Kosten auf die Netzkunden hätte deutlich steigende Strompreise zur Folge. Das ist zudem mit dem verbindlichen Ziel nach Satz 2 des Abstimmungstextes nicht kompatibel. In der Konsequenz wäre ein unwirtschaftlicher Betrieb der Netzgesellschaft in Kauf zu nehmen. Unter diesen Bedingungen steigen die Fremdkapitalkosten erheblich an. Auch Investoren wären kaum zu einer Beteiligung bereit, soweit diese Finanzierungsform durch den Abstimmungstext überhaupt umfasst ist. Auch die Größenordnung dieser finanziellen Auswirkungen belegt die strukturell wesentliche Beeinträchtigung der parlamentarischen Budgethoheit und übertrifft bereits für sich genommen die zulässigen Größenordnungen um ein Mehrfaches. Sachpolitische Entscheidungen, die in diesen Dimensionen – in Milliardenhöhe – haushaltswirksam werden, setzen eine Bewertung im Kontext des Gesamtgefüges der Haushalts- und Finanzplanungen voraus. Eine solche haushaltsplanerische Gesamtbewertung reicht weit über die eigentliche Sachfrage hinaus, die „Unser Hamburg – Unser Netz“ aufwirft. Die Beurteilung der weitreichenden Wechselwirkungen auf die haushaltspolitischen Handlungsspielräume bleibt der Bürgerschaft als Träger der Budgethoheit vorbehalten – wie der Haushaltsvorbehalt des Art. 50 Abs. 1 S. 2 Var. 2 HV zum Ausdruck bringt. Hiergegen verstößt die Vorlage „Unser Hamburg – Unser Netz“. Sie übertrifft bereits die ohne Berücksichtigung der Schuldenbremse für unzulässig erachteten finanziellen Auswirkungen signifikant.

2.2.2 Strukturelle Wesentlichkeit für die parlamentarische Gesamtverantwortung für das Budgetrecht

Die finanziellen Auswirkungen, die aus der Umsetzung des Vorlagegegenstandes des Volksentscheids resultieren, erreichen eine strukturell wesentliche Größenordnung. Die parlamentarische Gesamtverantwortung für das Budgetrecht kann unter diesen Umständen nicht mehr durch die Bürgerschaft gemäß der verfassungsrechtlichen Strukturentscheidung wahrgenommen werden. Das ergibt sich bereits aufgrund der absoluten Höhe der finanziellen Auswirkungen.

Noch deutlicher zeigen sich die mehrjährigen Strukturverwerfungen innerhalb des Haushalts in der Relation zum Gesamthaushalt der Stadt Hamburg. Insbesondere unter Berücksichtigung der akuten und stark angespannten Haushaltslage und der weiteren Reduktion des Gestaltungsspielraumes durch die Vorgaben der Schuldenbremse. Die Bürgerschaft würde in eine Rolle des bloßen Nachvollzugs des Volksentscheids und des Mangelverwalters im Hin-

⁴⁵² Anreizregulierungsverordnung vom 29.10.2007 (BGBl. I S. 2529), die zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 20.07.2012 (BGBl. I S. 1635) geändert worden ist.

blick auf die übrigen Politikfelder gedrängt, da kein relevanter haushalts- und finanzpolitischer Gestaltungsspielraum verbliebe. Die Vorlage ist auch aufgrund dieser Umstände nicht mit dem Vorbehalt des Art. 50 Abs. 1 S. 2 Var. 2 HV vereinbar.

Die Haushaltspläne der jüngeren Vergangenheit und der näheren Zukunft der Stadt Hamburg bewegen sich in einer Größenordnung zwischen 11 und 12 Mrd. Euro. So sahen der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2011 ca. 11,38 Mrd. Euro und für das Haushaltsjahr 2012 ca. 11,54 Mrd. Euro vor. Für den Doppelhaushalt 2013/2014 ist eine Größenordnung von ca. 11,6 bzw. 11,8 Mrd. Euro geplant.⁴⁵³ Der Schuldenstand der Stadt Hamburg belief sich bereits Ende 2010 auf ca. 28 Mrd. Euro. Seitdem kamen entsprechend dem durchschnittlichen jährlichen Defizit von 1 Mrd. Euro weitere Schuldenlasten hinzu. Die hieraus resultierenden Zins- und Tilgungslasten beeinträchtigen schon jetzt den finanz- und haushaltspolitischen Spielraum erheblich. Die jährlichen Zinslasten betragen – selbst zur aktuellen Niedrigzinsphase – jährlich über 1 Mrd. EUR.⁴⁵⁴ Hinzu kommen weitere Belastungen, die in dem im Haushalt ausgewiesenen Defizit nicht mehr abgebildet werden.⁴⁵⁵ Das verdeckte strukturelle Defizit, das der Rechnungshof nur für einzelne Teilbereiche konkret überhaupt ermitteln konnte, beläuft sich auf mehr als 322 Mio. EUR p.a.⁴⁵⁶ Bereits Ende 2011 wurde daher der aufgelaufene Erhaltungsinvestitionsrückstau allein für die Teilbereiche, für die exemplarisch dem Rechnungshof die konkreten Zahlen vorlagen, auf über 4,7 Mrd. EUR beziffert.⁴⁵⁷ Seit 1995 sind Vermögensgegenstände im Wert von über 7 Mrd. EUR veräußert worden,⁴⁵⁸ so dass keine weiteren erheblichen Spielräume mehr bestehen, durch Veräußerungsgeschäfte Liquidität für die Haushaltsplanung zu generieren.

Den größten Posten im Rahmen der bereinigten Gesamtausgaben und damit das zentrale Haushaltsrisiko liegt ferner in der kontinuierlich steigenden Kostenlast für das Personal der öffentlichen Hand. Der Rechnungshof bezifferte den Anstieg der Personalausgaben im Zeitraum von 2006 bis 2010 auf rund 10 %, was einem jährlichen Gesamtbetrag von 4,3 Mrd.

⁴⁵³ Vgl. zu alledem oben bereits A.V.1.

⁴⁵⁴ Vgl. hierzu bereits oben A.V.1; im Einzelnen der Bericht des Rechnungshofs zur Haushaltslage 2011 Bü-Drs. 20/51 vom 14.03.2011, 8 (Anlage AS 14), ferner Bü-Drs. 20/2500 vom 12.12.2011, 11 f., 16 (Anlage AS 15).

