

Protokoll/ Wortprotokoll

der öffentlichen Sitzung

des Verfassungs- und Bezirksausschusses

Sitzungsdatum: 16. November 2010
Sitzungsort: Hamburg, im Rathaus, Raum 151
Sitzungsdauer: 17:04 Uhr bis 20:31 Uhr
Vorsitz: Abg. Kai Voet van Vormizeele (CDU)
Schriftführung: Abg. Britta Ernst (SPD)
Sachbearbeitung: Claudia Kuhlmann

Tagesordnung:

1. Drs. 19/7710 Entwurf eines Gesetzes über die Zusammenführung der Stadtteile Hamm-Nord, Hamm-Mitte und Hamm-Süd und die Schaffung des Stadtteils Neuallermöhe (Gesetzentwurf Senat)

2. Drs. 19/7067 Volksinitiative „Die Stadt gehört uns - keine Privatisierung gegen den Bürgerwillen“ (Bekanntmachung Präsident der Bürgerschaft)
- Der Haushaltsausschuss ist federführend, der Verfassungs- und Bezirksausschuss ist mitberatend. -
zusammen mit
Drs. 19/7068 Volksinitiative „Unser Hamburg - Unser Netz“ (Bekanntmachung Präsident der Bürgerschaft)
- Der Umweltausschuss ist federführend, der Verfassungs- und Bezirksausschuss ist mitberatend. -
und

- Drs. 19/7250 Feststellung des Senats über das Zustandekommen der
Volksinitiative „Unser Hamburg - Unser Netz“
(Bericht Senat)
- Der Umweltausschuss ist federführend, der Verfassungs- und
Bezirksausschuss ist mitberatend. -
sowie
- Drs. 19/7251 Feststellung des Senats über das Zustandekommen der
Volksinitiative „Die Stadt gehört uns - keine Privatisierung gegen den
Bürgerwillen“
(Bericht Senat)
- Der Haushaltsausschuss ist federführend, der Verfassungs- und
Bezirksausschuss ist mitberatend. -

Hier: Anhörung von Auskunftspersonen gem. § 58 Abs. 2 GO
3. Drs. 19/7412 Vorschlag der Bezirksversammlung zur Einteilung der Wahlkreise zu
Bezirksversammlungswahlen im Bezirk Altona
(Bericht Senat)
4. Verschiedenes

Anwesende:

I. Ausschussmitglieder

Abg. Dr. Andreas Dressel (SPD)
Abg. Barbara Duden (SPD)
Abg. Britta Ernst (SPD)
Abg. Robert Heinemann (CDU)
Abg. Farid Müller (GAL)
Abg. Hans-Detlef Roock (CDU)
Abg. Christiane Schneider (Fraktion DIE LINKE)
Abg. Richard Seelmaecker (CDU)
Abg. André Trepoll (CDU)
Abg. Carola Veit (SPD)
Abg. Kai Voet van Vormizeele (CDU)

II. Ständige Vertreterinnen und Vertreter

Abg. Horst Becker (GAL)
Abg. Günter Frank (SPD)

III. Weitere Abgeordnete

Ole Thorben Buschhüter (SPD) i.V.
Vera Jürs (CDU)
Thomas Kreuzmann (CDU) i.V.
Jenny Weggen (GAL)
Monika Westinner (CDU)

IV. Senatsvertreterinnen und Senatsvertreter

Senatskanzlei

Herr LRD Dr. Jürgen Schween

Behörde für Inneres und Sport

Herr LRD Willi Beiß
Herr RD Asmus Rösler

V. Auskunftspersonen

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
Herr Prof. Dr. Christian Winterhoff, Rechtsanwalt, Hamburg

VI. Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Bürgerschaftskanzlei

Claudia Kuhlmann

VII. Vertreterinnen und Vertreter der Öffentlichkeit

31 Personen

Vor Eintritt in die Tagesordnung

Der Ausschuss beschloss einvernehmlich, die Reihenfolge der Tagesordnung zu ändern und die ursprünglich unter TOP 3 vorgesehene Beratung zur Drs.19/7710 als TOP 1 zu behandeln.

Zu TOP 1

Keine Niederschrift, siehe Bericht an die Bürgerschaft.

Zu TOP 2 (Wortprotokoll)

Der Ausschuss beschloss einvernehmlich, ein Wortprotokoll zu führen.

Vorsitzender: Damit würde ich jetzt drum bitten, dass wir in die eigentliche Anhörung eintreten. Wir haben eine schriftliche Vorlage sozusagen schon mal vorab bekommen von Herrn Professor Bull. Andere liegen mir zumindest zurzeit noch nicht vor. Ich würde darum drum bitten, das Verfahren so zu gestalten, dass wir nacheinander den Sachverständigen das Wort erteilen, Sie bitte in der gebotenen Kürze – also, ich weiß, dass es eine schwierige Materie ist und will Sie auch in Ihren fachlichen Ausführungen dazu nicht beschneiden, bitte aber dennoch darum, zu beachten, dass wir bei vier Sachverständigen sonst vielleicht den Rahmen ein bisschen überdehnen –, also mit der gebotenen Kürze, soweit möglich, Ihre Meinung darzustellen und würde dann vorschlagen, dass wir danach in eine Gesamtrunde eintreten, die die Fraktionen beinhalten. Ist das so einvernehmlich? – Dann würde ich jetzt einfach mal von links außen anfangen aus meiner Sicht, Herr Professor Dr. von Arnauld. – Sie haben das Wort.

Herr Dr. von Arnauld: Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Es ist mir etwas gefährlich, denjenigen, der da Neuling ist, anfangen zu lassen. Deswegen: Was verstehen Sie unter der gebotenen Kürze, wenn ich ganz dezent nachfragen darf? Wie viel Minuten würden Sie dafür veranschlagen? Damit ich ein bisschen auf die Uhr schauen kann.

Vorsitzender: Ich würde bewusst davon absehen, Ihnen einen Minutensatz mitgeben zu wollen. Es war eher als Ermahnung gedacht, also sozusagen die Ausschweifigkeit nicht bis zum letzten Glied zu treiben, sondern vielleicht gelegentlich daran zu denken, dass wir vier Sachverständige haben.

Herr Dr. von Arnauld: Ich will es versuchen zu beherzigen als weiche Steuerung. Vielleicht zur Einschätzung vorab: Ich habe hinsichtlich der Initiative "Die Stadt gehört uns", das ist die Drucksache 19/7067, keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Da wären vielleicht Umformulierungen nötig, aber dann wäre das meines Erachtens

verfassungsrechtlich machbar. Ich habe allerdings erhebliche Bedenken gegenüber der zweiten Initiative "Unser Hamburg – Unser Netz". Das ist die Drucksache 19/7068. Zwischen beiden Initiativen gibt es zwei wesentliche Unterschiede, die ich schon mal vorweg benennen möchte.

Das eine mal: "Die Stadt gehört uns" zielt auf eine Änderung der Hamburgischen Verfassung und ist deswegen meines Erachtens an anderen Maßstäben zu messen als eine Initiative, die im Rahmen der Verfassung, der verfassungsrechtlichen Spielregeln, eine Maßnahme beschließen lassen möchte. Das bezieht sich einmal auf die Anwendbarkeit des Haushaltsvorbehalts in Artikel 50, Absatz 1 der Hamburgischen Verfassung und zum anderen auch auf die Anforderung hinsichtlich der hinreichenden Bestimmtheit von Normen, die bei Verfassungsnormen nicht ganz so ausgeprägt sein muss wie bei anderen Beschlüssen. Von diesem Bestimmtheitsgrundsatz ist allerdings zu unterscheiden die hinreichende Klarheit der Anträge mit Blick auf die Kenntnis und Kenntnismöglichkeit der Abstimmenden. Das ist bei Initiativen im Volksgesetzgebungsverfahren natürlich immer der Fall. Ich würde hier eher von Abstimmungs Klarheit und -wahrheit sprechen, um das zu unterscheiden von dem Grundsatz der Bestimmtheit der Norm mit Blick auf den Rechtsanwender – können die damit umgehen oder nicht?

Der zweite Punkt ist, dass "Unser Hamburg – Unser Netz" konkrete haushaltswirksame Maßnahmen beschließen will, wohingegen die andere Initiative "Die Stadt gehört uns" lediglich ein Verfahren festlegen möchte, eben ein Plebiszit, hinsichtlich der Entscheidungen über künftige Privatisierungen von öffentlichen Unternehmen. Das sind meines Erachtens beides entscheidende Gesichtspunkte.

Zunächst zur ersten Initiative 19/7067, also in der Reihenfolge der Drucksachen, "Die Stadt gehört uns". Meines Erachtens findet der Haushaltsvorbehalt aus Artikel 50 der Hamburgischen Verfassung keine Anwendung, weil hier auch und gerade im Bereich der Beschlussfassung über haushaltsrelevante Fragen eine Änderung der Verfassung herbeigeführt werden soll und somit die Artikel 50, Absatz 1, Satz 2 aus meiner Sicht als Maßstab wegen Gleichrangigkeit ausscheidet. Es zielt eben hier gerade auf eine Änderung. Man könnte allenfalls auf höherrangiges Bundesverfassungsrecht zurückgreifen, das hier meines Erachtens allerdings auch nicht sperrt. Man würde hier dann auf den Grundsatz der Verfassungshomogenität, Homogenitätsprinzip in Artikel 28, Absatz 1 Grundgesetz zurückgreifen können, der aber nicht Uniformität vorschreibt, und auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht, auf das natürlich auch das Land Hamburg in seiner Haushaltsführung verpflichtet ist. Da wir es hier aber mit einer Beschlussfassung über ein Referendum zu tun haben, das durchzuführen ist, also eine verfahrenrechtliche Dimension das Ganze hat und noch keine eigenständige, haushaltswirksame Bedeutung, sehe ich nicht, dass das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht bedroht wäre durch eine solche Regelung. Und ich sehe auch nicht die Verfassungshomogenität in Gefahr, wenn Hamburg eine solche Regelung einführen würde.

Konkrete Verkaufspläne dann unter Geltung einer solchen Regelung könnten in der Tat haushaltswesentliche Bedeutung bekommen. Das wäre aber dann im Einzelfall von Einzelfall zu Einzelfall zu klären. Ein Hinweis an dieser Stelle allerdings: Es würde dann vermutlich Streit entstehen können, in welchem Verhältnis der neue 4b zu dem Absatz 1 steht, denn Absatz 1 unterwirft nur Volksinitiativen einem Haushaltsvorbehalt, vorgesehen ist ein Referendum. Hier geht die Initiative – in diesem Fall verfassungsmäßig wäre es dann vorgesehen – vom Senat aus und nicht von der Bevölkerung, sodass der Absatz 1 nicht ausdrücklich, eben nicht *expressis verbis*, Anwendung finden würde. Man müsste also hier, wenn das gewollt wäre, eine Abstimmungsregelung finden für den Fall, dass dieser 4b eben tatsächlich so beschlossen würde. Andere materiell-rechtliche Bedenken habe ich nicht. Also in materiell-rechtlicher Hinsicht sehe ich hier keine ernstzunehmenden verfassungsrechtlichen Hürden.

Bei eher formellen Aspekten bei der Bestimmtheit sehe ich noch ein bisschen Nachbesserungsbedarf. Der Tatbestand enthält eine Reihe von sehr unbestimmten und vagen Begriffen. Es ist von Verkauf, öffentlichen Unternehmen, Daseinsvorsorge und Infrastruktur die Rede. Das alles sind Begriffe, die nicht ganz genau festgelegt sind meines Erachtens, aber hinlänglich konkretisierbar sind mit Blick darauf, dass wir es mit einer Verfassungsbestimmung zu tun haben, die im politischen Prozess weiter konkretisiert werden kann. Und wir alle wissen, dass über Verfassungsbestimmungen immer Streit möglich ist. Es kann nicht Aufgabe sein, eben eine Verfassungsänderung daran zu messen, dass sie ganz präzise vollziehbar ist, zumal man eben bei der Interpretation auch die Begründung mit heranziehen könnte. Einzig bedenklich wäre für mich, aus meiner Sicht, der Begriff des Gemeinwohls, der – Herr Bull hat es in seiner schriftlichen Stellungnahme schon angedeutet – im Grunde lehrformelartig ist, der kaum etwas hinzufügt, weil praktisch alles dem Gemeinwohl dienen sollte, was der Staat tut, auch die öffentlichen Unternehmen. Hier ist die Frage, ob das redundant ist und eventuell sogar gestrichen werden könnte ohne Substanzverlust, oder ob es weiter konkretisierbar ist.

Rechtsfolge in Satz 1 ist vom Inhalt her klar. Gemeint ist natürlich, dass die Veräußerung nur nach einem positiven Volksentscheid zulässig sein soll, hier steht nur „ein Volksentscheid“. Es ist klar, dass wenn der Volksentscheid negativ ausgehen sollte, nicht verkauft werden darf; das ist das alte LBK-Problem vermutlich. Also deswegen nehme ich an, dass das gemeint ist. Man kann darüber nachdenken, ob das ein Gegenstand der Nachbesserung sein könnte. Sonst habe ich keine weiteren Bedenken, auch in Bestimmtheitshinsicht, nur ein Satz 4 fehlt meines Erachtens, der einer entsprechenden Regelung in Absatz 4a folgen würde, nämlich "Absatz 3, Sätze 5, 7 und 10 bis 13 sind sinngemäß anzuwenden". Es fehlt noch an einer Bestimmung des Verfahrens. Da wir ein Referendum haben und kein Referendumsverfahren – zumindest im Bereich der Verfassung – festgelegt ist, böte sich das möglicherweise an, was die Abstimmungstage angeht und die Modalitäten. Abstimmungsklarheit ist meines Erachtens kein Problem. Mit Blick auf die Begründung sind Regelbeispiele genannt, die den Abstimmenden deutlich genug machen, was eigentlich von ihnen verlangt ist. Soweit zu der ersten Vorlage, wie gesagt, ein paar Nachbesserungen, die ich anregen würde, insbesondere beim Gemeinwohl, sonst sehe ich keine durchgreifenden Bedenken.

Anders dagegen bei der Initiative "Unser Hamburg – Unser Netz" und hier möchte ich in den beiden Sätzen, die ein bisschen unglücklich miteinander verquickt sind, getrennt vorgehen. Der erste Satz regelt das eigentliche Ziel, die Aktion, nämlich den Rückkauf, die Rückübernahme der Strom-, Fernwärme- und Gasleitungsnetze. Hier habe ich erst mal Zweifel hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Haushaltsvorbehalt, der hier nun Anwendung findet, weil wir keine verfassungsändernde Bestimmung haben. Zunächst zur Reichweite des Haushaltsvorbehalts, dieser spricht von Haushaltsplänen. Das ist ein Begriff, der traditionell im deutschen Verfassungsrecht immer wieder auftaucht im Zusammenhang mit Plebisziten, zurückgeht auf Artikel 73, Absatz 4 der Weimarer Reichsverfassung, dort bereits auftauchte und traditionell so interpretiert wird, dass nicht bloß das Haushaltsgesetz im förmlichen Sinne gemeint ist, sondern auch alle Vorlagen mit wesentlichen Auswirkungen auf den Haushalt. Da haben wir natürlich dann dieses schwammige Wesentlichkeitskriterium; zu dem später.

Meines Erachtens ist dieser traditionelle Finanzvorbehalt Inhalt der Regelung in Artikel 50, Absatz 1, Satz 2 der Hamburgischen Verfassung. Es ist zwar der Begriff im Dezember 2008 neu eingeführt worden – der frühere Begriff lautete Haushaltsangelegenheiten –, meiner Ansicht nach aber diene diese Änderung ausweislich der amtlichen Begründung zum verfassungsändernden Gesetz nicht der Ausweitung finanzwirksamer Plebiszite, sondern lediglich der Klarstellung. Das wird deutlich durch den Verweis auf das Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts zur Initiative VolXUni, im Grunde ein Urteil, das der Rückführung, wenn man so will, des sehr weit gefassten Begriffs Haushaltsangelegenheiten auf den Sinngehalt des Begriffs Haushaltsplan entsprach, wie es der Rechtsprechung anderer Landesverfassungsgerichte zu diesem Zeitpunkt entsprach. Die ausdrückliche

Bezugnahme auf dieses Urteil macht meines Erachtens die klarstellende Zielrichtung der Verfassungsänderung deutlich. Damit ist festzustellen, ob diese Initiative nach einer wertenden Gesamtbeurteilung, so auch das Hamburgische Verfassungsgericht, in die quantitative und qualitative Kriterien einfließen müssen, wesentliche Auswirkungen auf den Haushalt hat.

Ich kann hier natürlich nur von den Zahlen ausgehen, die ich bekommen habe. Das ist natürlich alles jetzt nur auf Basis dessen, dass das tatsächlich – es ist natürlich alles auch Schätzungen –, einigermaßen verlässliche Zahlen sind. Die Zahlen sind meines Erachtens aber sehr deutlich. Für den Rückkauf alleine werden momentan geschätzt 3 Milliarden Euro, die aufgewendet werden müssten allein für den Rückkauf der genannten Netze. In Rücksicht zu stellen ist natürlich auch, dass jemand in einer schlechten Verhandlungsposition ist, wenn er gesetzlich oder rechtlich verpflichtet ist, etwas zurückzukaufen, weil natürlich derjenige, der es dann nachher in der Hand hat, ihm das zu verkaufen, die Preise eventuell ein bisschen nach oben schrauben kann. 3 Milliarden Euro wären das Dreifache des für das Jahr 2011, das Haushaltsjahr 2011 vorgesehenen Etats der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, also der zuständigen Behörde in diesem Falle. Und es wären etwa 27 Prozent des Gesamthaushalts der Freien und Hansestadt Hamburg für das Haushaltsjahr 2011 in Höhe von 11 Milliarden Euro, nicht differenziert hier nach gebundenen und freien Kosten, freien Haushaltsposten. Das heißt also, wenn man jetzt noch nach den freien Mitteln differenzieren wollte, wäre die Quote natürlich noch dramatisch viel höher. Wenn man das vergleicht mit Zahlen aus der Rechtsprechung, dann liegen diese Zahlen alleine schon dramatisch viel höher als andere Entscheidungen, die schon von Verfassungswidrigkeit ausgegangen sind. VolXUni-Entscheidung, Uni Hamburg, ging es damals darum ... Verfassungsgericht Hamburg hat 850 Millionen Euro für exorbitant gehalten, das war das 2,9-fache des Haushalts der Uni Hamburg zu dem damaligen Zeitpunkt und es waren 9,9 Prozent des Gesamthaushalts der Freien und Hansestadt Hamburg. Das Bundesverfassungsgericht, der Zweite Senat in seiner damaligen Funktion als Landesverfassungsgericht für Schleswig-Holstein, hat 2000 einen Anteil am Gesamtetat von 0,5 bis 0,7 Prozent bereits als eine wesentliche Belastung des Haushaltes ausgeflaggt. Das nur erst mal zu den reinen Zahlen in Proportion.

Umschichtungen im Haushalt werden in der Rechtsprechung und auch im Schrifttum überwiegend für unzulässig gehalten. Ich wäre da ein bisschen großzügiger zwar, aber auch nur im Rahmen des Zumutbaren. Wenn man sich überlegt, dass hier eine Vervierfachung des Jahresetats der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt notwendig wäre – auf die 1 Milliarde müssten ja die 3 Milliarden noch draufkommen, man kann noch ein bisschen was abziehen von Ausgaben, die dann gekürzt würden, aber man muss es ja letztlich draufschlagen –, ist das etwas, was im Haushalt überhaupt nicht mehr durch Umschichtungen sinnvollerweise weggesteckt werden kann. Faktisch würde das einen Zwang zur Kreditaufnahme bedeuten und das ist etwas, was einhellig in Rechtsprechung und Literatur zurückgewiesen wird als Folge von Volksinitiativen. Ganz unabhängig davon, dass die Zinsbelastung – das ist schon ein Grund der Haushaltsautonomie –, die Zinsbelastung würde bei einem Zinssatz von 5 Prozent sich auf etwa 150 Millionen Euro pro Jahr summieren. Also alles andere als Peanuts. Natürlich kann man nachdenken über eine zeitliche Streckung. Der momentane Antrag deutet nicht darauf hin, von dem man auszugehen hat. Der kann natürlich nachgebessert werden, aber hier ist von „unverzüglich“ und „vollständig“ die Rede und das suggeriert zumindest dem Abstimmenden, auf dessen Horizont man abstellen muss – so das Hamburgische Verfassungsgericht –, dass hier ein Ad-hoc-, auf einen Schlag Rückerwerb beantragt wird.

