



# HAMBURGISCHES VERFASSUNGSGERICHT

## Urteil

HVerfG 03/06

Im verfassungsgerichtlichen Verfahren

der Volksinitiative

„Mehr Bürgerrechte, ein neues Wahlrecht für Hamburg“,  
vertreten durch die Initiatoren

1. Dr. Manfred Brandt, Moorburger Elbdeich 263, 21079 Hamburg,
2. Angelika Gardiner, Augustenhöh 7, 22761 Hamburg,
3. Michael Melcher, Ludwig-Richter-Str. 27, 22607 Hamburg,

Antragstellerin,

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte  
Dr. Bertelsmann, Bildstein, Ede, Gäbert,  
Greiner-Mai, Dr. Kühling, Ludwig und Mammitzsch,  
Osterbekstr. 90c, 22083 Hamburg,  
und  
Prof. Dr. Dr. h. c. Hans Meyer,  
Unter den Linden 6, 10099 Berlin

**g e g e n**

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg,  
vertreten durch den Präsidenten Berndt Röder,  
Rathausmarkt 1, 20095 Hamburg,

Antragsgegnerin,

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte  
Graf von Westphalen Bappert & Modest,  
Große Bleichen 21, 20354 Hamburg,

hat das Hamburgische Verfassungsgericht durch seinen Präsidenten Rapp, die Verfassungsrichterinnen v. Paczensky und Wirth-Vonbrunn sowie die Verfassungsrichter Dr. Augner, Hardt, Dr. Maselewski, Nesselhauf, Dr. Westphal und Dr. Willich aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 4. April 2007 für Recht erkannt:

**Der Antrag wird zurückgewiesen.**

**Tatbestand:**

I.

Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob die Antragsgegnerin, die Bürgerschaft, das Recht hatte, das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft, des Gesetzes über die Wahl zu den Bezirksversammlungen und des Bezirksverwaltungsgesetzes (v. 19.10.2006, HmbGVBl. S. 519 – im Folgenden: Wahlrechtsänderungsgesetz –) zu beschließen, mit dem sie das im Wege eines Volksentscheides beschlossene Wahlrecht teilweise geändert hat.

Die Antragstellerin ist die Volksinitiative „Mehr Bürgerrechte, ein neues Wahlrecht für Hamburg“. Ein von den Initiatoren dieser Volksinitiative verfasster Gesetzentwurf war dem hamburgischen Volk am 13. Juni 2004 im Rahmen der Durchführung eines Volksentscheides nach Art. 50 Abs. 3 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (- HV -, v. 6.6.1952, HmbBL I 100-a, m. spät. Änd.) zusammen mit einem eigenen Gesetzentwurf der Bürgerschaft zur Entscheidung über die Ausgestaltung des Wahlrechts für die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft und die Wahl zu den Bezirksversammlungen vorgelegt worden. Der Volksentscheid führte zur Annahme des von den Initiatoren vorgelegten Gesetzentwurfs. Das so zustande gekommene Gesetz wurde durch den Senat ausgefertigt und im Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt am 14. Juli 2004 als Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft, des Gesetzes über die Wahl zu den Bezirksversammlungen, des Bezirksverwaltungsgesetzes und des Hamburgischen Meldegesetzes (v. 5.7.2004, HmbGVBl. S. 313 – im Folgenden: Volkswahlgesetz –) verkündet.

Die Initiative zur Änderung dieses Volkswahlgesetzes beruht auf einem Gesetzentwurf der CDU-Fraktion der Hamburgischen Bürgerschaft (Bü-Drs. 18/4339). Dieser Gesetzentwurf wurde am 31. Mai 2006 im Plenum der Bürgerschaft diskutiert (Plenarprotokoll 18/58, S.

3005D - 3015C) und sodann an den Verfassungsausschuss der Hamburgischen Bürgerschaft verwiesen. Nach insgesamt fünf Beratungen im Verfassungsausschuss, darunter eine öffentliche Anhörung und eine Anhörung von Sachverständigen, am 8., 16. und 21. Juni sowie am 4. und 12. Juli 2006 (Ausschussprotokolle 18/20, 18/21, 18/22, 18/23, 18/24) wurde der Gesetzentwurf mit den vom Verfassungsausschuss empfohlenen Änderungen (vgl. Ausschussbericht des Verfassungsausschusses vom 28. August 2006, Bü-Drs. 18/4889 sowie Änderungsantrag der CDU-Fraktion, Bü-Drs. 18/5060) im Plenum der Bürgerschaft am 27. September 2006 beraten und in erster Lesung angenommen (Plenarprotokoll 18/64, S. 3358B - 3378B). Nach Stellung eines weiteren Änderungsantrages der CDU-Fraktion (Bü-Drs. 18/5111) wurde das Gesetz am 11. Oktober 2006 nochmals im Plenum der Bürgerschaft beraten, in zweiter Lesung mehrheitlich mit den Stimmen der CDU gegen die Stimmen von SPD und GAL angenommen (Plenarprotokoll 18/65, S. 3444D - 3459D) und am 27. Oktober 2006 im Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet (HmbGVBl. S. 519).

Das Gesetz über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft (WahlGBü) in der Fassung des Volkswahlgesetzes lautete auszugsweise wie folgt:

## **§ 2**

(1) Die Bürgerschaft besteht vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen aus 121 Abgeordneten. Sie werden nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gewählt.

(2) Von den Abgeordneten werden mindestens 71 nach offenen Wahlkreislisten in Mehrmandatswahlkreisen und die Übrigen nach offenen Landeslisten gewählt.

## **§ 3**

(1) Die Wahlberechtigten haben fünf Wahlkreisstimmen für die Wahl nach Wahlkreislisten und fünf Parteistimmen für die Wahl nach Landeslisten. Die Stimmen können beliebig auf die Wahlvorschläge und die in ihnen genannten Personen verteilt werden.

1. Im Rahmen der zur Verfügung stehenden Stimmenzahl können einer Person bis zu fünf Stimmen gegeben werden (kumulieren).
2. Die Stimmen können an Personen aus unterschiedlichen Wahlvorschlägen verteilt werden (panaschieren).
3. Statt oder neben der Kennzeichnung einzelner Personen können Stimmen auch an Wahlkreis- oder Landeslisten in ihrer Gesamtheit gegeben werden; auch hierbei ist es möglich zu kumulieren und zu panaschieren.

(2) Die Verteilung der 121 Sitze auf die Parteien und Wählervereinigungen richtet sich nach dem Verhältnis der Parteistimmen.

## **§ 4**

(1) Die Wahlkreisstimmen, die auf die Personen einer Wahlkreisliste und auf die Wahlkreisliste in ihrer Gesamtheit entfallen sind, werden zusammengezählt.