⁴⁵⁵ Vgl. zu alledem bereits oben A.V.1; ferner im Einzelnen den Bericht des Rechnungshofs, Bü-Drs. 20/2500 vom 12.12.2011, 6 (Anlage AS 15).

⁴⁵⁶ Vgl. hierzu oben A.V.1; ferner die Äußerungen des Rechnungshofs Bü-Drs. 20/2500 vom 12.12.2011, 26 (Anlage AS 15).

⁴⁵⁷ Vgl. hierzu oben A.V.1, ferner die Ausführungen des Rechnungshofs Bü-Drs. 20/2500 vom 12.12.2011, 18 ff. (Anlage AS 15).

⁴⁵⁸ Vgl. hierzu bereits A.V.1; ferner die Ausführungen des Rechnungshofs Bü-Drs. 20/2500 vom 12.12.2011, 10 f. (Anlage AS 15).

EUR entspricht.⁴⁵⁹ Selbst auf Grundlage der geplanten Einsparungen gemäß der Personal-Finanzplanung des Senats für die Jahre 2011 bis 2015 geht der Rechnungshof weiterhin von einer jährlichen Steigerung der diesbezüglichen Kosten von 1,36 % aus, obwohl bereits ein jährlicher Stellenabbau von 250 Vollzeitstellen bis zum Jahr 2020 in diesem Personalkonzept enthalten ist.⁴⁶⁰ Der Rechnungshof hat sogar ein verfassungsrechtlich induziertes jährliches Einsparerfordernis von 700 Vollzeitstellen diagnostiziert.⁴⁶¹ Der Erfolg der Vorlage hätte dagegen einen Personalübergang von mehreren tausend Stellen und die Einstellung besonders teuren Fachpersonals zur Folge. An die Stelle des gesamtpolitisch abgewogenen und beschlossenen Personalabbaus träte ein massiver Personalaufbau. Dadurch würde eine wesentliche Säule der Haushalts- und Konsolidierungspolitik hinfällig. Die der Gesamtstellenplanung und dem Gesamthaushalt zugrundeliegende Abwägungsentscheidung würde in verfassungswidriger Weise grundlegend überworfene. Die Effekte führten nicht nur zu Umstrukturierungserfordernissen, sondern wären auch durch diese nicht einmal aufzufangen. Entsprechend hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof bereits eine plebiszitär zu erzwingende Einstellung von (nur) 484 Lehrern als verfassungswidrige Beeinträchtigung des Budgetrechts angesehen – und dies angesichts eines deutlich größeren Gesamthaushaltes in Bayern und noch ohne die Bedingungen der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse.⁴⁶²

Der Hamburgische Rechnungshof hat zur Finanzierbarkeit politischer Handlungsspielräume durch Schulden - ebenfalls bereits vor Geltung der Schuldenbremse – zusammenfassend festgestellt:

„Neue Schulden verringern zunehmend den Handlungsspielraum, statt ihn zu erhöhen.“⁴⁶³

Entsprechend hat der Senat eine langfristige Schuldentilgungs- und Defizitbekämpfungsstrategie vorgelegt, die ihrerseits den Vorstellungen des Rechnungshofes noch nicht genügt. Die dieser langfristigen Gesamthaushaltsplanung zugrundeliegende Abwägungsentscheidung würde in verfassungswidriger Weise grundlegend überworfene, indem nunmehr Milliardenbeträge außerplanmäßig durch Kredite zu finanzieren wären. Statt Schuldenabbau und Abkehr von Neuverschuldung würde ein extremer Anstieg der Schuldenfinanzierung erfolgen.

⁴⁵⁹ Vgl. hierzu bereits A.V.1; ferner die Ausführungen des Rechnungshofs Bf.-Drs. 20/2500 vom 12.12.2011, 28 (Anlage AS 15).

⁴⁶⁰ Vgl. hierzu bereits A.V.1; ferner die Ausführungen des Rechnungshofs Bf.-Drs. 20/2500 vom 12.12.2011, 49 f. (Anlage AS 15).

⁴⁶¹ Vgl. Bf.-Drs. 20/2500 vom 12.12.2011, 33, Tz. 50.

⁴⁶² Vgl. BayVerfGH, Entscheidung v. 17.11.1994 9.2011, Vf 96-IX-94, Vf. 97-IX-94, Rn. 443 ff (Juris) Zur Bestätigung dieser Maßstäbe vgl. BayVerfGH, DVBl 2000 S. 397, 399. Auf diese Maßstäbe hat auch das HmbVerfG im Ur. v. 22.4.2005, HVerfG 5/04, Rn. 94 ff. (Juris) ausdrücklich rekurriert.

⁴⁶³ Bf.-Drs. 20/51 v. 14.03.2011, 5, 21.

Bereits ohne die zusätzliche Milliardenbelastung konnten für die bestehende Hamburgische Infrastruktur aufgrund der angespannten Haushaltslage in den vergangenen Jahren die finanziellen Mittel nicht in dem erforderlichen Umfang bereitgestellt werden, um deren Instandhaltung und Instandsetzung zu gewährleisten. Die Infrastruktur in der Stadt Hamburg weist inzwischen einen erheblichen Investitionsstau auf, der sich in einem teilweise maroden Zustand niederschlägt. Der Rechnungshof führte hierzu aus:

„Bekannte Mechanismen, dem daraus resultierenden Konsolidierungsdruck auszuweichen, funktionieren in Zukunft nicht mehr, weil [...] eine Haushaltsentlastung auf Kosten des Erhalts von Straßen und Gebäuden bereits vielfach zu einem so maroden Zustand der Infrastruktur geführt hat, dass dies nicht mehr weiter hingenommen werden kann.“⁴⁶⁴