Wenn man das umformulieren wollte und eine zeitliche Streckung ins Auge fasste, wäre das meines Erachtens angesichts der gewaltigen Summe, um die hier diskutiert wird, ebenfalls keine Alternative. Wenn man mal 0,5 bis 0,7 Prozent ansetzen würde, Bundesverfassungsgericht – und auch das war eigentlich schon eine verfassungswidrige Grenze – und das ganz naiv linear fortschreiben würde, dann würde man 50 Jahre lang eine

Bindung eines doch immerhin erheblichen Teils des Gesamtetats der Freien und Hansestadt Hamburg herausbekommen. Über 50 Jahre lang würde man eben immer einen Teil des Etats, den das Bundesverfassungsgericht bereits für wesentlich eingestuft hat, reservieren müssen, allein für die Kosten des Rückkaufs.

In diese Betrachtung der qualitativen Kriterien, auch der Dauer der Belastung, ist auch noch einzustellen, dass zusätzliche Personalkosten anfallen würden, die momentan nicht mitgerechnet sind. E.ON schätzt wohl, dass circa 1000 Mitarbeiter betroffen wären, die rückzuübernehmen wären und dann eben in Staatsdienst stünden. Auch das ist eine Zahl, die gigantisch ist im Vergleich zu den Zahlen, über die bisher in der Landesverfassungsrechtsprechung diskutiert wurde. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat bei 0,071 Prozent Gesamtetat ansteigend auf 0,7 Prozent des Gesamtetats eine Verfassungswidrigkeit mal angenommen mit Blick auf die Einstellung zusätzlicher Lehrer, weil dort über 400 zusätzliche Lehrerstellen geschaffen werden sollten. Wir reden aber über eine Kumulation von Rückkaufsbelastung und Dauerstellen, die von der öffentlichen Hand zu übernehmen wären. Nicht mitgerechnet sind außerdem unter Umständen nötige Investitionen in die bestehenden Netze, hier geht es um Unterhaltungskosten, die natürlich auch anfallen. Das war ein Grund für den Bremischen Staatsgerichtshof, einmal bei Unterhaltungskosten für Schulgebäude ebenfalls das in Rechnung mit zu stellen.

Wir haben also eine Kumulation von verschiedensten Kriterien, die für sich genommen schon andere Landesverfassungsgerichte dazu gebracht haben, zu sagen, hier ist eine wesentliche Beeinträchtigung gegeben; und das mit exorbitant höheren Zahlen. Meines Erachtens also liegt das alles jenseits der bisher anerkannten Grenzen in der Landesverfassungsrechtsprechung. Das Hamburgische Verfassungsgericht hat in der VolXUni-Entscheidung auch noch gewürdigt, ob, ich zitiere: "einseitig und erheblich zu Gunsten eines Politikbereichs in die Haushaltsplanung eingegriffen wird" und das erscheint mir auch noch ein ganz wichtiger Gesichtspunkt, um das verständlich zu machen. Denn ein Plebiszit kann eben auch immer nur nach einem Projekt zur Zeit fragen. Wenn man nach einem anderen Projekt fragen würde, das möglicherweise ebenfalls sozial und ökologisch sinnvoll ist, möglicherweise höchst sinnvoll ist, würde man eben auch hier wieder dazu kommen, dass möglicherweise Leute dem zustimmen. Diese Projekte aber wären durch eine so extreme Haushaltsbelastung ebenfalls gesperrt. Das heißt, die politische Gestaltungsfähigkeit ist bei einer solchen massiven Haushaltsbelastung eben möglicherweise auf Jahre hinaus erheblich eingeschränkt und nicht nur für den parlamentarischen Gesetzgeber, sondern auch für andere Plebiszite, für andere Volksinitiativen.

Angesichts der materiellen Verfassungswidrigkeit der Vorlage aus meiner Sicht kommt es auf die Bestimmtheitsaspekte und Abstimmungs Klarheit und -wahrheit nur noch untergeordnet an. Die Verpflichtung zu allen „notwendigen Schritten“, die drinsteht, bedeutet letztlich, dass die Konkretisierung dessen, was notwendig ist, Senat und Bürgerschaft übertragen werden. Eine solche Konkretisierungsdelegation allerdings ist – wie das Hamburgische Verfassungsgericht in der VolXUni-Entscheidung festgestellt hat – unzulässig, weil den Abstimmenden eindeutig mitgeteilt werden müsse, worüber sie eigentlich abstimmen, über welchen konkreten Schritte. Dort war von "im Rahmen des Möglichen" die Rede und ähnlich wie "im Rahmen des Möglichen" wäre "notwendig" hier das Einfallstor, um zu flexibilisieren, eventuell zu strecken, das Ganze irgendwo einigermaßen noch mit dem Haushalt in Abstimmung zu bringen.

Und schließlich die Abstimmungswahrheit. Wenn "unverzüglich" drinsteht, wird suggeriert, das Ganze ginge auf einen Schlag. Was auf gar keinen Fall geht, ist, auf einen Schlag den Rückerwerb zu machen. Wenn man irgendwo irgendetwas noch erreichen möchte, ginge es allenfalls – meines Erachtens aber im Ergebnis nicht – über eine Streckung, über eine langfristige Streckung, wenn man schaut, wie man das ansonsten hinbekommt. Das allerdings wird durch die momentane Formulierung nicht suggeriert. Damit würden die

Abstimmenden in der derzeitigen Fassung irreführt, eine Änderung wäre deswegen zwingend notwendig.

Schließlich Satz 2: Dieser Satz 2 hat mir ein bisschen Schwierigkeiten bereitet, nämlich mit Blick darauf, was er eigentlich möchte. Der Satz 2 liefert zunächst erst mal das Motiv für Satz 1 nach, indem gesagt wird: Wir kaufen die Anteile zurück und zwar deswegen, weil damit bezweckt ist, dass am Ende alles eben in eine „klimaverträgliche“ und „sozial gerechte“ und „demokratisch kontrollierte Energieversorgung“ überführt wird. Motive allerdings gehören – auch das hat das Hamburgische Verfassungsgericht bereits ausdrücklich entschieden – nicht in einen Antrag, sondern in die Begründung hinein. Als Motiv also hat es hier nichts zu suchen. Wenn es einen Sinn haben soll, muss es einen anderen Zweck verfolgen und der Zweck könnte sein, anzuordnen, was nach dem Rückerwerb der Anteile mit diesen Anteilen zu geschehen hat. Dass nämlich dann die wieder öffentlichen Unternehmen, die die Netze bewirtschaften, auf „sozial gerechte“ und „klimaverträgliche“ Energiepolitik verpflichtet sind. „Demokratisch kontrolliert“ können wir ausklammern, das ist rein deskriptiv, denn ein öffentliches Unternehmen unterliegt als solches eben der demokratischen Kontrolle, also hier mischen sich auch deskriptive und präskriptive Elemente in einer unglücklichen Weise. Wenn aber das gemeint ist, zu sagen, wir wollen einen zweiten Antrag nachgeschaltet – nicht nur Rückerwerb, sondern dann noch Verpflichtung auf eine entsprechende Politik – muss das auch ausdrücklich klargestellt werden. Das ist momentan nicht der Fall.

Und schließlich Abstimmungswahrheit: Die inhaltliche Unbestimmtheit "sozial gerecht und klimaverträglich" unterminiert eigentlich von innen heraus jegliche echte Verbindlichkeit dieses Abstimmungsziels. Was sozial gerecht ist und was klimafreundlich ist, ist natürlich etwas, was kaum jemals justitiabel ist, das wird immer politisch festgelegt werden müssen. Und man kann sich im Grunde die Testfrage stellen, wie die Bindungswirkung gegenüber Senat und Bürgerschaft aussehen soll. Wann würde das Abweichungsgesetzgebungsverfahren nach Artikel 50, 4a der Hamburgischen Verfassung in Aktion treten? Wann würden Senat und Bürgerschaft von einer sozial gerechten und klimaverträglichen Politik abweichen, sodass 2,5 Prozent der Hamburgischen Stimmberechtigten innerhalb von 3 Monaten beantragen können, dass ein Referendum abgehalten wird? Das ist schlechterdings nicht vorstellbar, weil der Zeitpunkt nicht da ist, weil wir keine griffigen Kriterien haben. Selbst der Hinweis auf erneuerbare Energien hilft nicht viel weiter, auch wenn er zumindest eine Richtung vorgibt. Erst dann letztlich, wenn Senat und Bürgerschaft sich mit einer offenen Erklärung verabschieden würden von den erneuerbaren Energien – was meines Erachtens ebenso unsinnig wie unwahrscheinlich wäre –, könnte man tatsächlich sagen, jawohl, jetzt ist hier gegen verstoßen worden. Das heißt auch hier hindert letztlich diese inhaltliche Unbestimmtheit jegliche Verbindlichkeit. Der Zusatz "verbindliche Ziele sind" führt also auch hier in die Irre, weil es nie ein verbindliches Ziel sein kann, sondern eigentlich nichts weiter in dieser Form darstellt als das, was auch das Hamburgische Verfassungsgericht in der Entscheidung "Bildung ist keine Ware" gesagt hat, eigentlich ein Umformulieren der Volksgesetzgebung in eine unverbindliche Meinungsäußerung. Das wird dann eben auch der Würde des Volksgesetzgebungsverfahrens nicht gerecht. So weit meine Einschätzung zu den beiden Vorlagen.

Vorsitzender: Ja, vielen Dank Herr Professor von Arnould für Ihre Worte. Ich glaube auch, das war ungefähr der Zeitrahmen, den ich mir ungefähr erhofft hatte. – Herr Professor Dr. Bull, Sie haben das Wort.

Herr Dr. Bull: Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich will ebenfalls das Ergebnis meiner Überlegungen vorweg nehmen. Ich halte beide Volksinitiativen für zulässig, mit bestimmten Änderungswünschen in Bezug auf die Formulierungen, die ich ja schon in meiner

schriftlichen Stellungnahme (**Anlage**) ausgeführt habe. Ich muss nun leider, nachdem Herr von Arnould sich doch zu der zweiten Volksinitiative in Bezug auf den Haushaltsvorbehalt sehr ausführlich geäußert hat, diese Frage doch noch etwas aus meiner Sicht vertiefen. Sonst hätte ich ja einfach sagen können, jawohl, wir stimmen überein in der Beurteilung der ersten Initiative, aber schon bei der könnte das, was Sie, Herr von Arnould gesagt haben über die Reichweite des Haushaltsvorbehalts, eine Rolle spielen.

Und zwar vor allem deshalb, weil der Bremer Staatsgerichtshof ein nicht ganz unähnliches Volksgesetz verworfen hat als einen Verstoß gegen die Bremische Verfassung, die ihrerseits auch einen ähnlichen Finanzvorbehalt hatte oder Haushaltsvorbehalt hatte wie die Hamburger Verfassung, nämlich die Formulierung war dort bis vor einiger Zeit und als Grundlage dieses Staatsgerichtshofurteils seinerzeit gültig: Ein Volksentscheid über den Haushaltsplan und so weiter ist unzulässig. Die Hamburger Verfassung sagt das ja bekanntlich auch in dieser Form: Die Unzulässigkeit von Volksinitiativen und in der Folge davon von Volksbegehren und Volksentscheiden. Das ist diese Abfolge, die die Verfassung vorsieht, wenn es um Haushaltspläne geht. Und da haben Sie nun zur Interpretation, Herr von Arnould, sich berufen auf die Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts in Sachen, wie hieß es?

(Herr Dr. von Arnould: VolXUni war das!)

" VolXUni – Rettet die Bildung". Ich verstehe die Änderung, die der hamburgische Verfassungsgesetzgeber, das war das Parlament – auf Anstoß von außen hin, muss man ja sagen –, im Dezember 2008 beschlossen hat, gerade als eine Klarstellung in Richtung Einengung des Finanztabus, des Finanzvorbehalts. Denn seinerzeit hat das Hamburgische Verfassungsgericht geurteilt über die weitere Fassung, die seinerzeit eben auch von dem Verfassungsausschuss der Bürgerschaft ausdrücklich beschlossen war. Es war der weite Begriff der "Haushaltsangelegenheiten", wörtlich, im Gegensatz zu dem zur Abstimmung gestellten Begriff "Haushalt" beschlossen worden, Seite 20 des Hamburger Verfassungsgerichtsurteils vom April 2005. Und die Änderung ist also nachträglich erfolgt und in der Begründung der Änderung heißt es, in der Drucksache 19/1476, Seite 3: "Mit dem Begriff Haushaltspläne statt Haushaltsangelegenheiten wird klargestellt, dass finanzwirksame Vorlagen grundsätzlich zulässig sind." Anders als eben auf der Grundlage des Begriffs Haushaltsangelegenheiten vom Verfassungsgericht seinerzeit entschieden worden ist. Da steht in Klammern noch: "Vergleiche HVerfG 5/04". Das ist dieses Urteil. Aber die Klarstellung bezieht sich eben darauf, dass es einen weiteren Bereich der zulässigen Volksinitiativen geben soll. Insofern meine ich also, müssen wir für die Hamburger Verfassungslage davon ausgehen, dass eben nur Haushaltspläne nicht Gegenstand von Volksinitiativen und so weiter sein können. Und nun ist natürlich bekannt, dass verschiedene Landesverfassungsgerichte auch diesen Begriff "Haushaltspläne" extensiv ausgelegt haben im Sinne einer Verhinderung von finanzwirksamen Volksentscheiden. Finanzwirksam, was dann mehr oder weniger genau definiert worden ist als so eine generelle Linie. In der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte kann man ja feststellen, dass die wesentlichen Finanzwirkungen ausgeschlossen sein sollen, dass wesentliche Einwirkungen auf die Möglichkeit, die faktische und rechtliche Zuständigkeit des Parlaments als Haushaltsgesetzgeber über die zur Verfügung stehenden Finanzen zu entscheiden, eingeschränkt wird oder eben nicht eingeschränkt wird. Dieser Wesentlichkeitsbegriff, Sei haben es auch erwähnt, ist natürlich außerordentlich schwammig und ist ein Einfallstor für diejenigen, die Volksgesetzgebung wegen ihrer finanziellen Folgen, aber vielleicht auch aus anderen Gründen, ablehnen.

Die Rechnung der Kosten von Volksentscheiden in der Rechtsprechung, auch das Bundesverfassungsgericht, das ja als Landesverfassungsgericht für Schleswig-Holstein entschieden hat vor einigen Jahren. Diese Berechnung knüpft an an Prozentteile,

prozentuale Anteile vom Haushaltsvolumen oder an der freien Spitze. Ich teile nicht die Kritik an der Rechtsprechung, sie sei schon zu großzügig, sie lasse schon zu viele Folgen zu, so habe ich Sie verstanden?

(Herr Dr. von Arnould: Beim Bundesverfassungsgericht? Nein.)

Also, dann habe ich das missverstanden. Also, jedenfalls meine ich, dass es im Sinne der Zulassung von Volksgesetzgebung liegt, dass auch durchaus spürbare Wirkungen auf den zu beschließenden Haushalt möglich sind. Wenn die Verfassung dem Volk die Möglichkeit gibt, politische Entscheidungen zu treffen mit finanziellen Folgen, also insbesondere ist das ja immer im Schulbereich streitig, dann muss der Haushaltsgesetzgeber sich darauf einstellen, genauso wie er sich darauf einstellen muss, dass ein Teil, ein großer Teil des Haushalts, bereits bevor er die erste Zahl niederschreibt, festgelegt ist. Durch Personalkosten, durch vertragliche Bindungen, durch gesetzliche Verpflichtungen aller Art. Auch zum Beispiel durch Entscheidungen von Verfassungsgerichten, die – nein, auf der Landesebene nicht aber beim Bund ja – zum Beispiel auch Milliarden umgewälzt haben, zum Missvergnügen des Bundestages und der für den Haushalt sonst Zuständigen.

Also, das ist eine Kernaussage zum Wesen der Volksgesetzgebung und der vorgelagerten Initiativen und Begehren, dass der parlamentarische Gesetzgeber nicht, wie das immer behauptet wird und auch von vielen Landesverfassungsgerichten behauptet wird, in seiner Zuständigkeit, seiner Kompetenz, unzulässig eingeschränkt wird, wenn das Volk in Sachgesetzen etwas beschließt, was finanzielle Auswirkungen hat. Nein, der Haushaltsgesetzgeber muss sich darauf einstellen, so wie er sich auf andere, vorgegebene Festlegungen einstellen muss. Man soll nicht dogmatisch sein und alles bis ins Letzte festlegen oder ausschließen wollen. Also wenn vielleicht ein Beschluss gefasst würde, der nun tatsächlich das gesamte Budget umzuschichten nötig machen sollte, dann würde das vielleicht nicht mehr zulässig sein. Aber von solchen Extremfällen ist ja nie die Rede. Ich halte auch die zweite Volksinitiative nicht für eine solche, die nun die Bürgerschaft nötigen würde, die nächsten Haushalte ausschließlich zum Wiedererwerb der früher mal öffentlichen Netze zu verwenden. Aber ich komme darauf noch mal etwas näher zurück.

Zur ersten Volksinitiative sei dann nur noch gesagt, in Anschluss an das, was auch Herr von Arnould schon herausgestellt hat: Die Bestimmtheit lässt nach meiner Einschätzung zu wünschen übrig. Und es ist vielleicht auch zu überdenken, die Begriffe auszutauschen. "Verkauf" ist zu untechnisch, "Veräußerung" ist ein Verfassungsbegriff, der besser wäre, in Artikel 72 Absatz 3 der Hamburger Verfassung schon verwendet. Es könnte aber auch sein, dass gesellschaftsrechtliche Vorgänge nicht erfasst sind durch die bisherige Fassung, die auch ausgeschlossen sein sollen. Vielleicht sollte man dazu auch noch mal Gesellschaftsrechtler befragen, was es alles für Möglichkeiten gibt, mit Umwandlungen dieser und jener Art, oder Umfirmierungen oder Anteilsveräußerungen oder was weiß ich, Verpfändungen oder sonst welchen Sachen, Leasing und dergleichen, wirtschaftlich Zustände herzustellen, die von dieser Initiative auch nicht gewollt sind. Oder aber, ob nicht andererseits durch die sehr weitgehende Formulierung, dass auch Anteilsverkäufe ausgeschlossen sein sollen, vielleicht die eine oder andere wirtschaftlich und sozial und politisch sehr sinnvolle Aktion ausgeschlossen würde. Also ich kann mir durchaus vorstellen, dass im Zuge von Umstrukturierungen, wie sie in dem Feld der öffentlichen Unternehmen auch üblich sind, nicht nur in dem der privaten Wirtschaft, dass da auch die Stadt sich von der einen oder anderen Aktivität zu Recht befreien möchte aus vernünftigen Gründen. Und sei es, weil das Unternehmen nicht rentierlich ist oder sei es, weil es nicht zum Aufgabenbereich des Staates gehört, diese und jene Form der "Daseinsvorsorge" – ich nenne es in Anführungsstrichen – den Begriff im weitesten Sinne vorzuhalten. Also da wäre vielleicht doch noch mal nachzudenken. Ich habe eine Formulierung vorgeschlagen, die

vielleicht das Gemeinde trifft, die aber ihrerseits auch vielleicht noch mal überdacht werden kann, auf Seite 3 meines Papiers, bevor ich zum Haushaltsvorbehalt komme.