(2) Die Verteilung der im jeweiligen Wahlkreis nach § 18 Absatz 1 zu vergebenden Sitze auf die Wahlkreislisten erfolgt nach dem Divisorverfahren mit Standardrundung. Dabei erhält jede Wahlkreisliste so viele Sitze, wie sich nach Teilung der Summe ihrer Wahlkreisstimmen durch die Wahlzahl ergeben. Zahlenbruchteile unter 0,5 werden auf die darunter liegende ganze Zahl, ab 0,5 auf die darüber liegende ganze Zahl gerundet. Die Wahlzahl wird zunächst berechnet, indem die Zahl der insgesamt im Wahlkreis abgegebenen gültigen Wahlkreisstimmen durch die Zahl der im Wahlkreis zu vergebenden Sitze geteilt wird. Falls hiernach mehr Sitze auf die Wahlvorschläge entfallen, als im Wahlkreis zu vergeben sind, ist die Wahlzahl so heraufzusetzen, dass bei der Berechnung nach den Sätzen 2 und 3 insgesamt genau so viele Sitze auf die Wahlkreislisten entfallen, wie im jeweiligen Wahlkreis zu vergeben sind. Entfallen zu wenige Sitze auf die Wahlvorschläge, ist die Wahlzahl in entsprechender Weise herunterzusetzen. Kommt es zu gleichwertigen Rundungsmöglichkeiten, entscheidet das von der Bezirkswahlleitung zu ziehende Los.

(3) Die einem Wahlvorschlag zugefallenen Sitze werden den Personen in der Reihenfolge der Stimmenzahl zugewiesen; bei gleicher Stimmenzahl entscheidet die Reihenfolge der Benennung im Wahlvorschlag.

(4) Entfallen auf eine oder mehrere Wahlkreislisten mehr Sitze als Personen benannt sind, so werden diese unbesetzten Sitze sowie die auf die übrigen Wahlkreislisten entfallenden Sitze erneut entsprechend Absatz 2 auf die übrigen Wahlkreislisten verteilt. Entstehen hierbei nochmals Sitze, die nicht besetzt werden können, wird dieses Verfahren wiederholt, bis alle Sitze besetzt werden können.

Durch Art. 1 Nrn. 1 bis 3 Wahlrechtsänderungsgesetz sind diese Bestimmungen wie folgt geändert worden:

1. In § 2 Absatz 2 wird das Wort „offenen“ vor dem Wort „Landeslisten“ durch das Wort „gebundenen“ ersetzt.
2. § 3 wird wie folgt geändert:
  - 2.1 Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Die Wahlberechtigten haben fünf Wahlkreisstimmen für die Wahl nach Wahlkreislisten.“
  - 2.2 Absatz 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Die Wahlkreisstimmen können beliebig auf die in den Wahlvorschlägen genannten Personen verteilt werden.

Nr. 1. Im Rahmen der zur Verfügung stehenden Stimmenzahl können einer Person bis zu fünf Stimmen gegeben werden (kumulieren).

Nr. 2. Die Stimmen können als Persönlichkeitsstimmen an Personen aus unterschiedlichen Wahlvorschlägen verteilt werden (panaschieren).

Nr. 3. Statt oder neben der Kennzeichnung einzelner Personen können Stimmen auch als Listenstimmen an Wahlkreislisten in ihrer Gesamtheit gegeben werden; auch hierbei ist es möglich zu kumulieren und zu panaschieren.“
  - 2.3 Hinter Absatz 2 werden folgende Absätze 3 und 4 angefügt:

„(3) Die Wahlberechtigten haben je eine Stimme für die Wahl nach gebundenen Landeslisten.

(4) Die Verteilung der 121 Sitze auf die Parteien und Wählervereinigungen richtet sich nach dem Verhältnis der für die Landeslisten abgegebenen Stimmen.“

3. § 4 wird wie folgt geändert:
  - 3.1 Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Es wird festgestellt, wie viele

    - a) Listenstimmen auf die einzelnen Wahlkreislisten,
    - b) Persönlichkeitsstimmen für jeden Listenbewerber und
    - c) Listen- und Persönlichkeitsstimmen für die Wahlkreislisten (Parteistimmen) abgegeben wurden.“
  - 3.2 In Absatz 2 Satz 2 wird das Wort „Wahlkreisstimmen“ durch das Wort „Parteistimmen“ ersetzt.
  - 3.3 Absatz 3 erhält folgende Fassung:

„(3) Personen, die mehr Persönlichkeitsstimmen auf sich vereinigen als 30 vom Hundert der Wahlzahl, erhalten die ersten Plätze auf der Wahlkreisliste in der Reihenfolge der erhaltenen Persönlichkeitsstimmen. Bei gleicher Stimmenzahl entscheidet die Reihenfolge der Benennung im Wahlvorschlag. Die weiteren einem Wahlvorschlag zugefallenen Sitze werden dann den Personen in der Reihenfolge der Wahlkreisliste zugewiesen.“
  - 3.4 Absatz 4 erhält folgende Fassung:

„(4) Entfallen auf eine oder mehrere Wahlkreislisten mehr Sitze als Personen benannt sind, so werden diese unbesetzten Sitze durch Personen der entsprechenden Landesliste besetzt. Ist die Landesliste ebenfalls erschöpft, werden die Sitze den bisher noch nicht gewählten Personen der anderen Wahlkreislisten derselben Partei zugewiesen. Über die Reihenfolge entscheidet die Anzahl der erzielten Persönlichkeitsstimmen. Ist auch die Stimmenzahl gleich, entscheidet das von der Landeswahlleitung zu ziehende Los. Ergibt die Berechnung mehr Sitze für einen Wahlvorschlag als Bewerberinnen oder Bewerber auf Wahlkreis- und Landesliste vorhanden sind, so bleiben diese bis zum Ablauf der Wahlperiode unbesetzt.“

Nachdem die Wahlkreiskommission ihre abschließenden Empfehlungen vorgelegt hatte, wurde die Anlage zu dem (ansonsten unveränderten) § 18 Abs. 8 WahlGBü durch Gesetz vom 6. März 2007 (HmbGVBl. S. 83) geändert. Danach gibt es insgesamt 17 Wahlkreise. In sieben Wahlkreisen sind jeweils fünf, in sechs Wahlkreisen jeweils vier und in vier Wahlkreisen jeweils drei Sitze zu vergeben.

Das Gesetz über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft (WahlGBü) in der Fassung des Volkswahlgesetzes lautete weiter auszugsweise wie folgt:

## **§ 5**

(1) Bei der Verteilung der nach Landeslisten zu vergebenden Sitze werden nur Landeslisten berücksichtigt, die mindestens fünf vom Hundert der insgesamt abgegebenen gültigen Parteistimmen erhalten haben.

Diese Bestimmung ist durch das Wahlrechtsänderungsgesetz nicht geändert worden.

Das Gesetz über die Wahl zu den Bezirksversammlungen in der Fassung des Volkswahlgesetzes lautete schließlich auszugsweise wie folgt:

### **§ 1**

#### **Anwendung des Bürgerschaftswahlrechts**

(1) Auf die Wahl der Bezirksversammlungen finden die Vorschriften des Gesetzes über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft unter Maßgabe der nachfolgenden Bestimmungen entsprechende Anwendung, soweit nicht in diesem Gesetz etwas anderes bestimmt ist.

[...]

(3) § 5 Absatz 1, § 10 Absatz 2 Nummer 3, § 18 Absätze 6 bis 8 und § 39 finden keine Anwendung.

Durch Art. 2 Nr. 1.2 Wahlrechtsänderungsgesetz sind diese Bestimmungen wie folgt geändert worden:

1.2 Absatz 3 erhält folgende Fassung:

„(3) § 10 Absatz 2 Nummer 3, § 18 und § 39 finden keine Anwendung.“

II.

Der Antrag der Antragstellerin ging mit Schriftsatz vom 30. November 2006 am 4. Dezember 2006 beim Gericht ein.