Die Finanzlage der Stadt Hamburg lässt es bereits aktuell und künftig nicht zu, die erforderlichen Investitionen in die Infrastruktureinrichtungen der öffentlichen Hand zu tätigen. Hierin zeigt sich die durch den Rechnungshof gerügte strukturelle Unterfinanzierung dieser Politik- und Sachbereiche. Diese ‚Investitionsrückstände‘ an dem Infrastrukturbestand belegen, dass der Zuerwerb weiterer Infrastruktureinrichtungen den finanz- und haushaltspolitischen Handlungsspielraum für die kommenden Haushaltsjahre nahezu vollständig ‚strangulieren‘ würde. Mittel für den Erwerb ließen sich ohnehin nur auf Kosten erheblicher Einschnitte in allen anderen Sachbereichen aufbringen. Der vollständige Erwerb der Gas-, Strom- und Fernwärmenetze führte dazu, dass die Stadt Hamburg für weitere umfangreiche Infrastruktureinrichtungen die Verantwortung für die Instandhaltung übernehmen müsste. Es ist nicht ersichtlich, woher hier die Mittel für weitere wirtschaftlich unrentable Investitionen in moderne Netzinfrastruktur in zusätzlicher Milliardenhöhe kommen sollen, wenn zeitgleich die bestehende Infrastruktur, insbesondere Schulen, öffentliche Gebäude und Straßen seit Jahren bereits nicht mehr in Stand gehalten werden. Die Abstimmungsvorlage fordert daher eine rechtswidrige, völlig einseitige Priorisierung eines einzelnen Politikbereichs, die nicht nur Gestaltungsspielräume in anderen Politikbereichen nimmt, sondern in diesen massive Einschnitte erzwingen würde.

Eine vollständige Übernahme der Strom-, Gas- und Fernwärmenetze und deren Fortführung als Infrastruktureinrichtungen der öffentlichen Hand sind damit haushalts- und finanzpolitisch nicht tragbar. Neben den Erwerbskosten müssten zusätzlich die bereits erwähnten Instandhaltungsmaßnahmen von jährlich mindestens 200 Mio. EUR getragen werden. Hinzu kämen gemäß Satz 2 des Abstimmungstextes – zur Verwirklichung des verbindlichen Zieles einer sozialgerechten, klimaverträglichen und demokratisch kontrollierten Energieversorgung aus erneuerbaren Energien – zusätzliche Investitionsmaßnahmen in Forschung, Entwicklung und den strukturellen Ausbau moderner Netztechnologien einschließlich ‚Smart

⁴⁶⁴ Vgl. hierzu bereits oben A.V.1.; insbesondere die beratenden Äußerungen des Rechnungshofs vom 12.12.2011 Bü-Drs. 20/2500, 6 (Anlage AS 15).

grids“ und „Smart metering“ in unbestimmter Höhe. Ferner entstünden erhebliche Belastungen durch Personalkosten für die operative Tätigkeit des Netzbetriebs.

Angesichts dieses umfangreichen Maßnahmenpakets kann die Gesamtverantwortung für die Haushaltsplanung unter diesen Umständen nicht mehr durch die Bürgerschaft getragen werden. Die durch diese Maßnahmen indizierten finanziellen Belastungen drängen die Bürgerschaft als Träger der Budgethoheit in eine Rolle, die sich weitgehend auf den bloßen „Nachvollzug“ und die Verwaltung des haushaltsrechtlich nicht hinnehmbaren Missstandes beschränken. Eine verantwortliche Gestaltung politischer Maßnahmen dürfte auf absehbare Zeit unmöglich sein. Mangels verbleibender finanzieller Handlungsspielräume könnten keine maßgeblichen politischen Akzente mehr gesetzt werden. Die Legitimation von Bürgerschaft und Senat für politische Gestaltungen würde eingeengt. Der politische Wettbewerb verlöre an Perspektiven, da die politischen Gestaltungsspielräume schwinden.

Derartige Entwicklungen zu verhindern, bezweckt Art. 50 Abs. 1 S. 2 Var. 2 HV. Durch plebiszitäre Entscheidungen mit weitreichenden finanzwirksamen Auswirkungen (oder durch eine Kumulation einer Vielzahl derartiger plebiszitärer Entscheidungen) könnte ansonsten der budgetrechtliche Gestaltungsspielraum der insofern gesamtverantwortlichen Bürgerschaft vollständig aufgehoben werden. Eine solche Entwicklung ist im Abstimmungstext zur Vorlage „Unser Hamburg – unser Netz“ angelegt. Dies ist mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 50 Abs. 1 S. 2 Var. 2 HV nicht zu vereinbaren.

2.2.3 Unvereinbarkeit mit den materiellen Vorgaben der Finanzverfassung

Die Vorlage zu dem Volksentscheid „Unser Hamburg – Unser Netz“ widerspricht zudem den materiellen finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben. Dies gilt insbesondere für die Vorgaben der sog. „Schuldenbremse“ und der verfassungsrechtlich zwingenden Ausrichtung der Haushaltsplanung auf die Grundsätze des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Im Allgemeinen ist anhand einer wertenden Betrachtung der Besonderheiten des Einzelfalls zu beurteilen, ob eine finanzwirksame Vorlage die parlamentarische Gesamtverantwortung für das Budgetrecht strukturell wesentlich beeinträchtigt. Aus den Anforderungen von Art. 109 Abs. 2, 3, 143 d GG und Art. 72, 72 a HV leitet sich eine im Ergebnis unwiderlegliche – absolute – Vermutung ab. Der Haushaltsvorbehalt des Art. 50 Abs. 1 Satz 2 Var. 2 HV ist jedenfalls dann verletzt, wenn die materiellen finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben nicht mehr eingehalten werden können. Diese Schlussfolgerung greift auch für die Vorlage „Unser Hamburg – Unser Netz“.

Angesichts der bereits im Einzelnen dargelegten angespannten Haushaltslage Hamburgs mit einem Schuldenstand von über 28 Mrd. Euro, jährlichen Zinslasten von über 1 Mrd. Euro und einem weiterreichenden verdeckten strukturellen Defizit sind bei einem jährlichen Gesamthaushaltsvolumen von knapp 12 Milliarden Euro die materiellen finanzverfassungs-

rechtlichen Vorgaben bereits nach dem derzeitigen Stand kaum einzuhalten. Der Rechnungshof zieht aus seiner Analyse der Haushaltslage den Schluss:

„Hieraus wird der erhebliche Konsolidierungsdruck deutlich, der der Stadt über die nächsten Jahre bevorsteht, damit der strikte Ausgabenpfad bis zu einem strukturellen Haushaltsausgleich bis spätestens 2020 eingehalten werden kann.“⁴⁶⁵

Und weiter:

„Das Defizit zwingt zum Handeln. Der Haushalt steht insbesondere mit Blick auf die Schuldenbremse unter erheblichen Konsolidierungsdruck.“⁴⁶⁶