Was den Haushaltsvorbehalt nun konkret bei der ersten Initiative angeht, habe ich keine Bedenken, die Zulässigkeit der Initiative zu bejahen. Ich habe, wie man das als Jurist so macht, zunächst mal den Obersatz ausführlich dargelegt, und das habe ich getan in der Weise, wie ich Ihnen eben vorgetragen habe, dass ich auf den Sinn der Volksgesetzgebung abgestellt habe und damit Sie, die Abgeordneten der Hamburgischen Bürgerschaft, bitte sich an Ihre eigene, frühere Fassung zu erinnern, die bewusst einen größeren Bereich von Volksgesetzgebung zulassen wollte. Aber selbst wenn man dazu käme, diesen Vorbehalt der Haushaltspläne so auszulegen, dass wesentliche, erhebliche, schwere Eingriffe in das Budget ausgeschlossen sein sollen – wobei eben rechtlich gar nicht das Budget betroffen ist, sondern die Folgen, die die Bildung von... die Schaffung von Tatsachen, aus denen der Haushaltsgesetzgeber dann Konsequenzen ziehen muss. Das ist ja das, was eigentlich verhindert werden soll durch das Finanztabu. Selbst, wenn man das also nun anerkennt, dass hier eine höhere Grenze für Volksinitiativen besteht als nach dem puren Wortlaut der Verfassung, kann jedenfalls die Initiative "Die Stadt gehört uns – keine Privatisierung gegen den Bürgerwillen" nicht unter solch einen Wesentlichkeitsvorbehalt fallen. Die Initiative ist zunächst ja nur auf eine Ergänzung der Verfassung ausgerichtet, die das Verfahren betreffen soll – Sie haben das auch herausgearbeitet – und könnte deswegen sogar an einer anderen Stelle der Verfassung stehen als eine Sicherung gegen Alleingänge der Exekutive bei der Veräußerung von Staatsgut über Artikel 72 (3) hinaus. Aber selbst davon abgesehen sind die Folgen des Verkaufs öffentlicher Unternehmen keine solchen, die nun den Haushaltsgesetzgeber vor unüberwindliche Schwierigkeiten stellen würden. Der Bremer Staatsgerichtshof hat zwar – das war der Anlass dafür, warum ich das noch mal ausführlich hier vorgetragen habe – eine andere Position vertreten. Bei einem Ortsgesetz hat er gesagt, dass auch die Einnahmen aus der Veräußerung staatlichen oder kommunalen Wirtschaftsvermögens zu den kommunalen oder staatlichen Finanzierungsquellen gehören und deswegen also nun irgendwie mit dem Haushaltsplanvorbehalt abgesichert seien. Aber abgesehen davon, dass in Hamburg keinerlei Veräußerungen etwa schon Veräußerungserlöse in den Haushaltsplan, den nächsten, eingestellt worden wären – verbessern Sie mich, wenn das der Fall sein sollte –, würden solche prognostizierten Einnahmen sicherlich nicht nun, wenn sie denn wegfielen, weil ein Volksentscheid negativ ausginge – man muss ja 1000 Bedingungen erst mal erfüllen, bevor das geschieht –, dann diese Volksinitiative unzulässig machen.

Nun zu der zweiten Initiative. Hier hat Herr von Arnould sicher mit Recht auf Mängel der Bestimmtheit hingewiesen. Ich nehme an, dass der ganze zweite Satz eher als ein politisches Signal gemeint ist, als ein Stück symbolische Politik, oder als eine Aufforderung, sich zu bekennen, einen Anstoß zu einer politischen Diskussion darüber, was denn "sozial gerecht", "klimaverträglich" und so weiter sein soll. Über einen solchen Anstoß zur intensiven Diskussion kann man sich als Demokrat eigentlich nur freuen, weil bekanntlich eben, wie sich an verschiedensten Äußerungen des Volkswillens oder Unwillens jetzt in letzter Zeit zeigt, wichtige Fragen nicht hinreichend intensiv diskutiert worden sind. Und wenn dann also nun ein Parlament aufgefordert werden soll vom Volk selber – "Macht die Energiepolitik sozial gerechter, klimaverträglicher, kontrolliert sie besser" –, kann man dagegen eigentlich keine rechtlichen Einwände haben.

Was nun die Übernahme in die öffentliche Hand angeht, so ist auch hier natürlich eine gewisse Unschärfe darin schon enthalten, dass nicht gesagt wird, in welche Rechtsform es übernommen werden soll. Es könnte ja vielleicht sogar genügen, sich Verfügungsrechte zu sichern über die bestehenden Netze. Und dann würde ich vermutlich mit meiner Rechnung der Kosten zu ganz anderen Ergebnissen kommen als zu den 3 Milliarden, die Sie genannt haben. Und noch weiter muss man ja sich fragen, ob denn wirklich die Interpretation zwingend ist, dass nun, wenn Senat und Bürgerschaft verbindlich aufgefordert werden, alle notwendigen Schritte – streichen wir mal das Wort "unverzüglich" – alle notwendigen

Schritte zu unternehmen, um diese Netze wieder vollständig in die öffentliche Hand zu übernehmen; ob damit wirklich eine Bindung künftiger Haushalte schon beschlossen wäre. Also ich beobachte Politik als ein Feld, auf dem immer sehr, sehr viele unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten bestehen.

Und bei einem so schwierigen und komplexen Thema wie der Sicherung der Netze für die öffentliche Hand, oder genauer, für Kontrolle durch den Staat im Sinne einer bestimmten inhaltlichen Politik, gibt es sicherlich eine Mehrzahl von möglichen Schritten. Man könnte also vielleicht hinzufügen, eine ganze Reihe von Schritten sind nicht möglich, sind ausgeschlossen durch die Rechtslage etwa, sodass man vielleicht in dieser Volksinitiative noch hinschreiben müsste: "alle notwendigen und zulässigen Schritte", aber das ist eigentlich selbstverständlich, dass nur zulässige Schritte unternommen werden können. Und da, wo die Verkäufer, die jetzigen Netzeigentümer, nicht bereit sind zu verkaufen oder zu einem Wucherpreis zu verkaufen, da ist vielleicht dann auch gar keine Möglichkeit gegeben, diesem Ansinnen oder Anliegen oder dieser Aufforderung des Volkes Rechnung zu tragen. Und dann wird man andere Überlegungen anstellen müssen. Ich wehre mich also dagegen, hier eine zwingende Kausalität zwischen diesem Beschluss und der Belastung des Hamburger Haushalts mit 3 Milliarden Euro anzunehmen. Das scheint mir eine der häufig anzutreffenden Notwendigkeitsüberlegungen, bei denen man immer besonders nachfragen muss, ob wirklich das Ziel dieses Mittel notwendig macht. Also als ganz anderes Beispiel dazu fällt mir nur ein Satz ein aus dem berühmten Abhörurteil des Bundesverfassungsgerichts, wo es heißt: Wenn der Staat es erlaubt, dass es einen Verfassungsschutz gibt – das steht im Grundgesetz so –, dann muss er auch alle Möglichkeiten schaffen, damit dieser Verfassungsschutz seine Aufgaben ordentlich erfüllen kann. Ein Fehlschluss, ein Schluss, der überkommen ist aus dem – wie man damals kommentiert hat –, obrigkeitlichen Polizeirecht. Da dachte man so, wenn das Ziel richtig ist, dann muss das Mittel gar nicht im Gesetz stehen, das ergibt sich von selber, ist zwingend.

So ist das mit solchen Maßnahmen, solchen vielschichtigen, von vielerlei Dingen abhängigen Maßnahmen, ganz gewiss nicht. Und vielleicht empfiehlt es sich, in diesem Zusammenhang dann einfach mal auch den Landesrechnungshof zu bitten, wie es ja in der Verfassung vorgesehen ist, sich Gedanken über eine eventuelle Finanzierung zu machen.

Um mit einer Bemerkung abzuschließen, die vielleicht von einigen als nicht ganz ernst gemeint gewertet wird, möchte ich sagen: Es kann ja auch mal sein, dass die gegenwärtigen Betreiber so schlecht wirtschaften, dass sie ganz froh sind, wenn sie die Leitungsnetze zu einem Schleuderpreis an den Staat zurückverkaufen könnten. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Professor Dr. Bull. Herr Kühling, ich darf Sie jetzt noch mal recht herzlich begrüßen. Sie wären jetzt in der Reihenfolge der nächste, nun sind Sie aber gerade erst gekommen. Möchten Sie sofort – oder sonst würde ich Herrn Professor Dr. Winterhoff...

Herr Dr. Kühling: Lieber nicht.

Vorsitzender: Genau. Dann würde ich jetzt Herrn Professor Dr. Winterhoff den Vortritt lassen. Sie haben das Wort.

Herr Dr. Winterhoff: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Abgeordneten! Ich möchte im Aufbau meiner Darstellung einiges anders machen als meine Vorredner. Nicht anders machen möchte ich einen Punkt, nämlich ich möchte auch zu Beginn meiner

Ausführungen das Ergebnis vorwegnehmen. Und zwar halte ich die Volksinitiative "Unser Hamburg – Unser Netz" für unzulässig, und ich habe auch Bedenken an der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit in der zweiten Volksinitiative, die sich auf die Privatisierung öffentlicher Unternehmen bezieht.

Wie ich eben schon einleitend gesagt habe, möchte ich in der Reihenfolge entgegengesetzt vorgehen, ich möchte mich also zunächst mit der Volksinitiative "Unser Hamburg – Unser Netz" auseinandersetzen. Und ich möchte auch im Rahmen dieser Ausführungen eine andere Reihenfolge einschlagen, und zwar deswegen, weil ich meine, dass man in einem ersten Schritt sich mit der Frage auseinandersetzen sollte, was eigentlich das Ziel der Volksinitiative ist. Deswegen werde ich mich jetzt zunächst mit dem Initiativtext der Volksinitiative "Unser Hamburg – Unser Netz" auseinandersetzen.

Die Rede ist davon, das ist der erste Punkt, den ich thematisieren möchte, dass "alle notwendigen Schritte" unternommen werden sollen, um bestimmte Netze wieder zu übernehmen. Also "alle notwendigen Schritte". Was bedeutet das, "alle notwendigen Schritte"? Insbesondere im Lichte der verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen. Sicherlich kann der Kauf der Netze ein notwendiger Schritt sein, würde aber auch die Miete oder die Pacht oder Leasing ausreichen? Was ist, wenn die jetzigen Eigentümer der Netze nicht bereit sind, die Netze zu veräußern, zu verkaufen, zu vermieten? Müsste dann als notwendigen Schritt die Freie und Hansestadt Hamburg vielleicht die Aktien von E.ON und Vattenfall kaufen und sich eine Mehrheit der Aktien verschaffen, um dann aus dem Unternehmen heraus Einfluss zu nehmen? Was ist, wenn auch das nicht gelingt? Ist dann auch die Enteignung ein notwendiger Schritt? Rein sprachlich schon, notwendig ist jeder Schritt, der sich als erforderlich erweist, wenn andere, weniger einschneidende Maßnahmen nicht greifen. Eine erste, wie ich meine, sehr auffällige Unbestimmtheit.

Der zweite Punkt wurde schon angesprochen von meinen Vorrednern, "unverzüglich", was bedeutet "unverzüglich"? Der Zivilrechtler sagt: ohne schuldhaftes Zögern. Hier würde man sich die Frage stellen, was passiert denn, wenn Bürgerschaft und Senat innerhalb eines überschaubaren Zeitraums von vielleicht einem Jahr oder zwei Jahren keine Erfolge erzielen? Verstoßen sie dann gegen die Pflicht, unverzüglich zu handeln? Ich weiß es nicht. Wenn Sie in die Begründung schauen, finden Sie im vierten Aufzählungszeichen eine Jahreszahl, dort heißt es: "Bis Ende 2012 muss der Senat entscheiden, ob Hamburg die Netze in städtische Regie übernimmt." Ist 2012 unverzüglich? Oder in welchem Verhältnis steht diese Jahreszahl zu der Forderung eines unverzüglichen Tätigwerdens?

Über den Punkt, was es bedeutet, die Netze "vollständig in die öffentliche Hand zu übernehmen", hat sich Herr Kollege Bull schon geäußert, dem will ich an dieser Stelle nichts hinzufügen. Eingehen möchte ich aber auch auf den zweiten Satz dieser Initiative. Der erste Satz sagt, es sollen die Netze in die öffentliche Hand übernommen werden. Der zweite Satz sagt dann aber, "verbindliches Ziel ist eine" – jetzt lasse ich einige Adjektive weg – "Energieversorgung aus erneuerbaren Energien". Herr Kollege Arnauld hat schon angesprochen, hier wird ein völlig neues Ziel in diese Volksinitiative eingefügt. Und zwar ein weiteres Ziel, ein Fernziel gewissermaßen. Wir haben ein weitergehendes Ziel, das ist die Energieversorgung aus erneuerbaren Energien, und die Zurückgewinnung der Netze soll ein notwendiger, aber nicht hinreichender Zwischenschritt auf dem Weg zu diesem Ziel sein. Und das wirft die Frage auf für den Bürger, der einem solchen Volksbegehren seine Zustimmung erteilt, wem oder beziehungsweise welchem Anliegen stimmt er denn zu? Bezieht sich seine Zustimmung nur auf den Rückerwerb der Netze? Oder macht er sich auch das Ziel zu Eigen, das in dem zweiten Satz formuliert wird? Eine, wie ich meine, ebenfalls massive Unbestimmtheit dieser Vorlage.

"Sozial gerechte" Energieversorgung, auch den Punkt hat mein Vorredner, Herr Kollege von Arnauld, schon angesprochen, nur, um das mit einem Beispiel vielleicht etwas näherzubringen: Ist es eine sozial gerechte Energieversorgung aus erneuerbaren Energien,

wenn Solarstrom in Entwicklungsländern in Nordafrika durch große Solarfarmen erzeugt und dann nach Deutschland transportiert wird? Ist das sozial gerecht, Energiegewinnung in Entwicklungsländern unter den dortigen Bedingungen für die Mitarbeiter? Ich weiß es nicht.

Das also sind Zweifel hinsichtlich der Bestimmtheit dieser Volksinitiative. Und ich möchte diese Zweifel so zusammenfassen, dass die zustimmenden Bürger, und zwar sowohl diejenigen, die die Volksinitiative unterstützt haben, als auch diejenigen, die sich möglicherweise in einem Volksbegehren und/oder einem Volksentscheid zugunsten dieser Initiative äußern würden, gar nicht wissen, was sie genau beschließen. Dem gegenüberstellen möchte ich ganz kurz einige Zitate aus mehreren Entscheidungen des Hamburgischen Verfassungsgerichts zu den geltenden Bestimmtheitsanforderungen. Da heißt es: "Die stimmberechtigten Bürger müssen bei ihrer Abstimmung zuverlässig erkennen können, über welchen Inhalt sie entscheiden." Eine andere Formulierung: "Eine Volksinitiative muss ein eindeutig erkennbares Anliegen haben und wertungsbedürftige Begriffe müssen hinlänglich konkretisiert sein." Ich erinnere noch mal an "klimaverträglich", "sozial gerecht" et cetera. Damit komme ich zu dem Ergebnis, dass diese Volksinitiative schon gegen das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot verstößt und deswegen verfassungsrechtlich unzulässig ist.

Nach diesem Befund möchte ich auf einen Punkt eingehen, dem sich, jedenfalls in den mündlichen Ausführungen, noch keiner meiner Vorredner gewidmet hat, wohl aber Herr Kollege Bull in seiner schriftlichen Stellungnahme. Es geht um die Möglichkeit, diese Bestimmtheitsmängel im Wege einer Überarbeitung des Initiativtextes nach Artikel 50 Absatz 2 Satz 5 zu beseitigen. Die Frage ist, könnte man diese Bestimmtheitsmängel durch eine solche Überarbeitung der Initiative so beseitigen, dass die verfassungsrechtlichen Zweifel verschwinden? Das Hamburgische Verfassungsgericht hat sich schon zu der Möglichkeit einer Überarbeitung geäußert, es hat gesagt, durch eine solche Überarbeitung dürfe eine Volksinitiative keine andere Zielsetzung bekommen, ihr Grundcharakter dürfe nicht geändert werden. Und auch in der Begründung für die Verfassungsänderung wurde Entsprechendes ausgeführt, dort wurde gesagt, dass jetzt in einem weiteren Rahmen Überarbeitungen zulässig seien, es sollen nicht nur redaktionelle Änderungen möglich sein, sondern auch die Beseitigung von Widersprüchen und Unklarheiten. Aber auch dort heißt es, das Grundanliegen dürfe nicht geändert werden. Nun fragt man sich, was das für unseren Fall bedeutet, und ich möchte diese Frage zuspitzen, und zwar dahingehend: Soll es im Wege einer Überarbeitung einer als verfassungswidrig erkannten Volksinitiative tatsächlich möglich sein, die Verfassungswidrigkeit zu beseitigen? Oder, das wäre die Alternative, kann eine solche Überarbeitung nur dann Platz greifen, wenn die Volksinitiative schon von Anfang an verfassungsgemäß war und es lediglich darum geht, gewisse Mängel unterhalb der Schwelle der Verfassungswidrigkeit zu beseitigen? Ich würde diese Frage in dem zweitgenannten Sinne beantworten, denn es wäre mir zu weitgehend, zu dem Ergebnis zu gelangen, dass das Volk hier, beziehungsweise die Unterstützer der Volksinitiative, zwar ein verfassungswidriges Anliegen, eine verfassungswidrige Formulierung unterstützt haben, aber dieser Mangel dann im weiteren Verfahren ohne nochmalige Überwindung der Hürde der Volksinitiative beseitigt werden kann.

Bestätigen kann man das meiner Meinung nach, wenn man eine neuere Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auf unseren Sachverhalt überträgt, nämlich die Entscheidung zum Vermittlungsausschuss aus dem 120. Band der Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts, denn die Konstellation ist durchaus vergleichbar nach meiner Meinung. Der Vermittlungsausschuss muss, so hat das Bundesverfassungsgericht gesagt, in einem Gesetzgebungsverfahren dafür Sorge tragen, dass das Gesetz seinem Inhalt nach nicht etwas völlig anderes wird als das, was in den Vermittlungsausschuss hineingekommen ist. Und so meine ich auch hier, dass durch eine Überarbeitung der Volksinitiative deren wesentlicher Kern, und insoweit stimme ich voll überein mit der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts Hamburg, nicht verändert werden darf. Das Bundesverfassungsgericht hat in der besagten Entscheidung formuliert, dass der Vorschlag – hier also die

Volksinitiative – immer noch dem Ergebnis der parlamentarischen Debatte zurechenbar sein müsse und dass die sachliche Tragweite von vornherein dem Grunde nach erkennbar gewesen sein müsse. Das sind die Vorgaben, die auch hier gelten. Und diese massiven Bestimmtheitsmängel, meine ich, kann man nicht im Wege der Überarbeitung beseitigen, ohne dass diese Anforderungen verletzt werden. Soweit zu der Bestimmtheit in der ersten Volksinitiative.

Ich möchte nun zu der Frage kommen, ob der Ausschlussgegenstand Haushaltspläne dieser Volksinitiative ebenfalls entgegensteht. Wir haben über den Begriff des Finanztabus in seiner Auslegung schon viel gehört. Ich möchte trotzdem dazu einige Punkte ansprechen, auch wenn ich teilweise das aufgreife, was meine Vorredner schon gesagt haben.

Wichtig ist der Befund, dass der Verfassungstext heute, indem er von Haushaltsplänen spricht, im Grunde genommen den Weg zurückgeht nach Weimar, denn in der Weimarer Verfassung waren auch Haushaltspläne oder, dort im Singular, der Haushaltsplan, Teil einer besonderen Regelung. Und deswegen liegt es nahe, dass man auf das zurückgreift, was unter der Weimarer Verfassung galt, und das war im Kern die Rechtsprechung, die auch das Hamburgische Verfassungsgericht zu dem weiteren Begriff der "Haushaltsangelegenheiten" vertreten hat, dass nämlich das parlamentarische Budgetrecht der Bürgerschaft nicht beeinträchtigt werden darf und deswegen wesentliche Eingriffe in den Haushalt, die sein Gesamtgefüge beeinträchtigen, unzulässig seien.

Wir haben nun, das hat Herr Kollege Bull angesprochen, in Hamburg diese Verfassungsänderung gehabt im Jahre 2008. Welche Konsequenzen hat die Verfassungsänderung, insbesondere für die Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichtes, die ja schon ihrem Inhalt nach referiert wurde? Die Gesetzesbegründung ist dort nicht ganz deutlich, jedenfalls nach meinem Dafürhalten nicht. In der Gesetzesbegründung heißt es einerseits, es werde das Ziel verfolgt, die Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheide zu stärken. Konkret im Hinblick auf den Begriff Haushaltspläne ist aber immer nur von einer Klarstellung die Rede, und im Juristendeutsch bedeutet Klarstellung nicht, dass man einen neuen Regelungsgehalt einführt, sondern lediglich, dass man etwas, was schon bisher Teil der geltenden Rechtsordnung war, klarer formuliert. Und in diesem Sinne kann man auch den Verweis auf die Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts in der Sache 5 aus 04 verstehen.