Zur Begründung trägt sie im Wesentlichen vor:

Mit dem Beschluss des Wahlrechtsänderungsgesetzes habe die Antragsgegnerin die ihr nach dem Grundsatz der Organtreue verfassungsrechtlich obliegende Treuepflicht gegen-

über den Hamburger Bürgern und ihr, der Antragstellerin als Verfassungsorgan, verletzt. Dies habe die Nichtigkeit des gesamten Wahlrechtsänderungsgesetzes zur Folge.

Der Antrag sei nach Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 HV statthaft. Sie sei Verfassungsorgan oder jedenfalls Beteiligte im Sinne dieser Vorschrift. Das Hamburgische Verfassungsgericht habe dies in seinem Urteil vom 15. Dezember 2004, HVerfG 6/04, im Zusammenhang mit einer „anderen Vorlage“ im Sinne von Art. 50 Abs. 1 HV ausdrücklich anerkannt. Für Streitigkeiten über ein volksbeschlossenes Gesetz könne nichts anderes gelten. Da die Beteiligtenstellung aus ihrem Recht auf Wahrung der Organtreue durch die anderen Staatsorgane folge, die einem Volksgesetz nicht weniger geschuldet sei als einer Volksentscheidung über eine Sachfrage, ende ihre Beteiligtenstellung auch nicht mit dem Abschluss des Verfahrens nach Art. 50 HV. Eine Volksinitiative, die ein volksbeschlossenes Gesetz auf den Weg gebracht habe, sei jedenfalls solange Beteiligte im Sinne des Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 HV, bis das Gesetz zum ersten Mal Wirkung entfaltet habe. Ein Wahlgesetz entfalte Wirkung aber nicht mit dem Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens, sondern erst beim nächstfolgenden Wahlgang. Zudem dauere die Treuebindung des parlamentarischen Gesetzgebers bei einem volksbeschlossenen Wahlgesetz aus Fairnessgründen wegen der Interessenbefangenheit des Parlaments in Fragen des eigenen Machterhalts sowie wegen der mit dem Wahlgesetz begründeten Legitimation des zukünftigen Parlaments bis zur Durchführung der ersten Wahl nach dem volksbeschlossenen Wahlgesetz an. Gegen Versuche, ein volksbeschlossenes Wahlgesetz während der Legislaturperiode außer Kraft zu setzen, müsse ihr, der Antragstellerin, daher Rechtsschutz vor dem Verfassungsgericht gewährt werden.

Ihr Antrag sei auch begründet. Das ihr durch Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV gewährleistete Recht auf Teilhabe an der Staatsgewalt werde durch den Beschluss des Wahlrechtsänderungsgesetzes verletzt, da das Volkswahlgesetz, insbesondere das in legitimer und verfassungskonformer Weise beschlossene Maß an Einflussnahme des Wählers auf die personelle Zusammensetzung der Volksvertretungen, jedenfalls innerhalb der laufenden Wahlperiode nicht grundlegend hätte verändert werden dürfen.

Die vom Hamburgischen Verfassungsgericht in seinem Urteil vom 15. Dezember 2004 aufgestellten Grundsätze, dass volksbeschlossene und Parlamentsgesetze prinzipiell gleichrangig seien und volksbeschlossene Gesetze „jederzeit“ vom Parlament aufgehoben werden könnten, wie umgekehrt der Volksgesetzgeber auch Parlamentsgesetze grundsätzlich aufheben oder ändern könne, seien mit Blick auf die Besonderheiten des vorliegenden Konflikts zu konkretisieren und weiterzuentwickeln. Nach dem Grundsatz der Organtreue, der nach dem genannten Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts ausdrücklich auch für das

Verhältnis von parlamentarischem Gesetzgeber und Volksgesetzgeber gelte, müssten sich Staatsorgane so verhalten, dass sie alle ihre verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten verantwortlich und gewissenhaft, frei von Zeitnot und Pressionen ausüben könnten. Damit sei nicht Schutz vor Kompetenzüberschreitungen, sondern gegenseitige Rücksichtnahme auf die Funktionen der verschiedenen Staatsorgane gemeint. Insbesondere erfordere der Grundsatz der Organtreue eine Berücksichtigung der Auffassung der anderen Staatsorgane bei der eigenen Entscheidung. Das Parlament dürfe sich, so das Hamburgische Verfassungsgericht, nicht leichtfertig über den in einem Volksentscheid zum Ausdruck gekommenen Willen des Volkes hinwegsetzen, sondern müsse ihn würdigen und danach seine Abwägung vornehmen. Dieses Berücksichtigungsgebot sei nicht nur formeller Natur, sondern stelle auch materielle Anforderungen an Ernsthaftigkeit, Gründlichkeit und Glaubwürdigkeit der Auseinandersetzungen mit den Gründen und Zielen eines volksbeschlossenen Gesetzes. Dabei nehme ein Wahlgesetz unter den Gegenständen der politischen Gesetzgebung eine besondere Stellung ein, da es das Verfahren regele, mit dem das Parlament seine demokratische Legitimation als Organ des Staatsvolks gewinne. Bei der Änderung eines volksbeschlossenen Wahlgesetzes ergäben sich aus dem Grundsatz der Organtreue sogar besonders hohe Anforderungen, weil das Volk das Verfahren, wie es den Abgeordneten als seinen Vertretern die Staatsmacht übertrage, in einer aufwändigen Prozedur selbst bestimmt habe. Erforderlich seien daher sowohl eine substantielle Auseinandersetzung mit dem Volkswahlgesetz wie eine materielle Rechtfertigung der Änderung des Volkswahlgesetzes durch dringende, den Volkswillen überwiegende Gründe des Gemeinwohls.

Bei Anwendung dieser Maßstäbe sei Folgendes festzustellen:

Der Einfluss, den sich das Volk mit dem volksbeschlossenen Wahlrecht auf die personelle Zusammensetzung der Bürgerschaft habe sichern wollen, sei de facto auf das frühere Maß zurückgeführt, die Ziele der Volksgesetzgebung somit in ihr Gegenteil verkehrt worden. Damit diene der Beschluss der Antragsgegnerin über das Wahlrechtsänderungsgesetz allein dem Machterhalt der Führungseliten innerhalb der Regierungspartei und verstoße bereits deshalb gegen den Grundsatz der Organtreue.

Der Gesetzentwurf der Volksinitiative habe die von unterschiedlichen Seiten entwickelten Ansätze für eine Reform des alten Wahlrechts, nämlich die Einführung von Wahlkreisen mit einem zusätzlichen Stimmrecht für Wahlkreiskandidaten und die Möglichkeit, zu kumulieren und zu panaschieren, aufgenommen und so den Wählern mit einem stark personalisierten Verhältniswahlrecht mehr Einfluss auf die personelle Zusammensetzung der Bürgerschaft und der Bezirksversammlungen eingeräumt. Dies sei das Hauptziel des Gesetzes gewesen.