Art 72a HV begründet die unmissverständliche Verpflichtung, spätestens zum Haushaltsjahr 2020 einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. Bis dahin ist das strukturelle Defizit kontinuierlich zurückzuführen. Die finanzverfassungsrechtlich an die Regelungen in Art. 109 Abs. 2, 3, 143d GG und Art. 72 HV anknüpfende Regelung lässt erkennbar keinen Raum für finanzwirksame Maßnahmen, die eine zusätzliche finanzielle Belastung von mehreren Milliarden Euro über die kommenden Haushaltsjahre begründet. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Griechenlandhilfe-Entscheidung festgestellt:

„Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat durch die tatbestandliche Konkretisierung und sachliche Verschärfung der Regeln für die Kreditaufnahme von Bund und Ländern (insb. Art. 109 Abs. 3 und 5, Art. 109a, Art. 115 GG n.F., Art. 143d Abs. 1 GG, BGBl I 2009, 2248) klargestellt, dass eine verfassungsrechtliche Bindung der Parlamente und damit eine fühlbare Beschränkung ihrer Handlungsfähigkeit notwendig ist, um langfristig die demokratische Gestaltungsfähigkeit für das Gemeinwesen zu erhalten. Der Wahlakt wäre entwertet, wenn [das Parlament] nicht länger über diejenigen Gestaltungsmittel zur Erfüllung ausgabenwirksamer Staatsaufgaben und zum Gebrauch seiner Befugnisse verfügte, für deren Inanspruchnahme seine Handlungsmacht durch die Wähler legitimiert wird.“⁴⁶⁷

Diese Feststellung hat erst recht Bedeutung für direkt-demokratische Entscheidungen, die im Rahmen unseres parlamentarischen Regierungssystems eine Ergänzungsfunktion ausfüllen. Die aus der finanziellen Notlage begründeten finanzverfassungsrechtlichen Strukturentscheidungen für die Schuldenbremsen haben die Handlungsspielräume der Parlamente massiv eingegrenzt. Die Möglichkeit, politische Gestaltungsmacht durch Kredite zu erkaufen, ist weitgehend beschnitten. Damit ist der verbleibende Handlungsspielraum der Parlamente, der eine Funktionsvoraussetzung der parlamentarischen Demokratie ist, ein noch knapperes,

⁴⁶⁵ Bü-Drs. 20/2500, 53, Tz. 85 (Anlage AS 15).

⁴⁶⁶ Bü-Drs. 20/2500, 6, Tz 1.

⁴⁶⁷ BVerfG, Urt. v. 07.09.2011, 2 BvR 987/10, NJW 2011, 2946 (2948)

kostbareres und empfindlicheres Gut geworden. Daher sind Beeinträchtigungen durch finanzwirksame Plebiszite fortan aufgrund der veränderten finanzverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen in geringerem Umfang hinnehmbar, als dies bisher der Fall war. Plebiszitäre Entscheidungen dürfen folglich erst recht nicht dazu führen, dass die materiell-finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen der sog. Schuldenbremse nicht gewahrt werden. Insbesondere müssen sie den durch die Wähler demokratisch legitimierten Abgeordneten noch eine signifikante Gestaltungs- und Handlungsfähigkeit zur Erfüllung weiterer ausgabenwirksamer Staatsaufgaben belassen. Dies wird durch die Maßnahmen, die die Vorlage „Unser Hamburg – Unser Netz“ vorsieht, nicht mehr gewährleistet. Das Budgetrecht der Bürgerschaft wird damit seiner politischen Funktion beraubt.

Der finanzielle Aufwand für den vollständigen Rückerwerb der Netze einschließlich der notwendigen weiteren investiven Maßnahmen in die technische Infrastruktur und die darüber hinausreichenden finanziellen Belastungen müssten zum weit überwiegenden Teil durch Fremdkapital finanziert werden. Dies gilt unabhängig davon, ob die Haushaltsrisiken unmittelbar an einen konkreten Haushaltsposten anknüpfen oder sich über Einrichtungen und Beteiligungen der Stadt (einschließlich der HGV) mittelbar auf die Finanzlage der Stadt Hamburg auswirken.⁴⁶⁸ Dabei ist auch unerheblich, ob die vollständige Übernahme der Netze und die Gewährleistung der im Abstimmungstext von „Unser Hamburg – Unser Netz“ als verbindlich ausgewiesenen Ziele über die Körperschaft der Stadt Hamburg unmittelbar oder mittelbar über eine ihre Beteiligungsgesellschaften erfolgt. Eine Umsetzung des Konzepts über eine der Beteiligungsgesellschaften ließe sich nur über Bürgschaften oder sonstige Gewährleistungsübernahmen der Stadt Hamburg selbst realisieren und so das notwendige Fremdkapital aufbringen. Wie das Bundesverfassungsgericht weiter ausgeführt hat, fallen auch Bürgschaften oder sonstige Gewährleistungen ähnlich wie die unmittelbare staatliche Kreditaufnahme in den Kernbereich der parlamentarischen Gesamtverantwortung des Budgetrechts.⁴⁶⁹ Die durch den Abstimmungstext avisierten finanzwirksamen Maßnahmen machen damit im Ergebnis die durch Art. 72a HV vorgesehene kontinuierliche Rückführung des strukturellen Defizits bis hin zum Ausgleich des Haushalts unmöglich. Aufgrund dieser Widersprüche zu den materiellen finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben ist von einer unwiderleglichen Vermutung der strukturellen Wesentlichkeit der Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts auszugehen. Art. 50 Abs. 1 S. 2 Var. 2 HV über den Haushaltsvorbehalt ist damit verletzt.

⁴⁶⁸ Vgl. zu solchen Risiken – auch zu deren Absicherung über Bürgschaften und Gewährträgerhaftungen – die Ausführungen des Rechnungshofs Bü-Dr. 20/2500 vom 12.12.2011, 38, Tz. 58, 40 Tz. 62. Hierzu bereits oben A.V.I.

⁴⁶⁹ Vgl. hierzu nur BVerfG, Urt. v. 07.09.2011, 2 BvR 987/10, NJW 2011, 2946 (2951); BVerfG Urt. v. 12.09.2012, 2 BvE 6/12, Rn. 213 f.; BVerfG, Urt. v. 28.02.2012, 2 BvE 8/11, NVwZ 2012, 495 (Rn. 109 ff.); *Thym*, JZ 2011, 1011 f.; *Calliess*, NVwZ 2012, 1 (5 f.); *ders.*, VVDStL 71 (2012), 113 (163).