Nun gilt für die Verfassungsauslegung aber nicht zwingend nur der Wille des historischen Gesetzgebers. Es gibt andere Auslegungsmethoden, und auch diese anderen Auslegungsmethoden muss man hier anwenden, sonst würde man die Betrachtung unzulässig verengen. Und ich bin der Meinung, dass trotz der Änderung der Begrifflichkeiten von "Haushaltsangelegenheiten" zu "Haushaltsplan" weiterhin das parlamentarische Budgetrecht und auch das Initiativrecht des Senats eine Auslegung dergestalt gebietet, dass wesentliche Eingriffe in das Haushaltsrecht unzulässig sind und nicht zum Gegenstand einer Volksinitiative oder gar eines Volksentscheids gemacht werden dürfen. Der Grund dafür ist, dass mit dem parlamentarischen Budgetrecht der Bürgerschaft und auch dem Initiativrecht des Senats eine Verantwortung einhergeht. Bürgerschaft und Senat sind dafür verantwortlich, dass der Haushalt in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ist. Alle Ausgaben müssen durch Einnahmen gedeckt sein, und diese Gesamtverantwortung weist die Verfassung in Artikel 66 allein Senat und Bürgerschaft zu, nicht aber dem Volk in Gestalt von Volksinitiativen. Verantwortung kann nur derjenige übernehmen, der auch Einflussmöglichkeiten hat. Und gerade diese Einflussnahmemöglichkeit scheint mir abhanden zu kommen, wenn es möglich sein soll, dass das Volk durch Volksentscheid massiv ausgabenwirksame oder einnahmenverkürzende Entscheidungen trifft, ohne die Deckungsfähigkeit im Haushalt sicherzustellen. Das Ganze gilt umso mehr, wenn man die Züge der jüngsten Föderalismusreform II eingeführte Schuldenbremse in den Blick nimmt. Auch die Länder haben künftig strengere Vorgaben hinsichtlich ihrer Verschuldung zu berücksichtigen als bislang. Und auch dieser Aspekt spricht dafür, dass das Budgetrecht des

Parlaments nicht völlig aus den Augen verloren werden darf. Deswegen meine Auffassung, dass weiterhin wesentliche Maßnahmen, die den Gesamthaushalt tangieren, nicht Gegenstand von Volksentscheiden und dementsprechend auch nicht von Volksbegehren und Volksinitiativen sein können.

Ich komme damit auch schon zum Schluss hinsichtlich der ersten Volksinitiative, nicht, ohne noch einen weiteren Gesichtspunkt ganz kurz anreißen zu wollen. Man müsste sich auch die Frage stellen – die ich mir nicht vertieft gestellt habe, weil ich kein Europarechtler bin –, ob das Ziel, die Netze wieder in die öffentliche Hand zu übernehmen und das verbindliche Ziel, eine Versorgung durch erneuerbare Energien sicherzustellen, eigentlich mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist. Wenn ich das etwas zugespitzt formuliere, geht es hier darum, ein Monopol hinsichtlich der Energieversorgungsnetze zu begründen und offenbar auch den Zugang zu diesen Netzen zu reglementieren, denn wenn ich hier lese, "erneuerbare Energien", dann kann ich mir die Frage stellen: Was ist, wenn die Netze übernommen sind in staatliches Eigentum und ein privater Stromanbieter gerne Strom aus Kohlekraft oder Atomkraft einspeisen möchte? Wenn hier steht, "Verbindliches Ziel ist [...] Energieversorgung aus erneuerbaren Energien", und wenn die Hamburgische Verfassung sagt, solche Entscheidungen über andere Vorlagen sind verbindlich für Senat und Bürgerschaft, dann dürfte man konsequenterweise keinen Atomstrom und keinen Kohlestrom in diese Netze einspeisen. Ob das mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist, kann ich nur als Frage aufwerfen, vermag ich aber nicht zu beurteilen.

Ich komme zur zweiten Volksinitiative, "Die Stadt gehört uns – keine Privatisierung gegen den Bürgerwillen". Auch hier stellt sich in einem ersten Schritt die Frage, was eigentlich das inhaltliche Anliegen dieser Volksinitiative ist. Über den Begriff Verkauf und Verkauf von Anteilen hat sich Herr Kollege Bull schon geäußert, das brauche ich nicht zu wiederholen.

Unklar ist, auch das haben wir in einigen Punkten schon gehört, der Begriff öffentliche Unternehmen. Darauf möchte ich noch mal eingehen, und zwar dergestalt, dass ich die Frage aufwerfen möchte, für welche Art von öffentlichen Unternehmen eigentlich dieser neue Artikel 50 Absatz 4b gelten soll. Das Spektrum öffentlicher Unternehmen im untechnischen Sinne ist ja durchaus vielschichtig. Es gibt sogenannte gemischtwirtschaftliche Unternehmen, an denen nicht nur staatliche Anteilseigner beteiligt sind, sondern auch private. Sollen auch solche Unternehmen von dem neuen Artikel 50 Absatz 4b erfasst sein? Möglicherweise auch dann, wenn gar nicht der staatliche Aktienanteil oder Gesellschaftsanteil veräußert werden soll, sondern der private, weil sich dann möglicherweise ja ein anderer Privater abweichend verhalten könnte als der bisherige Mitanteilseigner? Eine weitere Frage: Muss die Freie und Hansestadt Hamburg unmittelbar an diesem öffentlichen Unternehmen beteiligt sein oder reicht eine mittelbare Beteiligung, etwa dergestalt, dass eine GmbH, die selbst zu 100 Prozent der Freien und Hansestadt Hamburg gehört, die Anteile an diesem öffentlichen Unternehmen innehat, reicht das aus oder nicht? Und wie ist es mit öffentlich-rechtlich organisierten Einheiten? Sind öffentliche Unternehmen immer privatrechtlich organisiert, wie die meisten der in der Begründung aufgeführten Unternehmen, oder kann es sich auch um öffentlich-rechtlich organisierte Einheiten, wie Anstalten des öffentlichen Rechts, handeln? Die exemplarische Aufzählung enthält einige Anstalten des öffentlichen Rechts, zum Beispiel die Hamburg Port Authority, aber ob diese Aufzählung den Gegenstand der Volksinitiative verbindlich umschreiben kann, ist doch zumindest fraglich. Auch hier sind also gewisse Bestimmtheitsmängel festzustellen, allerdings sind diese Bestimmtheitsmängel meiner Auffassung nach nicht so gravierend, dass sie im Wege einer Überarbeitung nicht beseitigt werden können, sodass diese Bestimmtheitsmängel letztlich einer Durchführung der Volksinitiative nicht entgegen stehen.

Auch hier ist aber der Gesichtspunkt problematisch, dass Haushaltspläne nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein dürfen. Und ich möchte zunächst auf die Frage eingehen, ob diese Einschränkung überhaupt Anwendung findet. Herr Kollege von Arnould, Sie haben sich dagegen ausgesprochen, mit der Begründung, dass es sich hier um eine

Verfassungsänderung handele und für Verfassungsänderungen andere inhaltliche Maßstäbe gelten als für einfache Gesetze. Diesem letzten Satz stimme ich ohne Weiteres zu. Es gibt aber meiner Meinung nach eine Ausnahme, die hier zu beachten ist. Die Verfassung kann nach Artikel 51 der Hamburgischen Verfassung nur durch die Bürgerschaft geändert werden. Ausnahmsweise können Verfassungsänderungen nach Artikel 50 der Hamburgischen Verfassung auch durch Volksentscheid vorgenommen werden. Für solche ausnahmsweise dem Volk obliegenden Verfassungsänderungen gilt aber, meiner Meinung nach selbstverständlich, die Gegenstandsbeschränkung des Artikel 50 Absatz 1 Satz 2. Haushaltspläne, wenn man den Begriff so versteht, wie das Hamburgische Verfassungsgericht bisher, können nicht Gegenstand einer Verfassungsänderung sein. Und wenn eine Volksinitiative Haushaltspläne dergestalt zum Gegenstand hat, dass sie gleichzeitig zu einer Verfassungsänderung führen sollen, dann ist das kein zulässiger Gegenstand einer Volksinitiative.

Mit diesem Obersatz habe ich gewissermaßen schon übergeleitet zu meiner Einschätzung hinsichtlich der Frage, ob denn auch diese zweite Volksinitiative das Finanztabu berührt oder ob sie das nicht tut. Ich möchte mich an dieser Stelle nicht so definitiv äußern wie hinsichtlich der ersten Volksinitiative, sondern möchte lediglich gewisse Bedenken hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit dieser Volksinitiative anmelden, und zwar aus folgenden Gründen. Es soll eingeführt werden durch die Volksinitiative die Notwendigkeit eines Volksentscheids vor einer Veräußerung oder vor einem Verkauf öffentlicher Unternehmen. Das bedeutet, dass also kein unmittelbares Veräußerungsverbot geschaffen werden soll, sondern, das haben wir schon gehört, lediglich eine zusätzliche Verfahrensschwelle eingeführt werden soll in Gestalt eines Zustimmungsvorbehalts. Zustimmungsvorbehalt betone ich deswegen, weil es nicht lediglich so ist, dass das Volk einen Verkauf ablehnen kann durch Volksentscheid, sondern umgekehrt, es ist positiv seine Zustimmung erforderlich. Das heißt, es muss ein gewisses Quorum der Abstimmenden und gleichzeitig eine bestimmte Mehrheit erreicht werden. Im Endeffekt ist es also eine aufschiebende Bedingung. Wir haben ein Veräußerungsverbot, das aufschiebend bedingt ist. Die aufschiebende Bedingung ist dabei der positiv verlaufende, also die Veräußerung bestätigende Volksentscheid. Wenn diese aufschiebende Bedingung, wie der Jurist sagt, ausfällt, es also keinen positiven Volksentscheid gibt, dann greift das Veräußerungsverbot. Die weitere Besonderheit ist, dass dieses Veräußerungsverbot nicht unmittelbar in den Haushalt eingreift, sondern sich erst auf die Zukunft auswirkt, jedenfalls so lange noch keine konkrete Veräußerung geplant ist.

Und nun ist die Frage, wie ist diese Konstellation eines doppelt mittelbaren Eingriffs, nämlich Veräußerungsverbot unter einer aufschiebenden Bedingung und gleichzeitig lediglich mittelbarer Eingriff in den Haushalt, weil noch keine konkret bevorstehende Veräußerung betroffen ist, wie ist also diese Konstellation verfassungsrechtlich einzuschätzen? Ich habe, wie gesagt, lediglich Bedenken. Und diese Bedenken an der Verfassungsmäßigkeit rühren daher, dass die Rechtsprechung sowohl des Bundesverfassungsgerichts als auch der Landesverfassungsgerichte einschließlich des Hamburgischen Verfassungsgerichts stets eine Gesamtwürdigung aller Umstände des Einzelfalles voraussetzen. Dabei können auch mittelbare Beeinträchtigungen durchaus eine Rolle spielen, auch nach der Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts, und dabei kommt es auch darauf an, wie weitreichend die Einwirkungen auf den Haushalt sind.

Welche Konsequenzen hat dieses Gesetz, diese Volksinitiative, wenn sie Verfassung wird? Nun, ich meine, dass dem Senat und der Bürgerschaft in erheblichem Maße Verfügungsmasse entzogen wird, und zwar deswegen, weil alle in der Begründung der Volksinitiative aufgeführten Unternehmen praktisch nicht mehr verkauft werden können oder jedenfalls nur mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen veräußert werden können. Damit wird also der Gestaltungsspielraum von Bürgerschaft und Senat deutlich zurückgedrängt. Diese werden quasi gezwungen, nur noch das Geld zu verwalten, das da ist, ihnen wird aber ein eigener Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum weitgehend genommen, es sei denn, es kommt zu diesem positiven Volksentscheid. Das im Lichte der Schuldenbremse

betrachtet und unter Berücksichtigung des Umstandes, dass diese Einschränkung gerade keine kurzfristige ist, die nur für ein oder zwei Haushaltsjahre wirkt, sondern eine Beschränkung darstellt, die für viele Jahre in der Zukunft wirkt, führt zu meinen schon erwähnten verfassungsrechtlichen Zweifeln an der Zulässigkeit dieser Volksinitiative. Und damit bin auch ich am Ende und danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Vorsitzender: Ja, vielen Dank, Herr Professor Dr. Winterhoff. – Herr Dr. Kühling, das wäre jetzt Ihr Part. Sie haben das Wort.

Herr Dr. Kühling: Es ist schade, dass ich nicht alle Kollegen hier mit habe anhören können, so kann ich darauf schwer erwidern. Aber immerhin habe ich ja Herrn Winterhoff hier gehört und ich werde dieselbe Reihenfolge einhalten, wie Herr Winterhoff, und mit der Initiative zum Netz anfangen.

Das erste Problem, was hier gesehen wird, ist offenbar das Bestimmtheitsgebot. Das Bestimmtheitsgebot ist eine verfassungsrechtliche Vorgabe für Gesetze. Gesetze müssen ein bestimmtes Minimum an Bestimmtheit erfüllen, um wirksam zu sein. Dieses Gebot folgt aus dem Rechtsstaatsprinzip, und das gilt natürlich auch für Hamburg und für die Hamburgische Verfassung. Aber wir haben es hier ja nicht mit einem Gesetz zu tun bei der zweiten Initiative, sondern mit einer anderen Vorlage. Das ist ein für das deutsche Verfassungsrecht relativ neues Instrument. Wir haben in Hamburg darüber ja schon prozessiert und auch die Formulierungen waren immer hoch streitig. Das heißt, die verfassungsrechtliche Einordnung und Einschätzung dieser Regelung ist noch relativ neu. Und eines kann man aber jedenfalls jetzt schon sagen: Das, was für staatliche Gesetze gilt, das kann nicht unmittelbar übertragen werden auf, wie es in der Verfassung heißt, "Gegenstände der politischen Willensbildung". Das ist eigentlich etwas, an das man solche Anforderungen nicht stellen kann. "Gegenstände der politischen Willensbildung", das ist ein relativ vager Begriff. Der ist bewusst vage, um hier auch Spielraum zu eröffnen. Und das heißt, dass die Formulierung eines solchen Gegenstandes keineswegs an denselben Anforderungen gemessen werden kann, wie Gesetze; das passt einfach nicht, das ist die falsche Kategorie für diesen Fall.

Wenn man aber nun bestimmte Anforderungen an die Bestimmtheit stellt, und ich will nicht leugnen, dass das natürlich insgesamt vernünftig ist, so was zu tun, dass man verlangt, dass das Volk auch weiß, worüber es abstimmt, sagt ja auch das Hamburgische Verfassungsgericht, in jedem Fall so formulieren, das ist so das Bestimmtheitsgebot, was man hier auch gelten lassen kann, dass die Leute, die darüber abstimmen, auch wissen, was sie eigentlich entscheiden.

Und nun muss man das mal lesen und sich fragen, ist das dann wirklich, nicht nur bei juristischem, sondern auch bei gesundem Menschenverstand, so unbestimmt, dass das Volk gar nicht weiß, was es tut? "Senat und Bürgerschaft unternehmen unverzüglich alle notwendigen Schritte, um die Hamburger ..." und so weiter "... wieder vollständig in die Öffentliche Hand zu übernehmen."

Herr Professor Winterhoff hat gesagt, also erstmal ist schon unklar, was heißt denn eigentlich "unverzüglich"? Na ja, ist ja eigentlich ein juristischer Terminus, das heißt, so schnell wie möglich; ohne schuldhaftes Zögern, sagt die Rechtsprechung dazu. Das ist eigentlich schon relativ bestimmt. Und was "notwendig" ist, das kann man im Vorhinein nicht sagen. "Notwendig" ergibt sich jeweils aus der Situation, und der Volksgesetzgeber wäre vollständig überfordert, wenn er die Bedingungen nennen würde, die eine solche Maßnahme als notwendig erscheinen lassen sollen. Das ist eine schlechthin unerfüllbare und übertriebene Forderung, die man in diesem Zusammenhang nicht stellen kann. Und jetzt das andere, was war noch unbestimmt? "Vollständig", na ja. Gut, also, das, sicher, eröffnet

Spielräume. Man weiß nicht, was ist eigentlich gemeint. "Vollständig" heißt, so gut es geht, so viel wie möglich. Und im Ziel soll die Stadt Hamburg das Netz vollständig, das heißt uneingeschränkt, in ihrem Besitz haben, darüber verfügen können. Ich finde, dass man eigentlich bei vernünftiger Auslegung daran keine ernsthaften Zweifel haben kann.

Natürlich gibt es immer Spielräume, und wenn es irgendwann mal Verfahren hier vor dem Verfassungsgericht gib, dann wird natürlich darüber gestritten werden, aber wenn man die Maßstäbe, die hier an diese andere Vorlage gelegt werden, an unsere deutschen Gesetze überhaupt anlegen würde, dann würde ein hoher Prozentsatz dem Bestimmtheitsgebot zum Opfer fallen. Denn wir kennen doch alle die Generalklausel in den Gesetzen, über die wir uns unentwegt streiten, die allgemeinen Formulierungen, die der Gesetzgeber ja nicht aus Übermut wählt, sondern weil manche Dinge sich einfach nicht konkreter regeln lassen und weil man das Ausfüllen solcher Regelungen in die Hand der politischen Gremien und der Gerichte und der Anwälte legen muss, weil das auch vernünftig ist und in unserer Rechtskultur sich eingebürgert hat. Mit anderen Worten: Die Einwände, die aus dem Bestimmtheitsgebot gegen diese Initiative "Hamburg – Unser Netz" erhoben werden, halte ich für absolut nicht einschlägig. Das zu dem Punkt.

Und jetzt zum Haushaltsvorbehalt. Ja, als ich mit dieser Frage konfrontiert war, habe ich mich auch gefragt, na ja, es kostet natürlich Geld, und wenn man der Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts folgt, dann sagen die, also, wir müssen eine Gesamtbetrachtung machen und müssen den Einzelfall berücksichtigen. Ich weiß auch nicht, ob das vielleicht nicht in Schwierigkeiten uns geführt hätte, aber nun, das war – diese Entscheidung ist vor der Verfassungsänderung ergangen und damals hieß es "Haushaltsangelegenheiten", und das Verfassungsgericht hat in seiner Entscheidung ausdrücklich gesagt, dass das ein weiterer Begriff ist als "Haushaltspläne". Also, "Haushaltsangelegenheit" ist weiter gefasst und "Haushaltspläne" ist enger, das kann man dem Urteil deutlich entnehmen. Und in der amtlichen Begründung – hat Herr Winterhoff nicht erwähnt – wird auch auf diese Entscheidung ausdrücklich Bezug genommen, aus der man leicht entnehmen kann, dass die Rechtslage sich in dieser Hinsicht deutlich zugunsten einer großzügigeren Haltung gegenüber den Volksinitiativen geändert hat. Das ist schlechthin nicht zu bestreiten. Ich will das jetzt nicht vorlesen, Sie kennen das ja auch alle.

(Zuruf)

– Sie haben schon...? Ach so. Tut mir leid, wenn ich hier doppelte Dinge erzähle.

Das heißt, wir haben eine Lage, wie wir sie in Berlin auch angetroffen haben. Da war auch die Regelung zunächst mal weiter und ist dann enger gefasst worden, oder, wie Sie wollen, umgekehrt, jedenfalls ist jetzt für das Plebiszit eine größere Handlungsfreiheit eröffnet worden, und daraus hat das Berliner Verfassungsgericht eine eindeutige Konsequenz gezogen. Ich nehme an, das haben Sie schon gehört.

(Abg. Christiane Schneider: Nein, das haben wir noch nicht gehört!)

– Nein, haben Sie nicht? Also, das Berliner Verfassungsgericht hat gesagt, nachdem das jetzt klar gestellt ist, ist klar, dass der Verfassungsgeber sein Vertrauen gegenüber dem Bürger und in seine Mitwirkung in die Gesetzgebung und in die politische Gestaltung der Stadt erheblich verstärkt hat. Und daraus folgt, so sagt das Berliner Verfassungsgericht, dass mit dem Begriff Haushaltspläne ..., dass finanzwirksame Vorlagen grundsätzlich zulässig sind. Und da hat eine Volksinitiative, bei der es um die Kitagebühren ging, gesagt, ja, das ist zwar ..., aber es ist nicht dieser Haushaltsplan. Es muss einen Eingriff in den

aktuellen Haushaltsplan geben. Heißt jetzt Haushaltsgesetz bei denen; bei uns heißt das Haushaltsplan, der wird ja hier nicht durch Gesetz beschlossen, sondern durch Beschluss. Insofern ist das gleichwertig. Also, ich finde, dass die Linie des Berliner Verfassungsgerichts seriös begründet ist und auch hier für Hamburg einschlägig ist, weil wir hier eine ganz genau vergleichbare Verfassungsänderung zugunsten der Volksinitiativen hinter uns gebracht haben.

Das heißt, nach dieser Linie sind nur Eingriffe direkt in den Haushaltsplan, in den Haushaltsplan, die Berliner sagen, in das Haushaltsplangesetz, wenn das Volk sich anschickt, ein Haushaltsplangesetz oder einen Teil davon zu machen, das wäre unzulässig, und zwar nur in den aktuellen, nicht in den nächsten. Diese Linie ist sehr, sehr weitgehend. Wir brauchen aber nicht so weit zu gehen. Wir können nur sagen, also hier, bei dem Netz, wie ist es denn da eigentlich, was das für Auswirkungen auf die zukünftigen Haushalte irgendwann man hat, ist völlig unabsehbar. Das kann ja auch günstig sein. Wenn wir das Netz haben, dann nehmen wir hinterher Gebühren, und ob sich das am Ende langfristig oder schon mittelfristig negativ oder positiv auswirkt, das kann man nicht wissen. Natürlich ist es ... im Augenblick kostet es Geld. Aber das ist wie bei jeder anderen Anschaffung auch, die irgendwie finanzwirksam ist. Es bringt auch Geld ein und es ist ein Vermögensbestandteil dafür in der Hand der Stadt. Das heißt mit anderen Worten, es hat sicher haushaltswirksame im weitesten Sinne Konsequenzen, das lässt sich gar nicht leugnen. Aber man weiß nicht, ob positiv, man weiß nicht, ob negativ, man weiß nicht, ob neutral, und es ist in weiter Zukunft.