Das Wahlrechtsänderungsgesetz nehme diesen Einfluss des Wählers zurück. Auf die Auswahl der 50 Abgeordneten der Bürgerschaft sowie der Abgeordneten der Bezirksversammlungen, die über die Landesliste bzw. die Bezirksliste zu wählen seien, habe der Wähler keinen Einfluss mehr. Wahlkreiskandidaten rückten nur bei Erreichen der so genannten Relevanzschwelle auf, die bei 30 % der Wahlzahl – das ist der Quotient aus der Zahl der insgesamt im Wahlkreis abgegebenen gültigen Wahlkreisstimmen und der Zahl der im Wahlkreis zu vergebenden Sitze – liege. Wie eine Vergleichstudie – veröffentlicht auf der Internetseite [www.wahlrecht.de](http://www.wahlrecht.de) – zeige, hätten bei den Stadtratswahlen 2001 in Hannover, die nach einem vergleichbaren Wahlrecht durchgeführt worden seien, zwar rund 13 Kandidaten diese Schwelle überschreiten können, jedoch wäre dies ohne Einfluss auf die Zusammensetzung des Parlaments geblieben, da die Relevanzschwelle nur von Kandidaten auf den oberen Listenplätzen, die ohnehin ins Parlament eingerückt seien, erreicht worden wäre.

Im Übrigen habe sich die Antragsgegnerin weder mit den Zielen des Volkswahlgesetzes ernstlich auseinandergesetzt noch diese Ziele gegen die Zwecke des Wahlrechtsänderungsgesetzes abgewogen.

In der Begründung des Wahlrechtsänderungsgesetzes werde die wahre Absicht – die Sicherung des eigenen Einflusses auf die Zusammensetzung des Parlaments durch die Mehrheitspartei – mit Argumenten des Gemeinwohls nur verbrämt. Dies zeige besonders deutlich die Behauptung, die Ziele des volksbeschlossenen Wahlgesetzes seien im Kern erhalten geblieben. Das sei sachlich unzutreffend und unaufrichtig, da das Anliegen der Volkswahlgesetzgebung in Wahrheit auch nicht ansatzweise berücksichtigt worden sei. Insbesondere gewähre das Wahlrechtsänderungsgesetz dem Wähler auf Wahlkreisebene nur noch scheinbar eine realistische Chance, durch Kumulieren und Panaschieren einem schlecht platzierten Kandidaten zum Einzug in das Parlament zu verhelfen.

Auch habe keine abwägende Bewertung stattgefunden. Die für das Wahlrechtsänderungsgesetz angeführten Gemeinwohlbelange der Heterogenität und Funktionsfähigkeit des Parlaments seien vorgeschoben. Eine ernsthafte Erörterung dieser Gemeinwohlbelange hätte eine Diskussion darüber vorausgesetzt, in welchem Umfang diese Belange bisher gewahrt worden seien, ob sich Defizite gezeigt und welche Nachteile sich daraus ergeben hätten, und schließlich, welche Risiken sich aus dem durch das Volkswahlgesetz erweiterten Wählereinfluss für diese Belange ergeben hätten. Alle von der Opposition und den Sachverständigen vorgebrachten Argumente seien an den Vertretern der Regierungspartei abgeprallt.

Halte man die vorgebrachten Gemeinwohlbelange für aufrichtig, so seien sie jedenfalls untauglich, die Beschlussfassung über das Wahlrechtsänderungsgesetz zu rechtfertigen. Das Abwägungsergebnis halte bereits deshalb einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung nicht stand, weil die in Art. 1 Nr. 3.3 Wahlrechtsänderungsgesetz vorgesehene so genannte Relevanzschwelle und die in Art. 2 Nr. 1.2 Wahlrechtsänderungsgesetz vorgesehene Wiedereinführung der Fünfprozentklausel für die Wahlen zu den Bezirksversammlungen den Grundsatz der Wahlgleichheit verletzen. Negative Einschätzungen hinsichtlich des Qualifikationsprofils von Abgeordneten, die durch Kumulieren und Panaschieren in das Parlament einrückten, seien unangebracht. Nach Untersuchungen über in der Bundesrepublik vorhandene Wahlsysteme mit der Möglichkeit, zu kumulieren und zu panaschieren, sei die Sorge vor einer großen Zahl ungültiger Stimmen wenig fundiert und auch die Wahlbeteiligung im Ergebnis nicht negativ beeinflusst worden. Wäge man all diese Aspekte gegeneinander ab, so ergebe sich ein deutlich positives Übergewicht für das Volkswahlgesetz.

Ergänzend verweist die Antragstellerin auf die Begründung des Antrags von 58 Abgeordneten der Hamburgischen Bürgerschaft (HVerfG 4/06), deren Ausführungen zum Verstoß des Wahlrechtsänderungsgesetzes gegen den Grundsatz der Organtreue und insbesondere zum Verstoß von Art. 1 Nr. 3.3 und Art. 2 Nr. 1.2 Wahlrechtsänderungsgesetz gegen die Wahlgleichheit sie sich zu Eigen mache.

Die Antragstellerin beantragt,

festzustellen, dass die Antragsgegnerin durch ihren Beschluss des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft, des Gesetzes über die Wahl zu den Bezirksversammlungen und des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 19. Oktober 2006 (HmbGVBl. S. 519) den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Organtreue gegenüber der Antragstellerin verletzt hat.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Der Antrag auf Durchführung eines Organstreitverfahrens sei bereits unzulässig.

Die Antragstellerin sei nicht parteifähig nach Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 HV, § 14 Nr. 2 des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht (- HVerfGG - i.d.F. v. 23.3.1982, HmbGVBl. S. 59, m. spät. Änd.), da sie durch die Verfassung nicht mit eigenen Rechten ausgestattet

sei. Ihr komme keine Verfassungsorganqualität zu, da sie nur temporär und fakultativ am Verfassungsleben beteiligt sei und mithin nicht, wie dies für ein Verfassungsorgan zu fordern sei, den Staat konstituiere und seine Einheit sichere. Volksinitiativen seien verfassungsrechtlich nicht vorgegeben, bildeten sich angesichts konkreter politischer Themenstellungen ad hoc, bestünden nur zeitweilig und fielen spätestens nach Erledigung des Themas fort. Die Antragstellerin sei auch kein anderer Beteiligter, der durch die Verfassung mit eigenen Rechten ausgestattet worden sei. Gegenteiliges ergebe sich auch nicht aus dem Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 15. Dezember 2004. Dem Urteil könne nicht entnommen werden, dass eine Volksinitiative nach erfolgreichem Volksentscheid über ein Gesetz auf unabsehbare Zeit organstreitfähig bleibe. Während in jenem Urteil ein noch als eng zu bezeichnender zeitlicher Zusammenhang zwischen dem durchgeführten Volksentscheid und der nach dem Willen der damaligen Antragstellerin abzuwehrenden Maßnahme der Bürgerschaft bestanden habe, liege hier der Volksentscheid bereits mehr als zweieinhalb Jahre zurück. Auch sei die Annahme der Parteifähigkeit der seinerzeit antragstellenden Volksinitiative darin begründet gewesen, dass die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg dieser konkrete Rechte eingeräumt habe. Hier fehle es der Antragstellerin jedoch jedenfalls zum jetzigen Zeitpunkt, nämlich nach förmlicher Verkündung und nach In-Kraft-Treten des volksbeschlossenen Gesetzes, an derartigen Rechten. Art. 48 Abs. 1 HV scheidet als Grundlage von vornherein aus, weil es nicht um Fragen der Gesetzesinitiative gehe.