2.2.4 Kein hinreichend bestimmter und substantiiertes Deckungsvorschlag

Die Vorlage „Unser Hamburg – Unser Netz“ enthält sich schließlich jeder Aussage über die finanziellen Auswirkungen der von ihr verfolgten finanzpolitischen Maßnahmen. Es finden sich keine Aussagen zu einem diesbezüglichen Finanzierungskonzept, die eine belastbare Grundlage für die Umsetzung der Maßnahmen auch nur im Ansatz bilden könnten. Damit verstößt die Vorlage gegen die verfassungskonkretisierende Bestimmung des § 2 Abs. 2 S. 2 VAbstG, der eine Ausprägung der verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen im Hinblick auf die Gewährleistung der parlamentarischen Budgethoheit ist.

Selbst unter günstigsten Finanzierungsbedingungen erreicht die Vorlage „Unser Hamburg – Unser Netz“ ein Finanzvolumen, das ein mehrfaches des im hamburgischen Haushalt für Investitionsvorhaben insgesamt zur Verfügung stehenden Umfangs. Notwendigerweise führt der Volksentscheid bereits kurz- und mittelfristig dazu, dass andere Investitionen reduziert werden müssen und die Gestaltungsfähigkeit auf anderen Politikgebieten verloren geht. Ferner werden Kredite und Neuverschuldung in Milliardenhöhe erforderlich, wodurch die Haushaltsplanung auf Jahrzehnte beeinträchtigt wird. Bei dieser grundlegenden gesamtpolitischen und wirtschaftlichen Tragweite des Volksentscheides wären diesen wesentlichen Aspekten im Abstimmungstext Rechnung zu tragen. Dies ist jedoch nicht geschehen.

Insbesondere hätte dem Abstimmungstext ein hinreichend konkreter Deckungsvorschlag im Sinne des § 2 Abs. 2 S. 2 VAbstG beigelegt werden müssen. Dieser erfüllt verfassungsrelevante Funktionen. Er soll gewährleisten, dass eine Vorlage den Anforderungen des Art. 50 Abs. 1 S. 2 Var. 2 HV genügt und die parlamentarische Gesamtverantwortung für das Budgetrecht achtet. Hierzu ist eine Grundvoraussetzung, dass die finanziellen Auswirkungen einer sachpolitischen Maßnahme hinreichend deutlich und nachvollziehbar offengelegt werden und die damit verbundenen Ausgaben und evtl. gegenüberstehende Einnahmen aufgeschlüsselt sind. Anhand dieses Deckungsvorschlages kann schließlich durch alle Beteiligten beurteilt werden, welche verfassungsrechtliche Tragweite mit der Vorlage verbunden ist. Dies gilt zum einen für die abstimmungsberechtigten Bürger, deren Entscheidungen maßgeblich auch durch die finanziellen Auswirkungen einer plebiszitären Entscheidung berührt werden. Die Bewertungskriterien für die Abstimmung „Ja“ oder „Nein“ sind auch und gerade aus der Perspektive des abstimmungsberechtigten Bürgers dadurch vorgeprägt, ob der Spielraum für andere, aus seiner Sicht förderungswürdige sachpolitische Entscheidungen aufgrund einer zum Volksentscheid gestellten Maßnahme erheblich eingeschränkt oder unmöglich gemacht werden. Aus der Perspektive der Bürgerschaft ist das Ausmaß der finanziellen Auswirkungen ebenfalls ein wesentliches Kriterium, das für die diesbezügliche Positionierung der einzelnen Abgeordneten von maßgeblicher Bedeutung ist. Insbesondere können die Abgeordneten auf Grundlage eines Deckungsvorschlages die Erheblichkeit für die Finanzplanung nachvollziehen und schließlich auch die Einhaltung des Art. 50 Abs. 1 S. 2

Var. 2 HV überprüfen. Der Deckungsvorschlag dient somit auch der Justitiabilität dieser Vorschrift.

Diesem Erfordernis, den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Bestimmtheit und der parlamentarischen Haushaltsprärogative durch eine Offenlegung der finanziellen Auswirkungen, etwa durch einen Deckungsvorschlag, Rechnung zu tragen, genügt der Abstimmungstext nicht. Daran ändert auch die Formulierung nichts, wonach „alle notwendigen und zulässigen Schritte“ durch Senat und Bürgerschaft unternommen werden sollen. Dies entspricht einem unsubstantiierten Finanzierungsvorbehalt, den das Hamburgische Verfassungsgericht bereits in früheren Entscheidungen zu plebiszitären Vorlagen für unzulässig angesehen hat:

„Der Finanzierungsvorbehalt ‚im Rahmen des Möglichen‘ ist unsubstantiiert; die Ag benennt keine Kriterien zu einer Bemessung, vielmehr soll die Bürgerschaft die Aufgabe der Konkretisierung des Finanzierungsvorbehaltes überlassen werden. Dies verstößt gegen das dem Demokratieprinzip immanente Bestimmtheitsgebot einer mit einem Volksbegehren zur Abstimmung zu stellenden Vorlage. [...] Ein allgemeiner Finanzierungsvorbehalt, wie von der Ag mit der Formulierung ‚im Rahmen des Möglichen‘ zur Abstimmung gestellt, stuft darüber hinaus grundsätzlich jede Volksinitiative zu einer unverbindlichen Meinungsäußerung herab. Der politische Aufforderungscharakter – ob mit oder ohne Bindungswirkung – einer Volksinitiative wäre verpufft. Dabei mag dahinstehen, ob eine konkrete Fassung eines Finanzierungsvorbehaltes – konkretisiert möglicherweise in zeitlicher Hinsicht, im Hinblick auf seine Höhe oder durch Benennung von Deckungsvorschlägen – denkbar wäre. Eine derartige konkrete Fassung hat die Ag nicht zur Abstimmung gestellt.“⁴⁷⁰

Ein „Ausblenden“ der finanziellen Auswirkungen – wie im Abstimmungstext von „Unser Hamburg – Unser Netz“ angelegt – widerspricht folglich den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Bestimmtheit und des Haushaltsvorbehalts. Die konkretisierende Bestimmung des § 2 Abs. 2 S. 2 VAbstG fasst die diesbezüglichen verfassungsimmanenten Schranken zusammen. Auch dieses formale Gebot, einen – zumindest in groben Zügen – nachvollziehbaren Deckungsvorschlag zu unterbreiten, wird durch die Vorlage „Unser Hamburg – Unser Netz“ nicht erfüllt.