Das heißt, wenn man die Verfassungslage auch nur annähernd so beurteilt, wie das in Berlin geschieht, wo sich die Sache ganz ähnlich entwickelt hat wie in Hamburg – Hamburg stehen ja sogar Konflikte im Hintergrund um die Volksinitiativen, vor Gericht ausgetragen, ich war ja beteiligt daran, vor Gericht ausgetragene Konflikte um die Bedeutung der Volksinitiativen. Und da haben wir eine ganz ähnliche Verfassungsentwicklung, dass nämlich der Verfassungsgeber gesagt hat, vor dem Hintergrund einer weiterlaufenden Volksinitiative, wir wollen großzügig sein und wir wollen das Finanztabu, wie das hier tendenziös genannt wird, das Finanztabu wollen wir auflockern. Wir wollen aus den "Haushaltsangelegenheiten" den "Haushaltsplan" machen. Punktum. Ich meine also, dass diese Sache mit dem Netz in Ordnung geht im Licht der neueren Entwicklung.

Jetzt komme ich zu der anderen Initiative, Privatisierung. Da sind auch Bestimmtheitsprobleme geltend gemacht worden. Ehrlich gesagt, ich habe Schwierigkeiten, die nachzuvollziehen. ... Vielleicht sind noch mehr ... Ich habe das hier erst gerade zum ersten Mal gehört und war ganz überrascht, dass das auch zu unbestimmt sein soll. Ich muss das mal wieder zusammenholen ... wo war denn da ... weiß nicht mehr genau ... Also, ich sehe da überhaupt keine Probleme. Ich finde das hinreichend klar, was da verlangt wird. Das ist ein Gesetzesvorschlag und das entspricht dem Niveau der normalen Gesetzgebung auch. Es ist, wie Herr Winterhoff ganz recht gesagt hat, ein Verfahrensgesetz, eine Verfassungsänderung, die einen Zustimmungsvorbehalt konstituiert. Das tut sie aber hinreichend klar, und man kann an jedem Begriff natürlich herumkritteln und sich fragen, ob das – es gibt immer Grenzen, von jedem Wort. Jeder Begriff lässt sich zerlegen und zerfleddern. Das will ich jetzt nicht nachvollziehen. Ich habe da jedenfalls überhaupt keine Bedenken, auch bei der Durchsicht bin ich auf so was gar nicht erst gestoßen.

Aber interessant ist ja die Frage, die Herr Winterhoff angesprochen hat, gilt eigentlich der Haushaltsvorbehalt auch für dieses Gesetz? Und da stimme ich Herrn Winterhoff zu. Der Haushaltsvorbehalt gilt für alle Volksinitiativen, und dies ist eine und deswegen gilt er auch. Nun ist die Frage, warum, ist das eigentlich sinnvoll? Weil die eigentlich haushaltsrelevanten Dinge, die passieren doch später? Kann man sich fragen: Ist das eigentlich vernünftig, hier schon den Haushaltsvorbehalt anzuwenden, die Sachen passieren doch später? Ja, ich sage, man muss das tun. Weil nämlich wenn das Verfassung wird, dann sind die anderen haushaltsrelevanten Volksentscheide, die sind dann sozusagen von verfassungswegen gestattet und gegen die kann der Haushaltsvorbehalt dann nicht mehr ins Feld geführt

werden. Das ist der inhaltliche Grund dafür, dass wir bei dieser Volksinitiative Verfassungsänderung mit dieser Verfahrenstendenz schon den Haushaltsvorbehalt im Prinzip beachten müssen, da bin ich vollkommen einer Meinung mit Herrn Winterhoff, das ist richtig.

Aber die Haushaltsrelevanz, wenn man das im allerweitesten Sinne sieht, ist natürlich auch dadurch beeinträchtigt, dass – wie Herr Winterhoff mit Recht sagt – der Senat, die Bürgerschaft wissen, wenn sie irgendwas verkaufen wollen, dann geht das nur mit Zustimmung des Volkes. Das kann – das beeinträchtigt die Dispositionsfähigkeit über das Vermögen hier und das kann natürlich auch zu vertraglichen Problemen führen und das kann, wenn jetzt die Zustimmung versagt wird, auch zu Eingriffen in den Haushalt führen, wenn man das schon geplant hat. Aber auch da gilt natürlich, dass man nicht weiß, in welchem Sinne sich das eigentlich auswirkt, positiv, neutral, weil das natürlich Geschäfte sind, bei denen auch Einnahmen und Ausgaben in Rechnung zu stellen sind. Aber ich will nicht leugnen, dass auch diese Verfahrensregelung im Prinzip natürlich auf weite Sicht Haushaltsprobleme aufwerfen kann, über die dann folgenden Volksinitiativen.

Aber jetzt will ich mal erinnern an das, was ich gesagt habe zu der Netzgeschichte. Die Netzfrage ist vom Haushaltsvorbehalt her viel heißer, ja, da muss man drüber – das ist ja eine Volksinitiative, die unmittelbar Einfluss hat auf die Gestaltungsfähigkeit; kann man gar nicht leugnen. Deswegen habe ich am Anfang auch, bis ich das alles gelesen hatte, habe ich so ein bisschen hin und her geschwankt, geht das oder geht das nicht. Aber nach – da ist nicht so. Und hier habe ich eigentlich bei näherem Zusehen eigentlich gar keinen Zweifel. Man weiß noch nicht, was kommt, man weiß nicht ... Es ist ja nur alles ganz bedingt. Ob irgendwann was verkauft werden soll, das weiß man ja noch nicht. Mit dem LBK haben wir ja keine so guten Erfahrungen gemacht. Erstens weiß man nicht, ob, zweitens weiß man nicht, wann, und drittens weiß man dann nicht, ob die Zustimmung versagt wird. Viertens weiß man nicht, ob das dann positiv, negativ oder neutral ausgeht. Das alles ist irgendwo natürlich in weiter Ferne haushaltsrelevant, aber wenn der Haushaltsvorbehalt in Hamburg so ausgelegt würde, dass das nicht einschlägt, dass das verboten wäre, dann könnten wir praktisch gar nichts mehr machen.

Deswegen meine ich, beide Vorlagen sind zulässig und verstoßen weder gegen das Bestimmtheitsgebot noch gegen den Haushaltsvorbehalt.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Dr. Kühling. – Jetzt rein theoretisch hatten wir ja eigentlich vereinbart, die Fraktionen wären dran. Ich würde allerdings vorschlagen, dass wir noch eine ganz, ganz kurze Runde, eine Replikrunde bei den Sachverständigen machen. Ich habe den Eindruck gehabt, da sind eine ganze Reihe von Argumenten aufgetaucht, bei dem der eine oder andere abweichende Meinungen bei den Kollegen festgestellt hat.

Es macht vielleicht Sinn, in einer dabei von mir erbetenen sehr, sehr prononcierten und kurzen Art und Weise vielleicht auf Argumente einzugehen und dass wir erst dann in die Fragerunde gehen. Das mag die eine oder andere Frage vielleicht denn auch einfacher, direkter und sinnvoller machen.

Ich würde jetzt anfangen, weil es, weil Sie ja meistens sozusagen am längsten gewartet haben, noch mal mit Herrn Professor von Arnould, bitte.

Herr Dr. von Arnould: Ja, dann danke ich für die Gelegenheit, noch einmal kurz zu replizieren. Ich werde es wirklich kurz halten und werde jetzt nicht auf alle Punkte eingehen, weil ich mich jetzt auch nicht darauf vorbereitet hatte, sondern vielleicht nur so die Punkte, die mir erinnerlich sind, kurz aufgreifen. Da war – vielleicht beginne ich sogar jetzt einmal hinten, weil das noch so frisch und eindrücklich ist –, Herr Kühling hat auf die Berliner

Entscheidung vom 6. Oktober 2009 verwiesen, das Kita-Urteil des Berliner Verfassungsgerichtshofs. Da muss man natürlich eben einmal berücksichtigen, dass diese Rechtsprechung, dass nur Eingriffe in den aktuellen Haushaltsplan ausgeschlossen sind, sich eben auch auf den Wortlaut der Berliner Verfassung stützt, der insoweit eben nicht eindeutig identisch ist mit dem der Hamburgischen Verfassung. Hinzu kommt des Weiteren ein Argument, dass sich das Verfassungsgericht in Berlin rückversichert hat und gesagt hat, es gibt Grenzen eben der Möglichkeiten, finanzwirksame Plebiszite durchzuführen, die folgen auch aus Bundesverfassungsrecht. Die sind aber hier nicht einschlägig, und zwar mit einer Überlegung: Dass nach Berliner Recht sich das Parlament, in dem Fall also das Abgeordnetenhaus, mit einer Konterlegislatur, also mit einer Abweichungsgesetzgebung befreien kann von der Verpflichtung durch den Volksentscheid, das allerdings ist uns mit der Verfassungsänderung vom Dezember 2008 eben auch aus Gründen der Konflikte, die hier waren, natürlich – Stichwort LBK, Stichwort Wahlgesetzgebung –, ist uns aber genommen hier. Das heißt, die Bürgerschaft kann eben, es ist nicht ganz genommen, aber innerhalb von 3 Monaten können 2,5 Prozent der Abstimmungsberechtigten den Antrag stellen auf ein obligatorisches Referendum. Das heißt also, diese leichte Möglichkeit, eine Konterlegislatur dagegengesetzt, ist – 2,5 Prozent sind noch mal die Hälfte der 5 Prozent, die wir sonst brauchen für die Volksinitiative, und ich würde sagen, dass die Erfahrungen hier in Hamburg zeigen, eher vermuten lassen, dass das genutzt würde. Das heißt also, diese Möglichkeit, die hier das Berliner Verfassungsgericht eröffnet, haben wir gerade aus prozeduralen Gründen nicht. Wir haben eine andere verfassungsrechtliche Lage, die nicht schlechter und nicht besser sein muss, aber es ist eine andere. Wir selbst haben noch wenig Erfahrung letztlich eben mit der Verfassungsänderung von 2008/2009 gemacht. Das ist der Punkt zu dem Berlin-Vergleich.

Zu der Interpretation des heutigen Haushaltsvorbehalts würde ich noch mal – das ist ja der Punkt, den Herr Bull auch noch mal ganz stark gemacht hat, den auch Herr Kühling noch angesprochen hat –, schon einmal darauf hinweisen, natürlich war es so, dass der Impuls, der ursprünglich mal ausging von der Initiative "Stärkung der direkten Demokratie in Hamburg", das war die Initiative, die am 14. Oktober 2007 zur Abstimmung kam, "Hamburg stärkt den Volksentscheid", und die am 14. Oktober 2007 dann nicht zustande gekommen ist, gescheitert ist. Es ist dann wieder aufgegriffen worden 2008 durch die neue Koalition dann eben als Verfassungsänderung, ein verfassungsänderndes Gesetz ist eingebracht worden. Aus meiner Sicht ist damit der Legitimationszusammenhang erst einmal durchbrochen, auch wenn es ein Impuls möglicherweise war, ein Anstoß, und ich würde jetzt den Ausgangspunkt in der amtlichen Begründung nehmen. Und dann irritiert es mich gar nicht, wenn drinsteht, es soll klargestellt werden, dass haushaltswirksame Plebiszite grundsätzlich zulässig sind. Nichts anderes hat auch das Hamburgische Verfassungsgericht in der VolXUni-Entscheidung gesagt, sonst hätten sie sich gar nicht so lang und breit mit den finanziellen Auswirkungen auseinandersetzen müssen, die 980 Millionen, gucken müssen, was ist das für ein Verhältnis – 890 Millionen – zum Gesamtetat der Uni Hamburg. Das alles wurde nur deswegen gemacht, weil sie sich erst mal herangerobbt haben, gesagt haben, natürlich haben wir diesen sehr weiten Begriff der Haushaltsangelegenheiten, der kann aber nicht bedeuten, dass das alles im Grunde schon verbietet; ansonsten würde die plebiszitäre Demokratie nicht ernst genommen werden. Wir müssen also versuchen, dazwischen so eine Art praktische Konkordanz zu finden, und die haben sie dann auf der Linie der Rechtsprechung der anderen Landesverfassungsgerichte gefunden. Sie haben sich distanziert vom Sächsischen Verfassungsgerichtshof, sie haben sich distanziert also von den Radikalpositionen auch des Bayerischen Verfassungsgerichts und haben dann eben eine Art Lösung gefunden, die versuchte, von diesem sehr weiten und weichen Begriff der "Haushaltsangelegenheiten" wegzukommen. Der Tenor ist gerade grundsätzlich zulässig, aber in wesentlichen Fällen eben nicht. Und genau dasselbe lese ich eben auch in der Begründung unter Verweis auf dieses Urteil. Also kein Verfassungsgericht, kein Landesverfassungsgericht würde sagen, es ist grundsätzlich ausgeschlossen, was soll denn, und ausnahmsweise gestattet. Das würde kein Verfassungsgericht sagen, hat auch das Hamburgische Verfassungsgericht so nicht festgestellt.

Vorsitzender: Vielen Dank. – Herr Professor Dr. Bull, bitte.

Herr Dr. Bull: Ja, meine Damen und Herren, was die Klarstellung des Sinns der Begründung angeht, will ich mal auf einem anderen Wege versuchen. Der Bremer Staatsgerichtshof hat, wie ich vorhin berichtet habe, ja ebenfalls eine Linie vertreten, wonach die Haushaltspläne weit, oder der Haushaltsplan, der Begriff Haushaltsplan weit interpretiert werden sollte und im Grunde mit Haushaltsangelegenheiten oder finanzwirksamen Angelegenheiten weitgehend gleichgesetzt wurde. Der Bremer Verfassungsgeber, der Landesverfassungsgeber hat ein Änderungsgesetz erlassen im September 2009, in dem er nun seinerseits klarstellend beschlossen hat, was künftig in der Verfassung stehen soll, und hat es genau umgekehrt gemacht. Er hat nicht einen engeren Begriff gewählt, um das Weitere klarzustellen, so wie Sie es unterstellen – “Haushaltsplan“ ist ein engerer Begriff als “Haushaltsangelegenheiten“, das soll nach Ihrer Anschauung eine Klarstellung des weiteren, strengeren Finanztabus sein –, der Bremer Landesgesetzgeber hat gesagt: „Ein Volksentscheid über den laufenden Haushaltsplan“, den laufenden Haushaltsplan, „über Bezüge oder Entgelte öffentlicher Bediensteter oder vergleichbarer Personen und über Steuern, Abgaben, Beiträge und Gebühren sowie über Einzelheiten solcher Gesetzesvorlagen ist unzulässig.“ Aber er hat dann die Konsequenz aus dem Urteil gezogen, indem er jetzt die finanzwirksamen Volksentscheide besonders erwähnt hat und unter Vorbehalte gestellt hat, nämlich, Satz 2: „Finanzwirksame Volksentscheide mit Wirkung für zukünftige Haushaltspläne sind zulässig, soweit diese die Struktur eines zukünftigen Haushalts nicht wesentlich verändern, den verfassungsrechtlichen Regelungen des Haushaltsrechts, welchen auch die Bürgerschaft für die Aufstellung des Haushaltsplans unterliegt, entsprechen und zur Gegenfinanzierung keine Haushaltspositionen herangezogen werden, die gesetzlich, vertraglich oder auf andere Weise rechtlich gebunden sind.“

Damit hat er also das gemacht, was nun klarstellend ist, wenn auch in dem entgegengesetzten Sinne, wie Hamburg klargestellt hat. Und ich meine, wenn Sie als hamburgischer Gesetzgeber der Meinung gewesen wären seinerzeit 2008, als es um die Klarstellung der Folgen des Urteils ging, der Meinung gewesen wären, es sollte der Kreis der Haushaltsangelegenheiten festgeschrieben werden oder gar weiter gefasst werden, hätten Sie “Haushaltsangelegenheiten“ rein geschrieben oder gelassen im Text und vielleicht dann etwas hinzugefügt, was das bedeutet, und das eingeschränkt. Das haben Sie aber nicht getan, sondern Sie haben “Haushaltspläne“ hineingeschrieben. Und da kann man wirklich als einer, der die Vorgänge von außen betrachtet hat, nur sagen, das war die Festlegung auf ein engeres Finanztabu, auf einen engeren Haushaltsvorbehalt. Und das entspricht der Tendenz, die sich in einigen Ländern inzwischen auch herausgestellt hat. Und ich kann zur grundsätzlichen Bedeutung dieses großzügigeren Entgegenkommens gegenüber dem Volk als Gesetzgeber, um es mal so zu sagen, also gegenüber, zur Rechtfertigung dieser Erweiterung der Volksgesetzgebung, was die Gründe angeht, die rechtsgeschichtlichen und rechtstheoretischen und verfassungstheoretischen Gründe angeht, nur verweisen auf das Urteil des Sächsischen Verfassungsgerichtshofes vom 11. Juli 2002, in dem in aller Klarheit und aller Deutlichkeit die grundsätzliche Seite herausgearbeitet ist, warum es Sinn macht, diese Volksgesetzgebung nicht durch ein zu enges Finanztabu einzuschränken. Und da wird auch ausdrücklich auf das eingegangen, was die Weimarer Verfassung betrifft, das sind hier, ich glaube, vier oder fünf Druckseiten zu Artikel 73 (4) Weimarer Reichsverfassung zu den einzelnen Volksbegehren und so weiter und so fort. Und als Schluss aus diesen Ausführungen, die sehr lesenswert sind, kann man nur zitieren, dass jedenfalls die frühere Praxis nicht einfach übernommen worden ist einheitlich, sondern dass es eine unterschiedliche Praxis in den verschiedenen Ländern und im Bund – der es ja nicht hat im Gegensatz zum Deutschen Reich – gegeben hat und deswegen also man gut beraten ist, auf die Besonderheiten der jeweiligen Landesverfassung einzugehen.

Zu einem Argument darf vielleicht noch etwas gesagt werden, die Sorge davor, die ich ja nachvollziehen kann, dass Sie als Parlamentarier zu wenig Spielräume für politische Entscheidungen mehr haben. Aber da möchte ich erstens wiederholen, was ich vorhin gesagt habe, dass es eine ganze Reihe von Vorgaben bereits gibt, die jeden Haushaltsplan bestimmen, sodass als sogenannte freie Spitze nur ein geringer Prozentsatz bleibt, vielleicht 10, vielleicht nur 5 Prozent, und die freie Spitze gerade vorgesehen ist oder ihren Sinn darin findet, dass unvorhergesehene Bedürfnisse entstehen, unvorhergesehene Aufwendungen gemacht werden müssen oder eben Etatposten eingestellt werden müssen und dass dies genau auch dem Sinn der Volksgesetzgebung entspricht, dass er sich auch, dass der Volkswille sich auch in finanziellen Folgen dokumentieren kann. Und wenn gesagt wird, damit geht jeder Haushalt kaputt, das macht uns Politik unmöglich, dann darf vielleicht auch verwiesen werden darauf, dass auch dies nicht zwingend ist. Es hat in der Diskussion um die direkte Bürgerbeteiligung – zugegeben auf kommunaler Ebene insbesondere – die Feststellung gegeben, dass nach der süddeutschen Ratsverfassung seinerzeit die Direktwahl der leitenden Beamten, also ein Stück direkte Demokratie, dazu beigetragen hat, mehr Sparsamkeit in die Haushalte zu bringen, im Gegensatz zu den norddeutschen Entwicklungen, wo die Magistrate teilweise verschwenderisch mit den öffentlichen Geldern umgegangen sind. Und das Beispiel auf der staatlichen Ebene ist sicher die Schweiz. Ich weiß, das ist eine andere politische Kultur, aber es gibt viele, die sagen, unmittelbare Demokratie wirkt sich, weil die Leute gerne sparen und nicht Geld in Massen ausgeben, eher für die Haushalte restriktiv aus; für die Haushalte also im Sinne der Schuldenbremse, im Sinne der Sparsamkeit also positiv zu bewerten.