Ebenso wenig kämpfe die Antragstellerin um Rechte aus Art. 48 Abs. 2 HV, da es nicht um Erlass, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes durch den Volksgesetzgeber gehe. Vielmehr behaupte die Antragstellerin das Bestehen eines verfassungsrechtlichen Rechts auf tatsächliche Wirksamkeit eines rechtsförmlich verabschiedeten und in Kraft getretenen Gesetzes. Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg begründe aber keinerlei eigene Rechte für eine Volksinitiative nach förmlichem Abschluss eines Volksgesetzgebungsverfahrens. Die durch Art. 50 HV begründeten Rechte bezögen sich allein auf die Durchführung des Verfahrens plebiszitärer Willensbildung und seien mit dem Abschluss jenes Verfahrens erschöpft. Ein Recht auf tatsächliche Wirksamkeit eines rechtsförmlich verabschiedeten und in Kraft getretenen Gesetzes verleihe die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg einer Volksinitiative demgegenüber weder ausdrücklich noch implizit. Vielmehr beschränke sie sich darauf, das Verfahren der (Volks-)Gesetzgebung zu regeln, das mit Verkündung und In-Kraft-Treten des (volksbeschlossenen) Gesetzes seinen formellen Abschluss erreiche.

Die Antragstellerin sei auch nicht unter dem Gesichtspunkt des Grundsatzes der Organtreue parteifähig. Dieser diene der Ausbalancierung konfligierender Kompetenzen verschiedener Verfassungsorgane bzw. verfassungsrechtlicher Institutionen. Für eine Anwendung dieses

Grundsatzes sei daher von vornherein kein Raum, wenn es – wie hier – an der Möglichkeit einer Kollision verschiedener verfassungsrechtlicher Kompetenzen fehle.

Schließlich spreche gegen die Parteifähigkeit der Antragstellerin, dass eine Volksinitiative mit dem Abschluss des Volksgesetzgebungsverfahrens ihrer Stellung als Verfassungsrechtssubjekt, die ihr nur nach Maßgabe des Art. 50 HV eingeräumt werde, verlustig gehe. Im Übrigen ließe sich, wollte man die Parteifähigkeit der Antragstellerin anerkennen, der Zeitpunkt, bis zu dem die Parteifähigkeit wahren solle, nicht hinreichend sicher bestimmen. Insbesondere enthalte auch der von der Antragstellerin hierfür genannte Zeitpunkt der tatsächlichen Wirksamkeit des volksbeschlossenen Gesetzes letztlich ein Element der Beliebigkeit.

Des Weiteren fehle der Antragstellerin die Antragsbefugnis nach § 39 b Abs. 1 HVerfGG. Vorliegend sei die Möglichkeit einer Verletzung der von der Antragstellerin für sich in Anspruch genommenen Rechte aus dem Grundsatz der Organtreue nicht gegeben. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der daran orientierten Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts sei davon auszugehen, dass der Grundsatz der Organtreue in engstem Zusammenhang mit der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsverteilung stehe und auf eine Ausbalancierung potentiell oder tatsächlich konfligierender Kompetenzen verschiedener Verfassungsorgane ziele. An einer schutzwürdigen Kompetenz der Antragstellerin, die mit anderen verfassungsrechtlichen Kompetenzen in Konflikt geraten könnte, fehle es jedoch, da die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg gerade keinerlei eigene Rechte für eine Volksinitiative nach dem förmlichen Abschluss eines Volksgesetzgebungsverfahrens begründe. Der von der Volksinitiative für sich in Anspruch genommene Grundsatz der Organtreue komme damit einer nachwirkenden Rücksichtnahmepflicht gleich, die auf eine in der bisherigen Rechtsprechung nicht anerkannte Ausdehnung der Organtreuepflichten hinausliefe. Eine derartige nachwirkende Rücksichtnahmepflicht sei mit dem dem Rechtsinstitut der Organtreue zugrunde liegenden Gedanken, die Funktionsfähigkeit der Verfassungsorgane zu schützen und die Ausübung verfassungsrechtlich zugewiesener Befugnisse nicht zu einem bedeutungslosen Formalakt werden zu lassen, nicht zu vereinbaren. Zudem würden bei einer Anerkennung nachwirkender Rücksichtnahmepflichten die verfassungsrechtlich zugewiesenen Kompetenzen der Verfassungsorgane in nicht vorhersehbarer und daher Rechtsunsicherheit bewirkender Weise überlagert und eingeschränkt. Auch aus dem Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 15. Dezember 2004 ließen sich keine nachwirkenden Rücksichtnahmepflichten ableiten. Entscheidungsgegenstand in jenem Urteil sei eine „andere Vorlage“ gewesen. Insoweit sei eine nachwirkende Abwägungspflicht des parlamentarischen Gesetzgebers in nachvollziehbarer Weise angenommen worden. Einem Volksentscheid über eine „andere Vorlage“ mangle es an der Qua-

lität eines der allgemein bekannten Rechtsakte und es stelle sich daher die Frage, welche Konsequenzen ein entsprechender Volksentscheid für das Recht des parlamentarischen Gesetzgebers habe, abweichende Regelungen zu treffen. In dieser Konstellation erscheine die Annahme einer unter dem Vorbehalt einer Abwägung stehenden Abänderungsbefugnis der Bürgerschaft als mögliche Lösung. Demgegenüber sei offensichtlich, dass einem volksbeschlossenen Gesetz dieselbe rechtliche Verbindlichkeit und Wirksamkeit zuteil werde wie einem von der Bürgerschaft beschlossenen Gesetz – und es daher auch jederzeit geändert werden könne. Dem entspreche die durch die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg eröffnete Möglichkeit einer konkurrierenden Kompetenzzuweisung von Bürgerschaft und Volksgesetzgeber, bei der das jeweils spätere Gesetz vorgehe. Mit diesem Modell konkurrierender Kompetenzzuweisung sei es nicht vereinbar, die nach dem Verfassungswortlaut unbeschränkt bestehenden Befugnisse zur Gesetzgebung unter Rückgriff auf den ungeschriebenen Grundsatz der Organtreue inhaltlichen oder verfahrensrechtlichen Bindungen zu unterwerfen.

Jedenfalls aber sei der Antrag unbegründet, da sie, die Antragsgegnerin, nicht gegen sich aus dem Grundsatz der Organtreue ergebende Pflichten verstoßen habe.

Von Verfassungs wegen verfüge sie über die uneingeschränkte Kompetenz zum Erlass des Wahlrechtsänderungsgesetzes. Aus dem allgemeinen verfassungsrechtlichen Verhältnis zwischen parlamentarischem und Volksgesetzgeber ergebe sich keine Beschränkung ihres Rechts zur Änderung eines volksbeschlossenen Gesetzes. Nach der Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts sei von einer Gleichrangigkeit von Volkswillensbildung und parlamentarischer Willensbildung auszugehen. Einer Höherrangigkeit des Volksgesetzgebers sei das Hamburgische Verfassungsgericht wegen der in mehrfacher Hinsicht herausgehobenen Stellung der Bürgerschaft gegenüber dem Volksgesetzgeber und dem verfassungsrechtlich gebotenen Übergewicht der parlamentarischen Legislative ausdrücklich entgegen getreten. Eine andere Beurteilung rechtfertige sich auch nicht daraus, dass es sich bei dem geänderten Gesetz um ein Wahlgesetz handle. Unabhängig von der geregelten Materie handle es sich in formeller Hinsicht um ein Gesetz wie jedes andere. Auch dass das Wahlgesetz durch Volksentscheid beschlossen worden sei, ändere nichts daran, dass es sich um ein „normales“ Gesetz handle. Ein Mehr an demokratischer Legitimität komme dem Gesetz nicht zu, da sowohl Volk als auch Bürgerschaft jeweils in Ausübung verfassungsrechtlich begründeter Befugnisse wahlgesetzliche Regelungen erlassen dürften. Schließlich verschaffe auch die mit dem Volkswahlgesetz beabsichtigte größtmögliche Wahlfreiheit diesem keine besondere Stellung. Es handle sich hier nicht um die Umsetzung eines Verfassungsauftrages zur Optimierung der Entschließungsfreiheit der Wähler, die gegenüber re-