2.3 Zwischenergebnis

Die Abstimmungsvorlage verstößt gegen den Haushaltsvorbehalt des Art. 50 Abs. 1 Satz 2 Var. 2 HV.

Das sachpolitische Maßnahmenbündel, auf das die Vorlage „Unser Hamburg – Unser Netz“ ausgerichtet ist, führt zu einer weitreichenden Belastung des Haushalts der Stadt Hamburg.

⁴⁷⁰ HmbVerfG, Urt. v. 03.03.2005, HVerfG 5/04, NVwZ-RR 2006, 370 (374).

Für den vollständigen Erwerb der Strom-, Gas- und Fernwärmenetze wäre voraussichtlich ein Betrag von weit über 2 Milliarden Euro erforderlich. Hinzukommen die notwendigen Folgeinvestitionen in den Infrastrukturbestand und der zum Netzbetrieb benötigte Personalaufwand. Darüber hinaus sieht Satz 2 des Abstimmungstextes die Verwirklichung des verbindlichen Ziels einer sozialgerechten, klimaverträglichen und demokratisch kontrollierten Energieversorgung aus erneuerbaren Energien vor. Dies setzt, ohne dass der Abstimmungstext dies dem Bürger aufzeigte, zusätzliche Investitionen voraus – insbesondere in zukunftsgerichtete Modernisierungsmaßnahmen wie „Smart Grids“ und „Smart Metering“ sowie Netzzertüchtigungen zur Förderung der dezentralen Versorgung. All diese Folgemaßnahmen sind ebenfalls mit Kosten in Milliardenhöhe verbunden. Zusätzlich sind unter den rechtlich unsicheren und wirtschaftlich unrentablen Bedingungen, wie sie dem Abstimmungstext zugrunde liegen, weder der Erwerb noch die Folgeinvestitionen zu refinanzieren. Fremd- und Eigenkapitalgeber werden zu marktüblichen Konditionen nicht zu gewinnen sein. Es handelt sich um Finanzierungsrisiken in Milliardenhöhe. Aufgrund dieser finanziellen Größenordnungen ist die parlamentarische Gesamtverantwortung für das Budgetrecht in einer strukturell wesentlichen Weise beeinträchtigt. Dies bestätigen in materiell finanzverfassungsrechtlicher Hinsicht auch die Vorgaben der sog. Schuldenbremse. Angesichts der bereits aktuell angespannten Haushaltslage könnten die Anforderungen, das strukturelle Defizit und die Kreditfinanzierung bis zum Jahre 2020 kontinuierlich zurückzuführen, bis ein ausgeglichener Haushalt erreicht ist, nicht gewährleistet werden. Aufgrund einer wertenden Gesamtbetrachtung ist damit durch die Vorlage „Unser Hamburg – Unser Netz“ der Haushaltsvorbehalt des Art. 50 Abs. 1 S. 2 Var. 2 HV verletzt.

3. Ergebnis

Die Vorlage zum Volksentscheid „Unser Hamburg – Unser Netz“ widerspricht den verfassungsrechtlichen Vorgaben und ist daher nicht durchzuführen. Die Abstimmungsvorlage verstößt gegen die aus dem Demokratieprinzip und dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Bestimmtheitsanforderungen. Ferner wären die Maßnahmen, die der Abstimmungstext von „Unser Hamburg – Unser Netz“ vorsieht, mit weitreichenden haushaltswirksamen Belastungen verbunden. Diese hätten Einfluss auf den Gesamtbestand des Haushalts, störten dessen Gleichgewicht und führten daher zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments. Dies ist mit dem Haushaltsvorbehalt des Art. 50 Abs. 1 S. 2 Var. 2 HV unvereinbar. Die Vorlage ist damit insgesamt verfassungsrechtlich unzulässig.⁴⁷¹

⁴⁷¹ Insbesondere ist „für eine ‚wohlwollende‘ oder geltungserhaltende Auslegung“ einer entsprechenden Vorlage kein Raum; vgl. hierzu OVG Lüneburg, Beschl. v. 21.05.2012, 10 LA 3/11, NWVB1 2012, 404 (405); OVG Lüneburg, Beschl. v. 10.09.2004, 10 ME 76/04, BeckRS 2004, 24662

C. ZUSAMMENFASSUNG

Der zulässige Antrag ist begründet. Die Durchführung eines Volksentscheids über die Vorlage „Unser Hamburg – Unser Netz“ ist mit den **verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht vereinbar**. Die Vorlage genügt nicht den verfassungsrechtlichen Bestimmtheiterfordernissen (1.) Ferner führte sie zu erheblichen Beeinträchtigungen der gegenwärtigen und künftigen Haushalte der Stadt Hamburg und widerspricht daher dem verfassungsrechtlichen Finanzvorbehalt des Art. 50 Abs. 1 S. 2 Var. 2 HV (2.).

1. Nicht hinreichende Bestimmtheit der Vorlage des Volksentscheids

Der Vorlagegegenstand eines Volksentscheids muss hinreichend **bestimmt** sein (1.1). Diesen Anforderungen genügt der Abstimmungstext der Vorlage „Unser Hamburg – Unser Netz“ **nicht** (1.2).

1.1 Bestimmtheitsanforderungen an einen Volksentscheid

Ein Vorlagegegenstand für einen Volksentscheid muss den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen genügen, die sich aus dem **Demokratieprinzip** und dem **Rechtsstaatsprinzip** ableiten und in Art. 50 Abs. 1 S. 1 2. Alt. HV ausdrücklich gefordert werden.