Das mag man so oder so sehen, aber ich sage es, um mich entgegenzustellen diesem Eindruck, dass Volksinitiativen, Volksentscheide immer nur die Kosten aufblähen und der arme parlamentarische Gesetzgeber gar nichts mehr zu tun hat.

Vorsitzender: Vielen Dank. – Herr Professor Winterhoff.

Herr Dr. Winterhoff: Ja, vielen Dank dafür, dass ich noch mal auch zusammenfassend auf das entgegnen darf und auch einiges von dem ergänzen kann, was ich vorher schon gesagt habe. Der erste Punkt, auf den ich eingehen möchte, ist etwas, was Sie, Herr Professor Bull, gerade erwähnt haben und auch vorhin in Ihrer Stellungnahme ausgeführt haben.

Sie haben gesagt, dass es schon jetzt eine Reihe von Vorgaben für den Haushaltsgesetzgeber gebe und dass sich der Haushaltsgesetzgeber darauf einstellen müsse, dass es diese Vorgaben gebe. Dem möchte ich entgegnen: Eben, es gibt schon sehr viele Vorgaben und die freie Spitze, die bleibt. Die ist ohnehin schon nicht sonderlich groß. Wenn Sie sich den Spielraum von Landesparlamenten, von Landesgesetzgebern anschauen, dann sehen Sie, dass dieser Spielraum von allen Seiten eingeengt wird. Es gibt den Bund, der immer mehr ausgreift in die Kompetenzen der Länder – das ist jetzt zum Teil durch die Föderalismusreform zurückgedrängt worden, aber die Tendenz lässt sich nicht leugnen –, es gibt die Europäische Union, die immer mehr Rechtsgebiete mitregelt, sodass Spielräume kleiner werden, und es gibt speziell in finanzieller Hinsicht zahlreiche Bundesgesetze, die den Spielraum, der den Ländern bleibt, einschränken. Und die Frage ist, ob diese freie Spitze, dieser eigentlich politische Gestaltungsspielraum, den die Landtage noch haben, weiter eingeschränkt werden darf, indem durch Volksentscheid finanzwirksame Maßnahmen verabschiedet werden.

Letztlich, wenn man das bejaht ohne jede Beschränkung, führt das dazu, dass die Landesparlamente und damit auch die Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg eigentlich bei der Haushaltsgesetzgebung nur noch das nachzuvollziehen haben, zu exekutieren haben, was andere entschieden haben. Von einer eigenverantwortlichen Entscheidung, von einer gestalterischen Ausübung des parlamentarischen Budgetrechts

kann dann eigentlich keine Rede mehr sein. Und das ist mein Bedenken gegenüber dem, was Sie gesagt haben. Meiner Meinung nach muss die Verfassung so ausgelegt werden, dass der Beibehalt einer freien Spitze gewährleistet ist. Wenn ich das untermauern darf mit einem Ausflug in Flächenstaaten, wo es Kommunen gibt: Wenn eine Gemeinde keine Entscheidungsfreiheit mehr hat, ob sie freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben erfüllt, schlicht weil sie kein Geld hat, dann bejahen Landesverfassungsgerichte einen Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht. Und wenn ich diesen Gedanken übertrage, dann muss auch sichergestellt bleiben, dass ein Landesparlament ausreichende finanzielle Dispositionsspielräume hat. Und das muss auch gegenüber der Volksgesetzgebung sichergestellt werden, es sei denn, die Verfassung sagt etwas anderes.

Das leitet über zum zweiten Punkt, noch mal zu der Frage, was sollte eigentlich die Verfassungsänderung im Jahre 2008. Ich habe vorhin vertreten, sie habe lediglich klarstellende Bedeutung, bewirke aber keine materielle Rechtsänderung. Und ich möchte das noch mal unterstreichen, indem ich einen Satz teilweise zitiere aus der Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts aus dem April 2005. Dort wird gesagt zum Bedeutungsgehalt des alten Begriffs Haushaltsangelegenheiten, dass – ich zitiere beziehungsweise ich fange gleich an – dass nicht, dass, Entschuldigung, dass dieser Begriff Haushaltsangelegenheiten nicht – Zitat anfang – "jegliche Kostenwirksamkeit von Volksinitiativen [...] unzulässig macht, da anderenfalls nur wenig Raum für die Volksgesetzgebung bliebe" – Zitatende. Also nicht jegliche Kostenwirkung ist unzulässig. Und genau in dem Verweis auf diese Passage des Urteils liegt meiner Meinung nach die Klarstellung, die durch die Verfassungsänderung bewirkt werden sollte. Das ist die Klarstellung. Wenn man sich den Text anschaut, heißt es da drin, es wird klargestellt – Zitat – "dass finanzwirksame Vorlagen grundsätzlich zulässig sind (vergleiche HVerfG 5/04)". Das war das Originalzitat aus der Drucksache 19/1476. Und damit wird, jedenfalls verstehe ich es so, genau auf den Satz verwiesen, den ich vorher zitiert habe. Und damit wird zugleich unterstrichen, dass gerade keine Einengung des Begriffs Haushaltsangelegenheiten in der Sache gemeint ist.

Selbst wenn, das ist der nächste Punkt, selbst wenn mit dem Wechsel vom Begriff Haushaltsangelegenheiten zum Begriff Haushaltspläne eine Verengung dieses Finanztabus beabsichtigt gewesen sein sollte, muss man sich fragen, wie das denn inhaltlich aussehen soll. Jedenfalls habe ich mir diese Frage gestellt. Es ist ja so, dass die Verfassungsänderung zurückzuführen ist auf die Volksinitiative "Hamburg stärkt den Volksentscheid – Mehr Demokratie". Dort kommt dieser Begriff Haushaltspläne her und dort hieß es in der Begründung für diese Verfassungsänderung – Zitat –, "dass nur direkte Eingriffe in den Haushaltsplan ausgenommen sind" – Zitatende; direkte Eingriffe in den Haushaltsplan sind ausgenommen, alles andere ist erlaubt.

Nun schaue ich in die Hamburgische Verfassung und da steht in Artikel 66, das haben wir vorhin auch schon angesprochen, dass der Haushaltsplan vom Senat der Bürgerschaft vorgelegt und durch Beschluss der Bürgerschaft festgestellt wird. Das Volk kann also gar nicht direkt in den Haushaltsplan eingreifen, weil es dafür schlicht nicht zuständig ist. Es hat dafür keine Kompetenz. Und das wirft dann die weitere Frage auf, wie ist es denn zu verstehen, wenn Eingriffe unmittelbar in den Haushaltsplan unzulässig sein sollen. Soll das bedeuten, dass nur – ungeachtet der Tatsache, dass das Volk gar keine Kompetenz dafür hat – das Streichen einzelner Titel unzulässig sein soll oder die Hinzufügung einzelner Haushaltstitel, eine Veränderung der in Anschlag gebrachten Summen für Einnahmen und Ausgaben oder soll ein solcher Eingriff in den Haushaltsplan auch vorliegen, wenn durch Volksinitiative unmittelbar die Pflicht zur Leistung bestimmter Ausgaben oder zur Reduzierung von Einnahmen bewirkt wird – Beispiel wäre ein Geldleistungsgesetz: das Volk beschließt, dass jeder Bürger ein Bürgergeld von 1000 Euro im Monat kriegt, das wäre unmittelbar finanzwirksam. Da stellt sich die Frage, ist das dann ein Eingriff in den Haushaltsplan? Oder reicht es schon aus, wenn Mehrausgaben oder Mindereinnahmen nur zwangsläufige Folge einer Volksinitiative sind. Diese drei nebeneinandergestellten

Konstellationen zeigen, dass die Unterschiede, meiner Meinung nach jedenfalls, nur gradueller Art sind und dass auch dieser Begriff Haushaltsplan durchaus Auslegungsspielräume eröffnet, die es ermöglichen, das parlamentarische Budgetrecht und damit das Grundprinzip der Verantwortung des Parlaments ausreichend zur Geltung zu bringen.

Der nächste Punkt: Selbst wenn man der Auffassung ist – und es sprechen durchaus auch Gründe dafür –, dass mit der Verfassungsänderung der zulässige Umfang von Volksinitiativen erweitert werden sollte, kann man nicht sagen, meiner Meinung nach, dass das parlamentarische Budgetrecht völlig in Vergessenheit geraten darf und völlig in den Hintergrund treten darf. Man müsste dann vielmehr überlegen, ob man die bisherige Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts nicht im Prinzip beibehält, aber gleichzeitig verschärft. Das will ich etwas konkretisieren: Es ist ja bisher die Rede davon, dass wesentliche Eingriffe in den Haushalt unzulässig seien. Und nun kann man sich ja vorstellen, dass man die Schwelle, ab der ein solcher wesentlicher Eingriff angenommen wird, verschärft. Wir haben vorhin Zahlen gehört, 0,7 Prozent, das Hamburgische Verfassungsgericht hat mal bei 9,9 Prozent Erhöhung der Ausgaben gesagt, das sei wesentlich. Es wäre nun vorstellbar, dass man sagt, wir heben diese Schwellenwerte, welche auch immer es im Einzelnen sein mögen, an, um dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers Rechnung zu tragen, Volksinitiativen in größerem Rahmen als bisher zuzulassen.

Das wäre also sozusagen eine Übertragung einer Differenzierung, die wir aus dem – also wir Juristen – aus dem Bereich Parlamentsvorbehalt und Gesetzesvorbehalt kennen, auf diese Konstellation. Das Wesentliche vom Wesentlichen muss der Bürgerschaft vorbehalten bleiben, während Maßnahmen, die zwar wesentlich, aber weniger als das Wesentliche vom Wesentlichen sind, auch durch Volksinitiativen geregelt werden können. Das klingt jetzt technisch, aber jeder Jurist weiß, was gemeint ist, sodass das auch entsprechend nachgelesen werden könnte.

Der letzte Punkt: Der Sächsische Staatsgerichtshof, dessen Entscheidung auch schon mehrfach erwähnt wurde, hat, wenn ich die Entscheidung richtig interpretiere, zweigleisig argumentiert. Er hat sich einerseits mit der Reichweite des Finanztabus auseinandergesetzt und in seinem zu entscheidenden Fall ist er zu dem Ergebnis gelangt, dass dieser Haushaltsvorbehalt der Volksinitiative nicht entgegenstehe. Aber zusätzlich und unabhängig davon hat der Sächsische Verfassungsgerichtshof das parlamentarische Budgetrecht als Grenze für die Zulässigkeit von Volksinitiativen eingeführt und gesagt, wenn das dortige Parlament nicht die Möglichkeit habe, auch durch ein – ich zitiere – "mit aller Beschleunigung betriebenes Gesetzgebungsverfahren [...], die vom Volksgesetzgeber geschaffenen haushaltswirksamen Positionen zu beseitigen", und wenn dadurch der Haushalt mit der Verfassung unvereinbar würde, dann sei das unzulässig, und zwar, wie gesagt, unabhängig von der Reichweite des Haushaltsvorbehalts. Und zumindest hinsichtlich der Volksinitiative "Unser Netz – Unser Hamburg" oder andersrum müsste man diesen Gedanken dann auch in Hamburg fruchtbar machen, jedenfalls dann, wenn diese Zahl von 3 Milliarden Euro zutreffen sollte. Und damit enden auch meine ergänzenden Ausführungen. – Danke schön.

Vorsitzender: Vielen Dank. – Herr Dr. Kühling.

Herr Dr. Kühling: Also, ich will nicht auf alle die Punkte eingehen, die jetzt noch neu hier für mich ...

Vorsitzender: Mögen Sie netterweise – ja, genau, das Mikrofon, wegen dem Protokoll ist es einfach wichtig.

Herr Dr. Kühling: Also die Bemerkung zur Berliner Verfassungsrechtslage, dass es hier keine Konterlegislatur gibt, die halte ich für gar nicht einschlägig, denn so weit wollen wir ja nicht gehen, wir wollen ja – es geht hier ja gar nicht um direkte Eingriffe in den Haushaltsplan. Deswegen sind auch die Hinweise von Herrn Professor Winterhoff eigentlich nicht dienlich hier, sie mögen ja zutreffend sein, nicht dienlich, denn wir haben hier es mit finanzwirksamen Gesetzen zu tun, aber von einem direkten oder auch nur unmittelbaren oder mittelbaren Eingriff in Haushaltspläne ist ja bei Weitem nicht die Rede, sodass dieses ganze Feingesponnene um die Haushaltspläne und wie weit es eigentlich geht, wie weit das möglich ist und wann das Parlament, um Verfassungswidrigkeit zu vermeiden, vielleicht eine Kontergesetzgebung machen kann, das spielt hier alles gar keine Rolle.

Wir haben es in dem Fall mit den Netzen in der Tat mit einem finanzwirksamen Volksentscheid zu tun, finanzwirksam ist sozusagen das allerweiteste. Wir haben es hier mit einer Verfassungslage zu tun, die geändert worden ist, und zwar, das kann auch Herr Professor Winterhoff eigentlich nicht leugnen, im Sinne eines engeren – mindestens das –, eines engeren Verständnisses; sagt das Verfassungsgericht ja ausdrücklich: „Der [...] in Hamburg [...] eingeführte Begriff der „Haushaltsangelegenheiten“ – das war das alte Recht – „beinhaltet zunächst einen weiteren Anwendungsbereich des Finanztabus, als er mit dem bei Einführung der Volksgesetzgebung durch den Verfassungsausschuss der Bürgerschaft verworfenen Begriff „Haushalt“ verbunden wäre. Das heißt, das Verfassungsgericht sagt in dieser Entscheidung vom 2005 oder 4, was wir da haben, „Haushaltsangelegenheit“, das ist weiter als der Begriff „Haushalt“, denn der ist verworfen worden ausdrücklich.

Jetzt haben wir aber den Haushaltsplan, den Haushaltsplan, das formale Konstrukt des Haushalts, den haben wir jetzt in der Verfassung stehen. Und nach dieser Entscheidung ist ganz eindeutig, dass jedenfalls die Verfassungslage sich zugunsten der Volksinitiativen geändert hat. Das kann eigentlich kein vernünftiger Mensch bestreiten.

Nun kann man natürlich immer darüber reden, wie weit das geht. Na ja, dafür sind wir ja Juristen, das kennen Sie ja. Da kann man immer Grenzen ziehen und noch –. Aber ich glaube, selbst diese Fragen stellen sich hier gar nicht, bei der Privatisierung ohnehin nicht, habe ich ja dargelegt; da ist der Haushalt weit weg. Auch bei dem Netz ist der Haushalt in einer Weise betroffen, die das nicht nahelegt, hier die Regel über den Haushaltsplan für einschlägig zu halten. Selbst wenn man den Gedanken hier folgt, dass es also nicht ganz so ist, nicht ganz so großzügig wie in Berlin. Ich finde die Rechtsprechung in Berlin auch sehr großzügig, dass sie sagen, nur der aktuelle Haushaltsplan ganz direkt. Das ist sehr großzügig. Ich weiß nicht, ob das Hamburgische Verfassungsgericht das mitmachen wird, das kann man nicht sagen. Aber dass es die Verfassungsänderung, die Änderung der Verfassungslage in Hamburg zugunsten der Volksinitiativen ignoriert und nicht großzügiger entscheidet als bisher, kann ich mir schlechterdings nicht vorstellen.

Und nach diesen Maßstäben gemessen sind die Haushaltsprobleme hier sozusagen eigentlich nicht ganz, nicht heiß sozusagen. Ich habe, als ich das las, gedacht, was wollen die eigentlich von mir? So ist es doch gar nicht. Bei dem Netz habe ich dann so kleine Stirnfalten bekommen, als ich die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts gelesen habe, von, im (...) du lieber Gott, was haben die denn gemacht. Gott sei Dank sind die jetzt nicht mehr Landesverfassungsgericht. Die in Schleswig-Holstein haben ja nun ein eigenes gemacht, die waren ja sehr – und da habe ich Artikel und alles Mögliche gelesen und war schon ganz beunruhigt, bis ich dann eigentlich mir klar war, dass es hier genauso ist wie in Berlin eigentlich und dass wir allen Grund haben anzunehmen, dass das Verfassungsgericht sehr großzügige Maßstäbe anlegen wird.

Dann haben wir – habe ich jetzt alles ziemlich abgehandelt? Ich glaube, das reicht. Also ich bin der Meinung, dass beide Volksinitiativen ziemlich eindeutig, ziemlich eindeutig, die eine ganz sicher und die andere auch sehr eindeutig, nicht gegen den Haushaltsvorbehalt verstoßen. – Danke.

Vorsitzender: Ja, vielen Dank zunächst mal an alle. Ich würde jetzt gleich einmal eine Fragerunde dann eröffnen wollen. Ich bitte aber darum, dass wir das also, sozusagen drei, vier Fragen oder Beiträge zusammenbündeln, dass dann auch gesammelt geantwortet werden kann. Der Erste war Herr Heinemann, dann Frau Schneider und dann Frau Ernst.

Abg. Robert Heinemann: Ja, erst auch einmal einen ganz herzlichen Dank von meiner Seite. Mir sind drei Fragen in der Zwischenzeit, erst einmal drei wesentliche, bei mir aufgekommen. Das eine ist beim Thema "Unser Hamburg – Unser Netz" die Frage – ich bin jetzt kein Spezialist für Energierecht, aber wenn ich richtig informiert bin, gibt es ja, was das Thema Betreiben von Netzen anbelangt, relativ klare Regelungen in Deutschland auch seitens der Bundesnetzagentur, von wegen auch mit welchen, also welche Stromanbieter durchgeleitet werden müssen und ähnliche Dinge mehr –, in Sachen Klarheit, was Herr Professor Winterhoff angesprochen hat, und anderen Dingen, kann überhaupt eine Übernahme des Netzes in eine öffentliche Hand gleichzeitig die Ziele des Satzes 2 erfüllen oder wäre nicht sozusagen aufgrund der übergeordneten rechtlichen Regelungen von vornherein ein Netzbetreiber Hamburg genauso zur Durchleitung auch von Atomstrom verpflichtet wie ein anderer Netzbetreiber. Das ist die eine Frage.

Die zweite Frage ist zum Thema der Belastung. Herr Professor Bull hatte gesagt, bei dem Thema Netze sieht er die Belastung noch nicht, weil noch sei ja gar nicht klar, ob die Bürgerschaft das überhaupt dann umsetzt. Sondern es käme erst dann zu einer finanziellen Belastung, wenn die Bürgerschaft das dann eben am Ende auch wirklich umsetzen würde und das sei ja nun sozusagen, wenn es eben zu teuer wäre, dann sei die Verpflichtung vielleicht auch gar nicht mehr da. Auch da eine Frage, wo ist sozusagen da die Klarheit. Also ich will gar nicht auf die politische Ebene gehen, welche Frustrationen man auslösen würde, wenn die Bürgerschaft irgendwann sagen würde, na ja, also, dieser Preis war uns jetzt zu hoch – Maßstab, muss ich sagen, würde mir da auch schwer fallen –, aber der Preis war uns jetzt zu hoch, deshalb geht das nicht. Ist es das, was wir im Moment sozusagen, zum einen politisch wollen, aber vor allen Dingen ist das dann eben auch das Thema, was mit der notwendigen Klarheit dann für das Volk klar ist, was sie da eigentlich beschließen.

Und das dritte Thema ist die Frage beim Thema "Stadt gehört uns", das ist in der Tat ja ein doppelt bedingtes Thema dort. Ich habe mir nur mal überlegt, was passiert, wenn man gleichzeitig bedingt auch beschließen würde, wenn die Stadt Kredite aufnehmen möchte, müsste sie das vorher vom Volk genehmigen lassen. Auch Kredite sind dann ja, würde ich ähnlich sehen wie die Mobilisierung von Vermögen, genauso nicht als Haushaltsplan in dem Sinne zu sehen, jedenfalls nicht als nur der eine.

Wenn man genau eine solche Volksinitiative auch dann auf den Weg bringen würde und man würde sagen, also Kredite dürft ihr nicht mehr aufnehmen ohne Zustimmung und Vermögensmobilisierung ist auch nicht mehr zulässig ohne Zustimmung, wenn man das mal zusammen sieht, welche rechtlichen Folgen hätte das eigentlich oder würden Sie Kreditaufnahme anders bewerten als die Mobilisierung von öffentlichem Vermögen?

Vorsitzender: Frau Schneider.