striktiveren Tendenzen des parlamentarischen Wahlrechtsgesetzgebers zu verteidigen wäre. Vielmehr besage der Grundsatz der Freiheit der Wahl in erster Linie, dass jeder sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben können müsse. Darüber hinaus verbiete er Ausgestaltungen des Wahlverfahrens, die die Entschließungsfreiheit des Wählers in einer innerhalb des gewählten Wahlsystems vermeidbaren Weise einengten. Daraus könne jedoch keinesfalls ein verfassungsrechtliches Optimierungsgebot für ein Höchstmaß an Entschließungsfreiheit hergeleitet werden.

Eine Einschränkung der Kompetenz zum Erlass des Wahlrechtsänderungsgesetzes unter dem Gesichtspunkt der Organtreue bestehe bereits deshalb nicht, weil die Antragstellerin nach Abschluss des Volksgesetzgebungsverfahrens über keinerlei verfassungsrechtliche Kompetenz mehr verfüge und es nachwirkende Organtreuepflichten in dem von der Antragstellerin unterstellten Sinne nicht gebe.

Hilfsweise trage sie vor, dass, wenn denn der Grundsatz der Organtreue vorliegend Anwendung fände, sie den aus diesem Grundsatz abzuleitenden Anforderungen vollumfänglich genügt hätte. Das Hamburgische Verfassungsgericht habe in seinem Urteil vom 15. Dezember 2004 einen Verstoß gegen den Grundsatz der Organtreue hinsichtlich eines Volksentscheides über eine „andere Vorlage“ geprüft und im Ergebnis verneint. Das Gericht habe festgestellt, dass, zum einen, in der Bürgerschaft mehrere Anträge gestellt und im Plenum beraten worden seien, und dass, zum anderen, der Senat sich durch die Beantwortung mehrerer Kleiner Anfragen und in Gestalt einer Senatsvorlage mit dem Volksentscheid und der Notwendigkeit einer Abweichung davon auseinandergesetzt habe. Dabei habe das Gericht allein formal betrachtet, in welchem Umfang Bürgerschaft und Senat in einen Prüfungs- und Abwägungsprozess eingetreten seien, hinsichtlich der Bürgerschaft also, wie häufig sich diese – sei es als Plenum, sei es in Ausschüssen – mit dem Vorhaben einer Abweichung vom Inhalt des Volksentscheides beschäftigt habe. Eine inhaltliche Würdigung der entsprechenden parlamentarischen Vorgänge habe das Gericht hingegen nicht vorgenommen. Den danach durch den Grundsatz der Organtreue allein und allenfalls begründeten verfahrensrechtlichen Prüfungs- und Berücksichtigungspflichten sei sie hinreichend nachgekommen. Dies zeige sich an mehreren Debatten zum Thema in Aktuellen Stunden im Plenum der Bürgerschaft vor Einleitung des förmlichen Gesetzgebungsverfahrens sowie den nach Vorlage des Entwurfs des Änderungsgesetzes erfolgten mehrfachen Beratungen im Plenum der Bürgerschaft sowie im Verfassungsausschuss unter Einbeziehung einer öffentlichen Anhörung und einer Sachverständigenanhörung.

Aber auch wenn es für die Frage, ob sie gegen den Grundsatz der Organtreue verstoßen habe, abweichend von den im Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 15. Dezember 2004 angelegten Maßstäben auf eine ausreichende inhaltliche Prüfung und Abwägung des volksbeschlossenen Wahlrechts im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Wahlrechtsänderungsgesetz ankommen sollte, läge ein Verstoß gegen diesen Grundsatz nicht vor. Die im Bericht des Verfassungsausschusses niedergelegten Erwägungen zeigten, dass eine hinreichende Auseinandersetzung mit den widerstreitenden Argumenten stattgefunden habe. Selbst wenn man schließlich diese Auseinandersetzung für inhaltlich unzureichend hielte, sei dennoch ein Verstoß nicht gegeben, weil der Grundsatz der Organtreue lediglich als Missbrauchsschranke wirke. Ein Missbrauch der Kompetenzen durch den parlamentarischen Gesetzgeber liege aber nicht bereits dann vor, wenn er sich in einen bewussten Widerspruch zu einer vorherigen Entscheidung des Volksgesetzgebers setze. Vielmehr müssten weitere, konkret nachweisbare Umstände hinzutreten, die einen Missbrauch begründen könnten, wie beispielsweise das Fehlen jeglicher sachlicher Erwägungen. Derartige Umstände lägen aber nicht vor.

Ein Gesetzgebungsverbot inhaltlicher Art, wie es die Antragstellerin hinsichtlich der Abänderung des volksbeschlossenen Maßes an Einfluss des Wählers auf die personelle Zusammensetzung der Volksvertretungen letztlich fordere, lasse sich aus dem Grundsatz der Organtreue nicht begründen. Auch die Notwendigkeit einer materiellen Rechtfertigung des Wahlrechtsänderungsgesetzes durch dringende, den Volkswillen überwiegende Gründe des Gemeinwohls lasse sich aus dem Gebot gegenseitiger Rücksichtnahme von Verfassungsorganen nicht herleiten; für eine derartige Prüfung sei daher im Organstreitverfahren kein Raum.

Das Hamburgische Verfassungsgericht hat dem Senat von der Einleitung des Verfahrens gemäß § 39 c Abs. 2 HVerfGG Kenntnis gegeben.

### **Entscheidungsgründe:**

I.

Der Antrag ist unzulässig.

Nach Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 HV, §§ 14 Nr. 2, 39 a ff. HVerfGG entscheidet das Verfassungsgericht über die Auslegung der Verfassung aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der

Rechte und Pflichten eines Verfassungsorgans oder anderer Beteiligter, die durch die Verfassung mit eigenen Rechten ausgestattet sind.

Es fehlt an der nach Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 HV erforderlichen Parteifähigkeit der Antragstellerin; sie ist weder Verfassungsorgan (1.) noch andere Beteiligte, die durch die Verfassung mit eigenen Rechten ausgestattet ist (2.).

1.

Nach der Definition des Bundesverfassungsgerichts, der sich das Gericht anschließt, ist ein Organ im Bereich geschriebener Verfassungen nur dann als Verfassungsorgan anzuerkennen, wenn es in der Verfassung selbst konstituiert ist, die Kompetenzen dieses Organs sich unmittelbar aus der Verfassung ergeben und dessen spezifische Funktion und Wesensart einheitsbegründend oder integrierend auf den Staat wirken, m. a. W. dessen Entstehen, Bestehen und verfassungsmäßige Tätigkeit recht eigentlich den Staat konstituiert und seine Einheit sichert (vgl. Bemerkungen des Bundesverfassungsgerichts zu dem Rechtgutachten von Professor Richard Thoma, in: JöR 6 [1957], S. 194, 197 f.).