1.1.1 Die konkreten Anforderungen an die Bestimmtheit sind bereichsspezifisch anhand des systematischen Zusammenhangs und des jeweiligen Adressatenkreises zu konkretisieren. Das **plebiszitäre Verfahren** über „andere Vorlagen“ ist strukturell auf präzise formulierte Fragen und auf eng gefasste, **punktnelle Maßnahmeentscheidungen** ausgerichtet. Die Bestimmtheitsanforderungen für plebiszitäre Verfahren sind daher **strenger** als für parlamentarische Entscheidungen und die Volksgesetzgebung. *

1.1.2 Maßgeblich für die Auslegung eines Volksentscheids ist der Wortlaut der Vorlage. Die Begründung kann als Verständnishilfe hinzu gezogen werden. Die Bestimmtheit des Abstimmungstextes ist aus der **Perspektive des doppelten Empfängerhorizonts** zu beurteilen. Die Fragestellung muss sowohl für einen **Durchschnittsbürger** verständlich sein, als auch klare Handlungsanweisungen an **Senat und Bürgerschaft** enthalten.

1.1.3 Aus dem Demokratieprinzip folgt das Gebot der **Abstimmungsfreiheit**, wonach der Bürger bei der Abstimmung seinen Willen frei bilden und äußern können muss. Hierzu muss der Abstimmende allein anhand der Abstimmungsvorlage die von ihm rechtsverbindlich zu beschließenden Maßnahmen und deren Bedeutung und Tragweite zweifelsfrei erkennen und im Einzelnen nachvollziehen können. Falsche oder lückenhafte Formulierungen verstoßen gegen das **Irreführungsverbot** und sind unzulässig.

Gleiss Lutz

1.1.4 Aus dem Rechtsstaatsprinzip folgt das **Gebot der Klarheit und Wahrheit** staatlicher Rechtsakte. Für Bürgerschaft und Senat muss **hinreichend deutlich erkennbar** sein, zu welchen Maßnahmen der Volksentscheid sie verpflichtet. Dies ist Voraussetzung für eine **rechtliche Bindung, Vollzugsfähigkeit und Justiziabilität**.

1.1.5 Die Bestimmtheit der Abstimmungsvorlage ist Voraussetzung für die Abgrenzbarkeit der demokratischen Verantwortungssphären. Die eindeutige Zurechnung ist notwendige Bedingung der Kompatibilität von plebiszitärer und repräsentativer demokratischer Legitimation.

1.2 Nicht hinreichende Bestimmtheit der Vorlage „Unser Hamburg – Unser Netz“

Diesen Maßstäben wird der Volksentscheid „Unser Hamburg – Unser Netz“ nicht gerecht.

1.2.1 Weder auf die Frage des ‚Ob‘ oder des ‚Wie‘ der Übernahme der Netze, noch darauf, was unter den zulässigen und notwendigen Schritten zu verstehen ist, gibt der Abstimmungstext einschließlich seiner Begründung eine hinreichend bestimmte Antwort. Der stark **auslegungs- und konkretisierungsbedürftige Abstimmungstext** umfasst ein breites Spektrum an sehr unterschiedlichen Maßnahmen. Ferner wird nicht hinreichend deutlich erkennbar, welche Maßnahmen und Folgerungen sich aus der verbindlichen Zielausrichtung einer sozial gerechten, demokratisch kontrollierten und klimaverträglichen Energieversorgung ergeben.

1.2.2 Nach den bundesgesetzlichen Vorgaben gilt das Gebot der **diskriminierungsfreien Netzvergabe** und das Gebot des **diskriminierungsfreien Netzzuganges**. Es ist unzulässig, bei der Konzessionsvergabe eine kommunale Betreiberin zu bevorzugen. Ferner sind alle Netzbetreiber verpflichtet, den einzelnen Energieerzeugern die Netznutzung grundsätzlich **diskriminierungsfrei** zu gestatten. Für den **abstimmenden Bürger** ist nicht nachzuvollziehen, welche Maßnahmen im Einzelnen bereits gesetzlich vorgegeben und welche rechtlich überhaupt zulässig sind. Hierin liegt ein Verstoß gegen die Gebote der Abstimmungsfreiheit, der Abstimmungs Klarheit und Abstimmungswahrheit.

1.2.3 Auch aus der **Perspektive von Bürgerschaft und Senat** ist aufgrund der **Unbestimmtheit** der Formulierung nicht erkennbar, welche „notwendigen und zulässigen Schritte“ durch den Vorlagegegenstand umfasst sein sollen.

1.2.4 Der Abstimmungstext verstößt ferner gegen das **Irreführungsverbot** Satz 2 des Vorlagentextes fordert das „verbindliche Ziel einer sozial gerechten, klimaverträglichen und demokratisch kontrollierten Energieversorgung aus erneuerbaren Energien“. Diese Ziele sind weitgehend bereits in § 1 Abs. 1 EnWG als gesetzliche Pflicht für die Netzvergabe und für den Netzbetrieb geregelt. Hierdurch wird der irreführende **Eindruck erzeugt**, dass diese Ziele ohne Zustimmung zum Volksentscheid nicht ‚verbindlich‘ seien.

- 1.2.5 Der Abstimmungstext impliziert ferner, dass durch das „verbindliche Ziel einer demokratisch kontrollierten Energieversorgung aus erneuerbaren Energien“ konventionelle Energieerzeuger durch die öffentliche Hand als Netzbetreiber systematisch ausgeschlossen werden können. Eine derartige Diskriminierung ist rechtlich unzulässig. Zudem kann durch den Netzerwerb die Art und Weise der Energieerzeugung grundsätzlich nicht beeinflusst werden. Die Vorlage erweckt hingegen den gegenteiligen Eindruck. Hierdurch wird das Abstimmungsverhalten des Bürgers in irreführender Weise beeinflusst und zwei Gegenstände zur Abstimmung gestellt, die inhaltlich nicht hinreichend zusammenhängen. Dies führt zu einer **unzulässigen Kopplung** zwischen Netzerwerb und der Verwirklichung energiepolitischer Ziele.
- 1.2.6 Die Abstimmungsvorlage widerspricht ferner den rechtsstaatlichen Grundsätzen der **Regelungsklarheit** und **Regelungswahrheit**. Sie umgrenzt weder hinreichend klar die **rechtliche Bindungswirkung**. Noch gewährleistet sie die verfassungsrechtlich vorausgesetzte **Justiziabilität**.
- 1.2.7 Die Unbestimmtheit des Abstimmungstextes zwingt Bürgerschaft und Senat zur langfristigen Konkretisierung eines unbestimmten Programms an Maßnahmen und Zielen. Im Ergebnis kann so weder dem abstimmenden Bürger noch Senat und Bürgerschaft die **demokratische Verantwortung und Legitimation** für die einzelnen Konkretisierungs- und Vollzugsmaßnahmen zugerechnet werden.