Abg. Christiane Schneider: Ich hätte jetzt zwei Fragen. Zum Ersten darf ja in Bezug auf die Volksinitiative "Unser Hamburg – Unser Netz" mit den genannten Einschränkungen, die in der Verfassung stehen, die Volksgesetzgebung alles, was die Bürgerschaft auch darf. Sie haben es ja auch ausdrücklich erwähnt, also es geht ja nicht nur um Gesetze, Erlass, Gesetze, Änderungen, Aufhebungen von Gesetzen oder eine Befassung von bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung. Ich meine, ich habe jetzt viele Beschlüsse in der Bürgerschaft erlebt, der Senat wird aufgefordert und da werden bestimmte Zielsetzungen gegeben, gar nicht die einzelnen Schritte, sondern es findet eine politische Willensbildung statt. Die wird dann entweder verworfen oder angenommen, aber sie findet statt und ich wüsste jetzt nicht, da würde ich mich noch mal bei den, insbesondere bei den Herren vergewissern wollen, Herrn Professor Winterhoff und Herrn Professor von Arnould, ich wüsste jetzt nicht, warum das ausgenommen sein soll, also warum das nicht Gegenstand eines Volksgesetzgebungsverfahrens sein kann. Sie haben, Herr Professor Winterhoff, von der Unbestimmtheit gesprochen, zum Beispiel im Bezug auf "unverzüglich". Aber jetzt findet das ja nicht im luftleeren Raum statt, sondern da gibt es Kündigungsfristen bis 2012 und ich finde, da kann doch eigentlich gar nichts anderes gemeint sein, als zum Beispiel unter Beachtung eben dieser Kündigungsfristen. Der Satz 1 ist ja praktisch die erste Aussage, Netze in öffentliche Hand, und Satz 2 wäre ja zum Beispiel vorstellbar, dass das geregelt wird durch Satzungen in einem solchen öffentlichen Unternehmen, nämlich was das Ziel ist, was gemacht wird. Und Herr Heinemann, Sie haben ja recht, jetzt sind Sie leider draußen, natürlich muss von der Rechtslage her durch die Netze das geleitet werden, aber die wichtige Frage ist ja, was passiert mit den Gewinnen, wofür werden die verwandt und werden die denn im Sinne dieses Unternehmensziels verwandt oder nicht. Deswegen frage ich da noch mal nach, weil dieser Satz 2 ja auch verschiedentlich verworfen worden ist, ob Sie sich dem da irgendwie vielleicht nicht doch anschließen können.

Herr Professor von Arnould, Sie gehen ja von einem bestimmten Szenario aus, das hat mich ein bisschen irritiert. Sie sind praktisch nur von dem Szenario ausgegangen, die Stadt kauft, und haben dann die Zahl von 3 Milliarden Euro in die Welt gesetzt. Ich weiß jetzt nicht, woher Sie die haben, aber Sie haben sie erst mal in die Welt gesetzt. Da erschrickt man natürlich und Ihre Argumentation war dann ein bisschen erschlagend, wenn man davon ausgeht. Aber haben Sie auch andere Szenarien geprüft? Also wie gesagt, es geht hier jetzt erst mal um das Unverzügliche der Kündigungsfrist. Haben Sie zum Beispiel geprüft, was ist denn, wenn HAMBURG WASSER das zum Beispiel übernimmt, wie weit es überhaupt, also diese öffentlichen Netze, übernimmt. Das ist ein schlagkräftiges Unternehmen mit einem gewissen Kapital so weit. Wird das denn überhaupt haushaltsrelevant oder in welchem Maße wird es haushaltsrelevant? Also mich würde interessieren, um es noch mal zuzuspitzen, welche Szenarien haben Sie sonst noch geprüft außer diesem etwas erschlagenden 3-Milliarden-Euro-Projekt? – Danke schön.

Vorsitzender: Frau Ernst.

Abg. Britta Ernst: Ich möchte zu zwei Themenkomplexen einmal nachfragen. Es ist ja von fast allen gesagt worden, dass es Zweifel an der Bestimmtheit gibt bei der Netzinitiative, und Professor Winterhoff ist aber dann zu dem Ergebnis gekommen, dass auch aus diesem Grund, aus diesem Verstoß hier eine Unzulässigkeit vorliegt. Deshalb interessiert mich so ein bisschen grundsätzlich, wo definieren Sie eigentlich eine Schwelle, ab wann der Verstoß gegen eine Bestimmtheit zu Unzulässigkeit führt und wann ist es noch hinnehmbar oder wann ist es korrigierbar. Da würde mich auch die Meinung der anderen Experten interessieren zu der anderen Abwägung, zu der Professor Winterhoff gekommen ist.

Und der zweite Bereich ist die Frage der Würdigung des Haushaltsvorbehaltes. Dort hat Professor Winterhoff gesagt, dass man hier zu einer Gesamtwürdigung kommen müsste und auch die mittelbaren Wirkungen beurteilen müsste, und kommt dann zu dem Ergebnis, dass

diese Initiative "Privatisierung" auch unzulässig ist wegen des Haushaltsvorbehaltes. Da würde mich die Auffassung der anderen Experten zu interessieren.

Vorsitzender/Abg. Kai Voet van Vormizeele: Ich würde die erste Runde dann selbst mit einer Frage abschließen wollen, bevor die Experten wieder dran sind. Wir haben eine ganze Reihe von Argumenten gehört über die vermeintliche Haushaltswirksamkeit oder Nichthaushaltswirksamkeit. Ich will mal versuchen, ein Szenario zu beschreiben: Wir hätten einen erfolgreichen Volksentscheid, der die Stadt Hamburg verpflichtet, das Netz zurückzukaufen. So weit waren wir uns noch nicht so ganz einig, ob das haushaltswirksam ist oder nicht. Irgendwann wird eine solche Verkaufsverhandlung beendet werden, die Summe X, egal in welcher Höhe, würde von der Stadt Hamburg ausgegeben werden müssen. Dafür braucht der Senat eine Ermächtigung. Die würde er sich in einem Haushaltsplan holen, weil er die Bürgerschaft fragt, ob er das Geld ausgeben darf. Die Bürgerschaft sagt aber im Rahmen des freien Mandats als Plenum Nein; das heißt, wir genehmigen das Geld nicht. Haben wir dann einen Konflikt im Rahmen der Volksgesetzgebung? Klammer auf, wenn wir ihn nicht haben, würde das aus meiner Sicht doch eigentlich bedeuten, dass sozusagen die Haushaltswirksamkeit, nämlich die Ermächtigung zur Ausgabe von der Summe X, bereits in dem Beschluss des Volksentscheids drin steht. Nur mal als Szenario, weil das, glaube ich, für die Frage der Haushaltswirksamkeit nicht ganz unbedeutend ist.

So, dieses Mal würde ich gerne die Reihenfolge verändern und bei Herrn Professor Winterhoff anfangen.

Herr Dr. Winterhoff: Vielen Dank. – Ich möchte in der Reihenfolge der Fragen auch antworten, das heißt, zunächst möchte ich auf Sie eingehen, Herr Heinemann. Ihre erste Frage war diejenige nach energiewirtschaftlichen Regelungen zur Durchleitung von Strom durch Netze nach der Bundesnetzagentur und so weiter. Ich selbst bin kein Energierechtler, ich habe aber diesen Aspekt selbst thematisiert unter gemeinschaftsrechtlichem Blickwinkel. Wenn mich meine Erinnerung nicht trübt, gibt es tatsächlich diese Durchleitungsverpflichtung und es gibt insbesondere das Gebot eines diskriminierungsfreien Zugangs und dementsprechend dürften sich auch unter nationalem Blickwinkel, nämlich mit Blick auf das Energiewirtschaftsrecht diejenigen Bedenken realisieren, die ich vorhin hinsichtlich des Gemeinschaftsrechts geäußert habe.

Die zweite Frage ging dahin, dass unklar sei, wann die Belastungswirkung eintrete, wenn ich Sie richtig verstanden habe. Diese Unklarheit sehe ich genauso wie Sie, deswegen, glaube ich, brauche ich auch dazu gar nicht groß ergänzend Stellung zu nehmen. Dann haben Sie in der dritten Frage bezogen auf die Volksinitiative "Die Stadt gehört uns" das Beispiel gebildet, dass die Aufnahme von Krediten einem Genehmigungsvorbehalt unterworfen werden solle, und gefragt, ob das denn gegenüber der hier gegebenen Konstellation einen Unterschied mache. Ich beantworte diese Frage dahin, dass aus meiner Sicht es keinen Unterschied macht für das parlamentarische Budgetrecht, dass im Mittelpunkt meiner Erwägungen steht und das aus meiner Sicht schutzbedürftig ist, denn der Haushalt hat, ganz platt gesagt, zwei Seiten. Er hat die Einnahmeseite und die Ausgabenseite und es ist für das parlamentarische Budgetrecht und den Gestaltungsspielraum der Hamburgischen Bürgerschaft irrelevant, ob der Spielraum auf Einnahmeseite eingeschränkt wird, indem nämlich der Verkauf öffentlicher Unternehmen beschränkt wird, oder ob dieser Spielraum auf Ausgabenseite reduziert wird dergestalt, dass die Kreditaufnahme erschwert oder, in Ihrem Beispiel angedacht, einem Zustimmungsvorbehalt vonseiten des Volkes unterworfen wird.

Frau Schneider, Sie haben dann gefragt mit Blick auf die Volksinitiative "Unser Netz", ob denn tatsächlich bei einer anderen Vorlage ebenfalls so strenge Bestimmtheitsanforderungen gestellt werden könnten. Das sei ja immerhin ein Gegenstand

der politischen Willensbildung. Wenn ich in die Verfassung schaue, dann heißt es ja dort gerade, muss ich gar nicht aufschlagen, dass auch bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung Gegenstand einer Volksinitiative sein können, nicht bloß Gegenstände, sondern bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung. Das heißt, die Verfassung bringt dieses Bestimmtheitsgebot schon unmittelbar in ihrem Wortlaut zum Ausdruck.

Das ist die erste Bemerkung, die ich dazu machen möchte, und die zweite Bemerkung ist eine, die unmittelbar Bezug nimmt auf das Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts in der Sache 5/04, also auf das Urteil, über das wir heute schon mehrfach gesprochen haben. Auch dieses Urteil hatte eine im rechtstechnischen Deutsch andere Vorlage zum Gegenstand, also nicht ein Gesetzgebungsverfahren, und genau in diesem Urteil findet sich auf Seite 31 im Entscheidungsumdruck die Aussage, dass die stimmberechtigten Bürger bei ihrer Abstimmung zuverlässig erkennen müssen, über welchen Inhalt sie durch ihre Zustimmung oder Ablehnung oder auch durch Nichtteilnahme entscheiden. Das heißt, es ist niemand Geringeres als das Hamburgische Verfassungsgericht selbst, das diese strengen Bestimmtheitsanforderungen auch mit Blick auf andere Vorlagen für anwendbar erachtet. Das ist also nicht meine persönliche Meinung, sondern das ist jedenfalls die bisherige Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts.

Dann haben Sie die Frage aufgeworfen, ob der Begriff "unverzüglich" in dieser Volksinitiative "Unser Hamburg – Unser Netz" nicht ausreicht, und Sie haben auf Kündigungsfristen hingewiesen, die 2012 auslaufen. Dass es Kündigungsfristen gibt, die 2012 auslaufen, höre ich zum ersten Mal. Das steht nicht in dieser Volksinitiative drin und ich vermute, auch eine Mehrheit derjenigen, die sie unterstützt haben, kennen das nicht. Und damit sind wir genau bei dem Problem und genau bei dem Grund, warum das Hamburgische Verfassungsgericht diese Bestimmtheitsanforderungen postuliert. Eine Volksinitiative muss aus sich selbst heraus verständlich sein und es muss klar sein, warum bestimmte Forderungen gestellt werden. Hier steht zwar die Jahreszahl, aber hier steht nicht, weiter unten bis Ende 2012, aber hier steht nicht, ob es heißt, unverzüglich heißt bis Ende 2012 oder nicht. Das ist eine Unklarheit, die trotzdem noch bleibt.

Sie hatten dann noch eine Frage zu dem zweiten Satz mit dem verbindlichen Ziel. Da habe ich versäumt, mir die Frage konkret genug aufzuschreiben. Ich weiß nicht, ob es den Gepflogenheiten entspricht, wenn Sie die Frage noch einmal wiederholen?

Vorsitzender: Von mir aus gerne.

Abg. Christiane Schneider: Die Frage ist, ob der Satz 2 dann nicht, wenn das Ziel definiert ist durch den Satz 1, ob der Satz 2 dann nicht sich zum Beispiel auf eine Satzung in einem öffentlichen Unternehmen und so weiter beziehen kann. Die Frage, was denn mit den Gewinnen, also wie die Gewinne verwandt werden und so, wo das dann verbindlich ist.

Herr Dr. Winterhoff: Gut, wenn man sich den zweiten Satz anschaut, dann bezieht er sich ja auf die Energieversorgung als solche und damit auf ein weiter gefasstes Themenfeld als der erste Satz. Der erste Satz bezieht sich lediglich auf die Netze, der zweite Satz auf die Energieversorgung, deren Teilelement das Netzsystem ist, aber eben nicht ausschließlich. Das ist ja ein weiterer Begriff und deswegen kann man, glaube ich, den zweiten Satz, der ein viel weiteres Bezugsfeld hat, nicht so verstehen, dass er sich nur auf die Satzung der Netzverwaltungsunternehmen im Sinne des Satzes 1 bezieht.

Dann hatte Frau Ernst gefragt, ob zu der Volksinitiative "Unser Netz" hinsichtlich der Bestimmtheit, wo denn eigentlich die Schwelle der Unzulässigkeit liege. Auch da möchte ich Bezug nehmen und verweisen auf das Hamburgische Verfassungsgericht, auf diese

Formulierung, die ich eben verwandt habe. Es ist maßgeblich, ob der objektive Betrachter, ob der neutrale Bürger, der bislang mit einer solchen Volksinitiative nicht befasst war, noch nie etwas von ihr gehört oder gelesen hat, in der Lage ist, wenn er den Initiativtext liest – sowohl den Tenor, wenn man das so sagen kann, als auch die Begründung –, nachzuvollziehen, was gewollt ist. Wenn er das kann, ist alles in Ordnung, dann kann man sich auch die Frage stellen, welche Anforderungen man an einen solchen neutralen Betrachter stellen darf. Die darf man in der Tat nicht übersteigern, aber selbst wenn ich die Anforderungen etwas absenke, muss es doch möglich sein, konkret zu benennen, welche Zielsetzungen verfolgt werden. Das ist jedenfalls hinsichtlich dieser Initiative "Unser Netz" meiner Meinung nach, wie ich schon dargelegt habe, nicht der Fall. Die Frage nach dem Haushaltsvorbehalt zielte, glaube ich, primär auf meine Kollegen, deswegen brauche ich dazu nichts zu sagen.

Dann käme ich zu Ihrer Frage, Herr van Vormizeele, Netzzrückkauf zu Summe X wurde eingestellt in den Haushalt und die Bürgerschaft verweigert es, eine entsprechende Ermächtigung zu erteilen. Ich meine, dass die Bürgerschaft eine solche Ermächtigung durchaus erteilen muss, weil nach der Verfassung nur die Bürgerschaft den Haushaltsplan beschließen kann. Das Volk kann, wenn ich jetzt eine gegenteilige Auffassung zur Reichweite des Finanztabus unterstelle, die nicht die meinige ist, das Volk kann solche Entscheidungen treffen und würde die Bürgerschaft dann auf die Rolle desjenigen reduzieren, der diese Entscheidung nachvollziehen muss. Die Bürgerschaft müsste also bei der Aufstellung des Haushaltsplans entsprechend agieren und wenn sie das nicht täte, müsste sie nach meinem Verständnis das offenlegen, indem sie einen Beschluss nach Artikel 50 Absatz 4a fasst und sagt, wir weichen jetzt ab, und damit würde die Bürgerschaft die Möglichkeit für einen Volksentscheid unter erleichterten Voraussetzungen eröffnen.

Vorsitzender: Herr Dr. Kühling.

Herr Dr. Kühling: Dass die Netzbetreiber durchleiten müssen, das ist hier schon gesagt worden. Dazu kann ich nur sagen, ja, warum eigentlich – was ist das Problem im Hinblick auf diese Volksinitiative. Natürlich muss, wenn die Stadt Netzbetreiberin ist, unterliegt sie denselben Regeln wie jeder andere Netzbetreiber auch, muss sich danach richten. Das berührt die Fragen, die hier in der Volksinitiative auftauchen, aus meiner Sicht überhaupt nicht. Jedenfalls kann man daraus keine verfassungsrechtlichen Einwände herleiten.

Ach so, mit den Krediten. Ich weiß nicht, wenn die Stadt, wenn die Bürgerschaft Kredite aufnehmen will und das Volk sagt Nein dazu, so haben Sie ja wohl formuliert, kann man nur sagen, das ist natürlich – Kreditaufnahme ist wieder ein anderer Fall. Man kann immer über Fälle schlecht diskutieren oder wenn man die in einem bestimmten Sinne beeinflussen will, indem man andere Fälle bildet und bei denen die Lösung auch eine andere sein muss. Kreditaufnahme ist ein konkret finanzwirksames, ein Kredit eine konkret haushaltswirksame Maßnahme, die unmittelbar den Haushaltsplan betrifft, und da kann die Rechtslage durchaus anders sein. Ich will aber diese hypothetischen Fälle hier jetzt nicht entscheiden. Die Bestimmtheitsfrage wird meiner Ansicht nach hier vollständig übertrieben. Wir können nicht Bestimmtheitsanforderungen an die Volksinitiativen richten, denen der Gesetzgeber nicht unterliegt. Es ist schwierig, allgemeine Regeln zu machen, und es ist schwierig, Fragen zu formulieren, wie sie Artikel 50 Absatz 1 von dem Volk erwartet. Das professionell so zu machen, dass in jeder Hinsicht die Dinge so bestimmt sind, dass man sofort weiß oder wie das Verfassungsgericht sagt, dass jeder Bürger sofort erkennen kann, was gemeint ist, das ist semantisch unmöglich. Ich halte die Anforderungen, die hier gestellt werden, für völlig übertrieben. Natürlich kann sich das Volk bei der Abstimmung ebenso wenig, wie Sie das in der Bürgerschaft könnten, vorstellen, was konkret passiert und was in der konkreten Situation notwendig ist, "erforderlich" ist und was "unverzüglich" ist. Das lässt sich aber – das Gesetz braucht auch das Wort "unverzüglich", weil es sich eben nicht besser machen lässt.

Und "erforderlich" kommt überall vor, das ist ein richtiger Terminus in der juristischen Nomenklatur. Wieso soll das Volk hier, wenn es seinen Willen artikuliert in einer Weise, die jeder von uns hier, ohne dass wir die Diskussion führen, natürlich verstanden hätte. Jeder versteht das eigentlich. Man kann das natürlich auseinandernehmen und sobald man das tut, kann man Probleme schaffen und Bestimmtheitsprobleme aufwerfen, aber ich glaube, hier sind einfach – das ist künstlich, die sind hier künstlich herbeigezogen worden. Ich glaube, damit bin ich eigentlich durch. Ich weiß nicht, das reicht eigentlich.

Vorsitzender: Herr Professor Bull bitte.

Herr Dr. Bull: Ich kann das noch mal unterstreichen und unmittelbar anschließen. Das, was hier von Herrn Winterhoff geäußert wird, das scheint mir der Versuch, den künftigen politischen Prozess in ein Korsett zu drängen, das nicht möglich ist, das man nicht heute schneiden kann für künftige Entwicklungen in einigen Jahren, vor allen Dingen deswegen nicht, weil Politik nicht durch Rechtsnormen, seien es Verfassungsnormen, seien es gesetzliche, bis ins Letzte vorbestimmt werden kann. Das würde ja auch Ihnen überhaupt keinen Spaß mehr machen, Politik zu machen und allen anderen auch nicht. Die Wähler würden ja auch nicht besonders begeistert sein, wenn nun jede Eventualität im Vorhinein schon bis ins Letzte geregelt würde, sodass keine Konflikte entstehen können. Konflikte werden immer entstehen und müssen entstehen. Davon lebt Politik und dadurch entsteht auch etwas wie Gemeinwohl aus der konfliktreichen Auseinandersetzung.

(Abg. Robert Heinemann: Eine Korrektur: Davon leben Juristen!
Abg. Christiane Schneider: Nicht nur, Herr Heinemann, nicht nur!)