Eine Volksinitiative erfüllt die danach zu fordernden Kriterien eines Verfassungsorgans nicht. Zwar wird eine Volksinitiative durch Art. 50 HV ermöglicht; daraus leiten sich bestimmte Kompetenzen im Rahmen des verfassungsrechtlich vorgesehenen Verfahrens der Volkswillensbildung ab. Es fehlt einer Volksinitiative jedoch an einer auf den Staat wirkenden einheitsbegründenden oder integrierenden spezifischen Wesensart und Funktion. Volksinitiativen bilden sich jeweils nur aus Anlass konkreter politischer Themenstellungen für die Dauer des Verfahrens der Volkswillensbildung und auch dann nur unter der Voraussetzung, dass eine Mindestzahl von Bürgern das Anliegen der Initiatoren unterstützt. Die Existenz von Volksinitiativen und damit verbundener verfassungsrechtlicher Kompetenzen ist damit verfassungsrechtlich zwar – jeweils anlassbezogen und temporär – möglich, jedoch nicht zwingend vorgegeben. Die vom Volk ausgehende Staatsgewalt wird vielmehr in der Regel, unabhängig von Volksinitiativen und der durch sie veranlassten Volkswillensbildung, durch die Bürgerschaft als gewählte Volksvertretung ausgeübt.

2.

a)

Art. 50 HV begründet für eine Volksinitiative bzw. deren Initiatoren im Rahmen eines gestuften Verfahrens jeweils bestimmte Kompetenzen, um den Volkswillen einer der in Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV vorgesehenen Entscheidungsformen zuzuführen, d. h. dem Erlass, der Änderung oder der Aufhebung eines Gesetzes oder einer Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung im Rahmen der Zuständigkeit der Bürgerschaft. Jedenfalls dann, wenn eine Volksinitiative durch die Bürger eine solche Unterstützung erreicht, die mit einem erfolgreichen Volksbegehren eine hinreichend tragfähige Formierung eines Volkswillens zum Ausdruck bringt und damit das Gesetzesinitiativrecht nach Art. 48 Abs. 1 HV begründet, das dem Gesetzesinitiativrecht der Verfassungsorgane Senat und Bürgerschaft gleich geordnet ist, vermögen die aus Art. 50 HV folgenden verfassungsrechtlichen Kompetenzen einer Volksinitiative dieser eine solche verfassungsrechtliche Bedeutung einzuräumen, die es rechtfertigt, sie als andere Beteiligte i. S. v. Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 HV zu bezeichnen (vgl. HVerfG, Urteil vom 15.12.2003, HVerfG 4/03; Urteil vom 15.12.2004, HVerfG 6/04).

Wegen der in Art. 50 HV angelegten, nur anlassbezogenen und temporären Existenz von Volksinitiativen sowie der unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Kompetenzen, die je nach erreichtem Stadium des Verfahrens der Volkswillensbildung zu unterscheiden sind, kann die Bestimmung, ob die Volksinitiative mit eigenen verfassungsrechtlichen Rechten ausgestattet ist, nicht abstrakt getroffen werden. Vielmehr muss auf die einzelfallbezogenen Umstände zum Zeitpunkt der verfassungsgerichtlichen Entscheidung abgestellt werden (vgl. ähnlich auch Engelken, DVBI 2005, S. 415, 417).

Bei Anlegung dieses einzelfallbezogenen Maßstabes ist die Antragstellerin vorliegend nicht (mehr) durch die Verfassung mit eigenen Rechten ausgestattet. Die Antragstellerin bzw. deren Initiatoren bildeten den Ausgangspunkt eines Verfahrens der Volkswillensbildung zu einem neuen Wahlrecht. Dieses Wahlrecht ist in der Form des von den Initiatoren vorgelegten Gesetzentwurfs zur Änderung verschiedener Gesetze im Rahmen eines Volksentscheides angenommen, vom Senat ausgefertigt und im Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet worden. Damit ist das auf die Herbeiführung der in Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV vorgesehenen Entscheidungsform der Änderung eines Gesetzes bzw. mehrerer Gesetze gerichtete Verfahren der Volkswillensbildung erfolgreich abgeschlossen worden. Das der Volksinitiative nach Erreichen eines Volksbegehrens von Art. 48 Abs. 1 HV eingeräumte Geset-

zesinitiativrecht ist betätigt und umgesetzt worden. Weitergehende verfassungsrechtliche Kompetenzen als diejenigen, die der Durchführung des Volkswillensbildungsverfahrens bis zu dessen Abschluss dienen, lassen sich Art. 50 HV nicht entnehmen.

Dieses Ergebnis steht nicht im Widerspruch zu dem Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 15. Dezember 2004. Dort war zwar eine Volksinitiative nach erfolgreich durchgeführtem Volksentscheid wegen ihres verfassungsrechtlichen Status aus Art. 50 HV als andere Beteiligte i. S. v. Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 HV anerkannt worden. Der Volksentscheid bezog sich jedoch nicht auf die Annahme eines Gesetzentwurfs, sondern auf die Annahme einer „anderen Vorlage“ in Form einer an den Senat gerichteten Aufforderung. Während die Annahme eines Gesetzentwurfs durch Volksentscheid mit der anschließenden Ausfertigung des Gesetzes und der Verkündung des Gesetzes im Gesetz- und Verordnungsblatt abgeschlossen und als Gesetz allgemeinverbindlich wird, fehlt es nach Annahme einer „anderen Vorlage“ an einer das Verfahren der Volkswillensbildung in vergleichbarer Weise abschließenden Feststellung bzw. Verkörperung der Rechtsverbindlichkeit der in Form der anderen Vorlage erfolgten Befassung mit einem Gegenstand politischer Willensbildung. Außerhalb von Gesetzgebung sind der politischen Willensbildung des Volkes i. S. v. Art. 50 HV lediglich die Gegenstände zugänglich, zu denen die Bürgerschaft aus ihrer Zuständigkeit heraus sonstige Beschlüsse fassen kann, wie etwa Empfehlungen, Ersuchen, Entschlüsse, Resolutionen oder Aufforderungen. Hinsichtlich der verbindlichen politischen Umsetzung des jeweiligen Gegenstandes der politischen Willensbildung im Sinne einer volksbeschlossenen „anderen Vorlage“ kann sich vielfältiger Klärungsbedarf ergeben. Während bei einem volksbeschlossenen Gesetz feststeht, dass der parlamentarische Gesetzgeber darauf verwiesen ist, für abweichende Regelungen den Weg einer Gesetzesänderung im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren zu gehen, stellt sich der Prozess politischer Willensbildung im Fall einer „anderen Vorlage“ als noch nicht abgeschlossen dar, sondern bedarf, je nach der konkreten Ausgestaltung der „anderen Vorlage“, noch einer politischen Umsetzung bzw. Klärung. Auch wenn die politische Umsetzung einer „anderen Vorlage“ selbst nicht mehr Bestandteil der in Art. 50 HV geregelten einzelnen Verfahrensstufen der Volkswillensbildung ist, weil die Volkswillensbildung als solche mit dem Volksentscheid abgeschlossen ist, können sich aus einer im Wege eines Volksentscheides beschlossenen „anderen Vorlage“ insoweit noch gewissermaßen nachwirkende Rechte der Volksinitiative ergeben, als es einer Umsetzung bzw. Beachtung der „anderen Vorlage“ bedarf, um dieser die mit der politischen Willensbildung bezweckte Geltung bzw. Durchsetzung zu verschaffen. Allein für eine derartige fortwirkende Rechtsstellung der Volksinitiative bei „anderen Vorlagen“ ist nach der Rechtsprechung des Gerichts die Parteifähigkeit einer Volksinitiative nach durchgeführtem Volksentscheid anerkannt worden.

b)

Ebenso wenig führt der verfassungsrechtliche Grundsatz der Organtreue zu einer Ausstattung der Antragstellerin mit eigenen Rechten durch die Verfassung.