2. **Unzulässigkeit des Volksentscheids wegen zu weitreichender haushaltswirksamer Belastungen**

Der Haushaltsvorbehalt in Art. 50 Abs. 1 S. 1 Var. 2 HV ist Ausdruck allgemeiner finanzverfassungsrechtlicher Grundsätze (2.1). Gegenstände mit erheblichen finanziellen Auswirkungen auf die Haushaltsplanung dürfen nicht Gegenstand plebiszitärer Entscheidungen sein. Die Vorlage „Unser Hamburg – Unser Netz“ ist aufgrund ihrer **erheblichen finanziellen Auswirkungen** verfassungsrechtlich **nicht zulässig** (2.2).

2.1 **Volksentscheid und Budgetverantwortung**

Gemäß Art. 50 Abs. 1 S. 1 Var. 2 HV können keine Angelegenheiten Gegenstand plebiszitärer Entscheidungen sein, die „Haushaltspläne“ betreffen.

- 2.1.1 Auch wenn der Wortlaut eine weite und eine enge Interpretation zulässt, sind jedenfalls solche Abstimmungsfragen verfassungsrechtlich unzulässig, die das **Gleichgewicht des gesamten Haushalts stören** und eine **wesentliche Beeinträchtigung des Budgetrechts** des Parlaments herbeiführen können.

2.1.2 Dieses Auslegungsergebnis ergibt sich zwingend aus dem verfassungssystematischen Kontext. Dieser weist dem **Parlament die Gesamtverantwortung für das Budgetrecht** zu. Aus der budgetrechtlichen Gesamtverantwortung ergeben sich notwendige Grenzen, wonach **strukturelle und wesentliche Eingriffe** in diesen parlamentarischen Verantwortungsbereich nicht durch plebiszitäre Entscheidungen erfolgen dürfen. Dies bestätigt auch der Grundsatz der Verfassungsorgantreue, dem auch Volksentscheide unterworfen sind.

2.1.3 In materieller Hinsicht dürfen insbesondere die **verfassungsrechtlichen Begrenzungen** des Grundgesetzes und der Hamburgischen Verfassung für die Neuverschuldung der Länder nicht unterlaufen werden. Nach dieser sogenannten „**Schuldenbremse**“ ist die Freie und Hansestadt Hamburg verpflichtet bereits ab 2013 das strukturelle Haushaltsdefizit und die Neuverschuldung kontinuierlich zurückzuführen und bis zum Jahre 2020 einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen.

2.1.4 Aus dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot und der Zuweisung der budgetrechtlichen Gesamtverantwortung an das Parlament resultiert die verfassungsrechtliche Anforderung an Abstimmungsvorlagen, die **wesentlichen finanziellen Auswirkungen hinreichend deutlich** aufzuzeigen.

2.2 Missachtung der finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben durch die Abstimmungsvorlage

Diesen finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen des Haushaltsvorbehalts in Art. 50 Abs. 1 S. 2 Var. 2 HV genügt der Gegenstand der Abstimmungsvorlage „Unser Hamburg – Unser Netz“ nicht.

2.2.1 Die Verpflichtung zum vollständigen Rückerwerb der Strom-, Gas- und Fernwärmenetze in Hamburg ist in allen denkbaren Varianten mit **erheblichen finanziellen Folgewirkungen** verbunden. Dies ergibt sich zum einen aufgrund der **Kosten**, die für den Rückerwerb aufgebracht werden müssen. Zum anderen resultiert dies aus den weiteren **erheblichen Folgekosten**, u.a. für zusätzlichen **Personalaufwand** und die notwendigen **Folgeinvestitionen** in die Modernisierung der Netzinfrastruktur. Diese Folgemaßnahmen sind die Voraussetzungen, um das verbindlichen Ziel – „eine sozial gerechte, klimaverträgliche und demokratisch kontrollierte Energieversorgung aus erneuerbaren Energien“ – über die Inhaberschaft der Netze tatsächlich überhaupt konkret fördern zu können.

2.2.2 Im Ergebnis drohen die **finanzpolitischen Handlungsspielräume** für die weitere Zukunft **weitgehend verloren** zu gehen. Allein der Rückerwerb der Netze verursacht Kosten von weit mehr als 2 Milliarden Euro. Die Erhaltung der Netzinfrastruktur verursacht jährlich zusätzliche Kosten in dreistelliger Millionenhöhe. Noch weit höhere Investitionskosten erforderte eine zielwirksame Netzmodernisierung im Sinne der Vorlage.

- 2.2.3 Die durch die Schuldenbremse ab 2013 vorgeschriebene **Rückführung des Haushaltsdefizits** (bis zum Jahre 2020 muss ein ausgeglichener Haushalt vorliegen) ist unter diesen Voraussetzungen **nicht zu realisieren**. Die Gesamtverschuldung Hamburgs beläuft sich auf mehr als 28 Milliarden Euro. Das jährliche Haushaltsvolumen beträgt demgegenüber weniger als 13 Milliarden Euro, wobei mehr als 1 Milliarde Euro bereits aktuell für den Schuldendienst (Zins- und Tilgungslasten) aufgebracht werden müssen. Hinzukommt ein weiteres strukturelles Defizit von mehr als 1 Milliarde Euro. Der Erhalt von Straßen und anderen Infrastruktureinrichtungen ist schon heute verbreitet **nicht zu finanzieren**.
- 2.2.4 Der Abstimmungsvorlage ist **kein Finanzierungs- oder Deckungsvorschlag** beigelegt, der den gemeinsamen Anforderungen der Bestimmtheit und des Haushaltsvorbehalts Rechnung trägt. Die Maßnahmen, die die Vorlage „Unser Hamburg – Unser Netz“ vorsieht, sind angesichts der **aktuellen Haushaltslage** und den **Vorgaben der Schuldenbremse** nicht tragbar. Es droht ein weitreichender Verlust der politischen Gestaltungsfähigkeit in allen Politikbereichen und eine **strukturell wesentliche Beeinträchtigung der parlamentarischen Gesamtverantwortung für das Budgetrecht**.

**Für die Richtigkeit
der Abschrift**

Prof. Dr. Christoph Moench

Dr. Marc Ruttloff

Rechtsanwalt

(

{