Zwar kann sich auch eine Volksinitiative in der Regel auf den aus dem Grundgesetz entwickelten und für die Landesverfassungen ebenfalls geltenden Grundsatz der Organtreue berufen (vgl. HVerfG, Urteil vom 15.12.2004, HVerfG 6/04; vgl. ferner David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004, Art. 50 Rn. 11; Borowski, DÖV 2000, S. 481, 490 f.). Danach haben sich die Staatsorgane im Verhältnis zueinander so zu verhalten, dass sie ihre verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten verantwortlich und gewissenhaft, frei von Zeitnot und Pressionen ausüben können (vgl. HVerfG, Urteil vom 15.12.2004, HVerfG 6/04). Die Voraussetzungen für die Berufung auf den Grundsatz der Organtreue sind: Zum einen muss der Anspruchsberechtigte ein Staatsorgan oder mit vergleichbaren verfassungsmäßigen Kompetenzen ausgestattet sein, und zum zweiten müssen ihm überhaupt verfassungsrechtliche Zuständigkeiten aktuell zustehen (vgl. dazu auch Schenke, Die Verfassungsorgantreue, 1977, S. 37 ff.: zur Notwendigkeit einer „Speisung“ der Verfassungsorgantreue durch verfassungsgesetzliche Kompetenznormen). Eine gegenüber der Volksinitiative wegen deren Recht auf Teilhabe an der Staatsgewalt nach Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV verfassungsrechtlich gebotene Organtreue kann daher nur solange eingefordert werden, wie die Volksinitiative selbst durch die Verfassung mit eigenen Rechten aus Art. 50 HV ausgestattet ist und sich innerhalb eines entsprechenden staatsorganschaftlichen Kompetenzgefüges befindet. Diese Voraussetzungen sind hier nicht mehr erfüllt.

Die der Antragstellerin jedenfalls nach Erreichen des Stadiums eines erfolgreichen Volksbegehrens im Rahmen des Volkswillensbildungsverfahrens nach Art. 50 HV zukommende staatsorganschaftliche Stellung (vgl. dazu auch BVerfG, Beschluss vom 9.7.1997, BVerfGE 96, 231, 240 f.) ist beendet, weil das Verfahren der Volkswillensbildung abgeschlossen ist. Mit Abschluss dieses Verfahrens geht zugleich einher, dass der Antragstellerin auch die sich allein aus Art. 50 HV etwaig ergebenden verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten einer Volksinitiative nicht mehr zukommen. Damit hat sie mangels aktuell vorhandener verfassungsrechtlicher Kompetenzzuweisung gegenüber der Bürgerschaft keine Rechtsstellung mehr, aus der heraus sie eine Verletzung des Grundsatzes der Organtreue rügen könnte. Dies gilt ungeachtet des Inhalts des durch Volksentscheid beschlossenen Gesetzes. Denn die einer Volksinitiative zukommenden verfassungsrechtlichen Kompetenzen unterscheiden

sich nicht nach dem jeweiligen Regelungsgegenstand eines durch Volksentscheid beschlossenen Gesetzes.

Ob hingegen eine Pflicht der Bürgerschaft zur Organtreue gegenüber dem – von einer Volksinitiative zu unterscheidenden – Volk, das seinen Willen in einem volksbeschlossenen Gesetz zum Ausdruck gebracht hat und insoweit als verfasstes Staatsorgan tätig geworden ist (vgl. David, a.a.O., Art. 50 Rn. 5, 11), also dem Volksgesetzgeber gegenüber, besteht und wie weit diese Pflicht ggf. im Einzelfall reicht, ist eine von der Frage des geltend gemachten Anspruchs auf Wahrung des Grundsatzes der Organtreue gegenüber der Volksinitiative zu unterscheidende Frage. Eine etwaige Verletzung dieses Grundsatzes gegenüber dem Volksgesetzgeber kann nach Abschluss des Volksgesetzgebungsverfahrens nur im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle überprüft werden. Dass der Volksgesetzgeber nach Abschluss des Volksgesetzgebungsverfahrens nicht (mehr) handlungsfähig ist und daher nicht selbst um gerichtlichen Rechtsschutz zur Durchsetzung der ihm gegenüber geschuldeten Organtreue nachsuchen kann, ist die Konsequenz der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung der Volkswillensbildung als eines auf die Herbeiführung der in Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV genannten Entscheidungsformen begrenzten Verfahrens. Der Anspruch auf Beachtung der im Verfahren der Volkswillensbildung herbeigeführten Entscheidungen nach Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV durch den parlamentarischen Gesetzgeber erschöpft sich insoweit in einer rein politischen Bindungswirkung (vgl. Borowski, a.a.O., S. 483 f. u. S. 488 f.).

3.

Die Parteifähigkeit der Antragstellerin lässt sich schließlich auch nicht aus dem Rechtsgedanken der rechtsstaatlich gebotenen Gewährung umfassenden gerichtlichen Rechtsschutzes begründen. Der nach Art. 19 Abs. 4 Satz 1 Grundgesetz – GG – gewährleistete Anspruch auf umfassenden Rechtsschutz gegen die öffentliche Gewalt findet für die Antragstellerin bereits deshalb keine Anwendung, weil die staatsorganschaftliche Rechtsposition, auf die sich die Antragstellerin mit dem Grundsatz der Organtreue beruft, nicht zu den subjektiven Rechten zählt, deren Rechtsschutz Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG gewährleistet. Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG dient dem Schutz subjektiver Rechte von Grundrechtsträgern gegenüber der Exekutive und setzt damit ein spezifisch personales Element des subjektiven Rechts voraus; Rechtspositionen des organschaftlichen Rechtskreises wie beispielsweise Organkompetenzen sind somit keine subjektiven Rechte i. S. v. Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG (vgl. Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 8. Aufl. 2006, Art. 19 Rn. 35, 48; Schmidt-Aßmann, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Band III, Stand: November 2006, Art. 19 Rn. 147 f. m.w.N.).

II.

Eine Kostenentscheidung ist nicht zu treffen, da gemäß § 66 HVerfGG im Verfahren vor dem Verfassungsgericht keine Kosten erhoben werden und weil auch eine Auslagenerstattung, wie sie für einige besondere Verfahrensarten vorgesehen ist, hier nicht in Betracht kommt.

Die Entscheidung ist mit 7 zu 2 Stimmen ergangen.

Rapp

Dr. Augner

Hardt

Dr. Maselewski

Nesselhauf

v. Paczensky

Dr. Westphal

Dr. Willich

Wirth-Vonbrunn