– Ja natürlich, aber wir müssen ja kein Konjunkturprogramm für Juristen schaffen, indem wir die Verfassung noch weiter belasten mit zusätzlichen Feinheiten oder solche Kritik an Volksinitiativen jetzt hier üben, die dann zu Verfassungsgerichtsprozessen führen. Das ist manchmal ganz nett, vor dem Verfassungsgericht zu plädieren, aber es muss nicht sein und es fördert sicherlich auch nicht die Politikbegeisterung der Menschen. Also wenn nun wirklich die Bürgerschaft sich weigern sollte, in den Haushaltsplan eine Ermächtigung zur Kreditaufnahme für ein vom Volk beschlossenes Vorhaben einzustellen, dann ist das ein politischer Konflikt. Wenn es im parlamentarischen Bereich allein verblieben wäre, wenn also die Initiative aus dem Parlament gekommen wäre und der Beschluss vom Parlament getragen würde, es so zu machen, wie die Initiative von außen es will, dann wäre das ein Grund für den Senat, zurückzutreten und Neuwahlen auszuschreiben oder dergleichen mehr. Das ist alles denkbar und wenn es auf Biegen und Brechen geht, dann muss man eben auch solche Mittel sich vorstellen jedenfalls und kann sie nicht von vornherein ausschließen, indem man sagt, solch ein Konflikt darf gar nicht entstehen, deshalb bauen wir im Vorvorfeld Hürden auf für die Volksgesetzgebung. Ich bitte auch zu bedenken, dass es da keine Automatismen derart gibt, dass, wenn etwas beschlossen wird, eine Initiative zu starten, und die Initiative vielleicht schon erfolgreich ist, dann ein Volksbegehren betrieben wird und schließlich der Volksentscheid vorbereitet wird, dann findet das ja nicht im politisch leeren Raum statt, sondern es wird eine Kampagne geben von beiden Seiten, dafür und dagegen, und da werden Diskussionen geführt und öffentlich über die Medien und direkt und auf vielerlei Weise wie im Wahlkampf wird jede Seite ihr Anliegen vertreten dem Abstimmungsberechtigten gegenüber. Das ist dann kein uninformatives Entscheiden und dann können all diese Fragen, was kostet das, das ist zu teuer, das können wir uns nicht leisten, das kann alles in diesem Wahlkampf oder in diesem Abstimmungskampf, in dieser Kampagne erörtert werden. Und was dann rauskommt, das hat schon deswegen, weil das so läuft, so ein kompliziertes, mehrschrittiges Verfahren, ein gewisses Gewicht, vielleicht manchmal mehr Gewicht, als das die Debatten in der Bürgerschaft haben. Bei allem Respekt

bitte ich das doch auch mal zu vergleichen. Das kann ja durchaus viel oberflächlicher sein, wenn zwischen Senat und Bürgerschaft Einvernehmen herrscht über irgendetwas, dann wird das durchgezogen. Das geht beim Volksgesetz nicht und ich bitte also, nicht einfach bestimmte Abläufe zu unterstellen, wenn eine Gruppe das will, es so zu machen, eine andere ist dagegen, dann ist das Ergebnis nicht von vornherein festgezurr. Ich brauche wohl nicht an die Auseinandersetzung um die Schulpolitik zu erinnern.

Herr Winterhoff sagt, dass hohe Hamburgische Verfassungsgericht hat die Formulierung "im Rahmen des Möglichen" als unsubstanziert zurückgewiesen, die Bürger wüssten nicht, über welchen Inhalt sie durch ihre Zustimmung oder Ablehnung oder auch durch Nichtteilnahme entscheiden. Auch hier mit allem Respekt, das Gericht irrt. Das Gericht wird den Besonderheiten des politischen Prozesses, der politischen Auseinandersetzung um eine solche Vorlage nicht wirklich gerecht. VolXUni ja oder nein, das begreifen die Menschen sehr wohl und auch wenn sie nicht wissen, was die Möglichkeiten der Verwirklichung sind, das wissen sie doch in sehr vielen Fällen nicht. Das wissen wir doch alle nicht so genau. Und natürlich ist ein Vorbehalt im Rahmen des Möglichen in diesen Initiativen drin. Natürlich ist es so, dass niemand einklagen kann vor dem Verfassungsgericht oder sonst wo, dass die Energieversorgung nur aus erneuerbaren Energien stattfindet, wenn die EG sagt, es müssen aber auch andere Arten von Strom eingespeist werden. Das ist doch ein selbstverständlicher Vorbehalt. Herr Kühling hat nachdrücklich darauf hingewiesen, dass eben die Anforderungen an solche Vorschläge, solche Initiativen nicht überzogen werden dürfen.

Und schließlich die Frage von Herrn Heinemann, was ist mit der Kreditaufnahme. Die Kreditaufnahme ist Teil des Haushaltsplans, die gehört in den Haushaltsplan hinein. Und insofern ist dieses Problem, glaube ich, sehr theoretisch, wenn Sie sagen, wenn jetzt das Volk etwa beschlösse, Kreditaufnahme soll nur noch mit Volksentscheid stattfinden, da würde man, glaube ich, nicht sagen, dass das nun zulässig sei, und da würde man einen solchen Beschluss, der nun diesen engen Finanzvorbehalt betrifft, nicht zur Abstimmung stellen. Ich weiß nicht, ob ich alle Fragen beantwortet habe, ich glaube schon. Die Haushaltsrelevanz, um das noch mal aufzunehmen, ist eben nicht automatisch gegeben. Es gibt mehr Möglichkeiten, Vorhaben zu finanzieren, als nur die Vorstellung, in einem oder mehreren Haushalten dann bestimmte Dinge sinnig einzusetzen. Und die Bestimmtheit der Volksinitiative "Unser Netz", die ist so zu beurteilen, dass eben notwendige Schritte natürlich zulässige Schritte sein müssen, rechtlich zulässige. Ich bin ganz persönlich sehr skeptisch, ob es gelingen würde, diese Schritte zu tun, weil Eigentumsrechte und vielleicht auch EG-Recht und alles Mögliche dem entgegenstehen, den Fehler, den man in der Vergangenheit gemacht hat, wieder zu korrigieren. Aber dass man es versuchen soll, das wird man als Gegenstand einer Volksinitiative akzeptieren müssen. Das ist eine Äußerung aus dem Volk, wenn sie denn so beschlossen wird, die die Politik herausfordert, nach neuen Lösungen zu suchen, und dabei sollte man nicht jetzt die Hürden im Vorfeld aufbauen. Das heißt doch letztlich, dass das Verfassungsgericht dann entscheidet, wie die Stromleitungen und Gasleitungen und so weiter in Hamburg geschaltet werden. Das will man doch nicht unbedingt alles dem Verfassungsgericht überlassen.

Vorsitzender: Herr Professor von Arnould bitte.

Herr Dr. von Arnould: Ich will auch versuchen, auf die Punkte in der Reihenfolge, in der die Fragen gestellt wurden, einzugehen, muss mich aber gleich schon im Vorhinein bei Frau Ernst entschuldigen, dass ich Ihre zweite Frage, die Sie explizit nicht an Herrn Winterhoff gestellt haben, nicht mehr ganz in Erinnerung habe. Und zwar ging es um die Realisierung des Haushaltsvorbehalts.

Abg. Britta Ernst: Es ging um die Frage, was die Gesamtwürdigung sein kann.

Herr Dr. von Arnould: Ah ja, was Inhalt der Gesamtwürdigung ist. Danke schön. Gut, also zunächst zu den Fragen von Herrn Heinemann. Ich würde, was die Regulierung des Energiemarktes angeht, und die Frage, welche Spielräume da sind, auf das zurückgreifen, was Herr Bull auch gesagt hat, den Vorbehalt "im Rahmen des Zulässigen", glaube ich, kann man hineinlesen und dass hier nicht mehr gemacht werden kann als vonseiten jetzt des Europarechts und wir sollten insbesondere gestattet hinsichtlich der Durchleitungsverpflichtung, nichts anderes haben wir im Regulierungssektor, dass wir weitgehend europäisches Gemeinschaftsrecht, jetzt Unionsrecht, eben vollziehen und umsetzen. Dem wird man nicht entkommen können, dem kann man nicht entkommen und ich würde sagen, das muss nicht zwingend reformuliert sein.

Die Frage mit dem Referendum über Kreditaufnahme ist eine hübsche, eine erst mal knifflige, ich würde sie aber dann auch in Übereinstimmung mit meinen beiden Vorrednern beantworten und würde sagen, dass eben die Kreditaufnahme zu den typischen Elementen des Haushalts gehört, und im Prinzip hat sie keine andere Funktion, als Geld zu beschaffen. Sie hat keine Mehrwertigkeit wie beispielsweise öffentliches Eigentum, das eben auch für andere Zwecke genutzt werden kann. Man kann sich auch die Testfrage stellen, wäre dann auch ein Referendum über den Verkauf des Rathauses und des Rathausvorplatzes plus Zurückmieten ausdrücklich ausgeschlossen, weil es Haushaltsrelevanz hätte. Es hat eben einfach in diesem Fall auch einen symbolischen Wert auch noch zusätzlich und wir haben eben auch andere Zielsetzungen, die mit Energieunternehmen zum Beispiel verbunden sind. Hier würde ich den Unterschied machen und würde sagen, eben ein klassisches Instrument der Finanzbeschaffung, der Mittelbeschaffung, das wirklich Mittelbeschaffung ist und im Prinzip eigentlich jetzt zweckneutral ist ansonsten, wäre hiervon ausgenommen.

Nun waren mehrere Fragen, die erste Frage von Frau Schneider, war auch schon zu der Frage der Bestimmtheit, was man da für Maßstäbe anlegen kann. Ich hatte ganz zu Beginn meiner Ausführung versucht, eine Unterscheidung aufzumachen, zu sagen, es gibt einmal die Bestimmtheit, Bestimmtheitsgrundsatz, das ist der, den wir in Bezug auf eine typische Form des Rechtsaktes anwenden müssen. Und da ist klar, eine Verfassungsnorm wird an anderen Maßstäben gemessen als ein Gesetz und auch als eine andere Vorlage. Es gibt aber eine andere Dimension von Bestimmtheit, die weniger jetzt mit der Vollziehbarkeit zusammenhängt, sondern viel stärker damit zusammenhängt, was kann der Abstimmende wissen, das habe ich Abstimmungsklarheit und -wahrheit genannt. Und das ist ein anderer Aspekt, da versuche ich, nimmt man die Perspektive jetzt desjenigen ein, der mit dem Zettel dort sitzt und überlegt, unterschreibe ich jetzt oder unterschreibe ich nicht. Und da muss man natürlich dann wieder, es ist eine andere Perspektive, deswegen sind es andere Kriterien, aber da muss man auch angucken, was können die Leute wissen und was verstehen sie daraus. Der objektivierte Empfängerhorizont, den auch das Hamburgische Verfassungsgericht zugrunde legt. Insofern würde ich an eine andere Vorlage nicht dieselben Anforderungen anlegen wie an ein Gesetz, auf gar keinen Fall. Aber was kann der andere wissen und vor allem wird ihm suggeriert, es ist mehr als das. Wird ihm suggeriert, ab morgen wird gewissermaßen – ich übertreibe ein bisschen – die Wirklichkeit anders und die Politiker müssen jetzt tun, was du willst. Wenn das da drinsteht, mit "verbindliches Ziel ist", dann wird suggeriert, hier würde eine Verbindlichkeit generiert, die de facto nicht wirklich erzeugt werden kann. Und es muss eben letztlich darum gehen, was kann der Betreffende wissen. Da hat auch das Hamburgische Verfassungsgericht bereits in "Bildung ist keine Ware" ausdrücklich gesagt, nur das, was in den Unterlagen drinsteht inklusive Begründung, das kann herangezogen werden, nicht die Kampagnen im Vorfeld, sofern sie nicht Ausdruck gefunden haben in der Begründung, weil man davon ausgehen muss, dass unter Umständen die Leute doch nicht so genau hingehört haben und dann in dem Augenblick, wo sie unterschreiben, sich entscheiden müssen.

Das heißt also, wir müssen wirklich sehen, dass auch die Begründungen vernünftig formuliert sind. Das ist auch eine Bringeschuld dann eben der Initiatoren. Und im Zusammenspiel zwischen Text und Begründung muss klar sein: Worüber stimme ich eigentlich ab? Und da würde ich auch natürlich ein bisschen – gerade bei einer anderen Vorlage – sagen: Wenn ungefähr klar ist, nicht jeder unbestimmte Begriff ist gleich ein Problem, mal kann man den Rat geben, vielleicht nachzubessern und so weiter – ich wäre hier wahrscheinlich weniger strikt als Herr Winterhoff es ist –, aber vom Prinzip her darf man nicht davon abgehen, dass man sagt: Was kann die betreffende Person bei der Unterschriftenleistung eigentlich oder in der Abstimmungskabine, wirklich verstehen? Was muss diese Person verstehen?

Vielleicht ziehe ich dann die erste Frage von Frau Ernst vor, weil sie ja direkt dazu passt, also wo ist die Grenze? Ich wäre etwas großzügiger sozusagen bei Nachbesserungsmöglichkeiten. Aber natürlich gilt, schwammig wie immer, genau wie "wesentlich" schwammig ist, gilt auch wieder die Marschroute: Ist das das, was ein vernünftiger Mensch, der das gelesen hat, und der politisch interessiert ist, aber jetzt eben nicht großartig in die Debatte komplett involviert war, wenn er das durchliest, und das eine mit dem andern vergleicht, kann er immer noch sagen: Im Kern ist es das, was ich auch wollte? Oder wird hier die Zielrichtung verändert, wird hier etwas anderes draus gemacht? Das wäre so ein bisschen faustformelartig wieder über die Perspektive gespielt die Argumentation. Weil aber es um Abstimmungs Klarheit- und Wahrheit geht, ist der Mensch, den wir zugrunde legen müssen, der Abstimmende, die Abstimmende.

Dann hat Frau Schneider mich natürlich auf das Schreckensszenario angesprochen. Es ist das große Problem, wenn man mit so einem Begriff wie der Wesentlichkeit kommt. Da ist schon wieder die zweite Frage eigentlich wieder auch von Frau Ernst so ein bisschen drin, die Gesamtwürdigung und Wesentlichkeit. Da sitzt man erst mal davor und denkt: Uff. Dann kommt hinzu, dass ich selbst auch der Ansicht bin, dass in der Vergangenheit einige der Landesverfassungsgerichte sehr zurückhaltend waren und sehr knauserig waren. Wenn 0,071 Prozent des Gesamthaushaltes bereits wesentlich sein sollen, dann zuckt man schon so etwas zusammen. Wobei man immer genau auch wieder kucken muss, und da sind wir bei der Gesamtwürdigung: Was sind die freien Spitzen, was ist überhaupt verfügbar? Denn wenn jetzt eben tatsächlich aufgrund von bestimmten Bindungen nicht mehr sehr viel mehr als vielleicht 5 Prozent verfügbar sind, dann sind 0,5 Prozent schon verdammt viel, wenn man sich überlegt, dass es noch ganz viele andere Ziele, auch vernünftige Ziele gibt, die politisch verfolgt werden sollen. Das heißt also, das muss deswegen auch noch mit eingehen.

Aber erst mal sitzt man davor und denkt: Wie kann man das tatsächlich mit Leben füllen? Die Daten hatte ich mir von dem Amtsvorgänger sozusagen, von Herrn Kuhnen, geben lassen. Ich hatte gleich zu Beginn gesagt: Das sind Daten, die ich jetzt mal zugrunde legen muss, damit ich Daten habe. Das sind Schätzungen. Alle können nur mit Schätzungen operieren, das ist ganz klar. Das kann keiner anders machen. Und E.ON hat diese Zahlen von 1000 genannt, das hatte ich ja auch gesagt, dass die von E.ON benannt sind; vielleicht stimmt das auch nicht. Muss man natürlich genauer hinkucken, muss schauen, was sind die jeweiligen Zahlen. Nur, selbst wenn das vielleicht höhere Zahlen sein sollten als generell, erschien mir, als ich mir das angekuckt hab, das so drastisch tatsächlich zu sein, dass selbst wenn es deutlicher dahinter zurückbleibt, man sich schon überlegen muss: Kriegt man das irgendwo so weggedrückt, dass nicht die politische Gestaltungsfähigkeit auch für andere, wichtige Fragen komplett blockiert ist? Und das bezieht eben auch nicht nur den parlamentarischen Gesetzgeber mit ein, sondern eben auch – für andere Initiativen ist dann auch kein Geld mehr da. Kita-Initiativen können wir uns dann sparen gewissermaßen, weil das Geld einfach dann irgendwann nicht mehr da ist. Und das ist eben das Problem dieser punktuellen Fragen der direkten Demokratie, die sich eben für einen Haushaltsplan deswegen ja gerade nicht eignet, sondern nur für punktuelle Maßnahmen. Und deswegen gibt es da auch einen guten

Sinn. Wie gesagt, das ist die Basis. Aber die Basis kann sich als anders herausstellen, da muss man genau hinkucken.

Herr Bull hatte den Vorschlag gemacht, den Rechnungshof, der das vielleicht gar nicht gerne machen wird, aber zu fragen. Das erschiene – es steht in der Verfassung drin, aber er muss das nicht erstatten, ist in der amtlichen Begründung mitgeteilt. Also von daher wird sich wahrscheinlich der Rechnungshof, wenn er keine Lust hat, auf die amtliche Begründung zurückziehen. Aber das wäre sicherlich eine Möglichkeit, hier so ein bisschen durch eine neutrale Institution die Fakten und die Daten aufbereiten zu lassen, die vielleicht dann auch zu einer Lösung des möglichen politischen Konflikts auch im Hintergrund dann auch beitragen könnte. Also, mehr kann ich Ihnen auch nicht anbieten. Es geht jetzt aber auch nicht um die Frage Pro/Kontra Volksabstimmung, das darf hier auch nicht als falscher Zungenschlag reingehen. Es geht auch nicht um den politischen Wert oder Sinn dieser Frage, die vorgelegt ist, sondern es geht tatsächlich darum, dass das in einem politischen Gemeinwesen gewisse Grenzen kennen muss, weil es sich auch arrangieren muss mit anderen Interessen, mit anderen Verpflichtungen und anderen politischen Zielsetzungen.

Frau Ernst, die Heilung von Bestimmtheitsmängeln, wann die Grenze, hatte ich schon gesagt, Gesamtwürdigung, bisschen hab ich jetzt angedeutet. Das ist natürlich – auch Herr Winterhoff hat das angedeutet –, das ist ein Riesenblock, da muss alles Mögliche rein. Es kommt die absolute Zahl angeblich, die ist aber relativ aussagelos, aber die relative Zahl im Vergleich zum Haushalt, zum Gesamthaushalt, zum Etat der betreffenden Behörde, um zu kucken, inwieweit verschiebt sich das zu Lasten der anderen Behörden. Wie viel Geld bleibt dann noch übrig an Verteilungsmasse für die anderen Behörden? Was sind die freien Spitzen? Das spielt da mit rein. Und dann quantitativ: Welche Dauer haben wir für die Lasten? Welcher Art sind das für Lasten? Wenn es Personalkosten sind, haben wir natürlich eben immer noch auch Versorgungslasten mit zu bedenken, Sozialabgaben, die noch mit zu bezahlen sind, Investitionen in die Netze hinein. Denn es bedeutet ja auch, eine Verantwortung wieder zurück zu übernehmen. Das heißt, all das sind Dinge, die man einstellen muss. Aber natürlich muss man auch wieder kucken unter Umständen, ob irgendwo anders Einsparungen möglich sind durch diesen Schritt. Das wird sicherlich auch gegenzurechnen sein. Also, es ist eine Gesamtwürdigung, die immer den Einzelfall einbeziehen, die den Einzelfall zum Ausgangspunkt nehmen muss. Und da bin ich auch dann irgendwann sehr schnell am Ende, weil ich es juristisch beurteilen kann, aber ich kann die Daten nicht generieren. Das ist mein Problem. Sondern ich kann nur versuchen, die dann irgendwo sinnhaft zusammenzubringen, aber auch da kann das Gericht so oder so entscheiden.

Schließlich, was die Frage angeht mit der Bürgerschaft, wenn sie das Geld für den Senat nicht genehmigt, da würde ich mich einfach nur ganz schlicht und ergreifend Herrn Winterhoff anschließen und sagen: Die Bürgerschaft ist meines Erachtens ganz klar verpflichtet und ist ebenfalls mit in die Pflicht genommen und es wäre dann ein Fall der Abweichung, die dann vorzulegen wäre.

Vorsitzender: Ja, vielen Dank für die Runde. Momentan liegen mir aus – Frau Veit.

Abg. Carola Veit: Ja, vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich würde gern noch mal nachfragen – die sachfremde Erwägung zur Qualität unserer Debatten mal beiseitelassen vielleicht hier – auch zu der Frage Haushaltsvorbehalt. Wenn wir mal davon ausgehen, dass es sich um einen Aufschlussgegenstand Haushaltspläne handeln würde, da sind Sie jetzt ja uneinig, nehmen wir das mal an. Dann hat ja Herr Kühling schon ganz früh ins Spiel gebracht das Berliner Kita-Urteil, nach dem es in Ordnung ist, wenn es um kommende Haushaltspläne geht. Aber wie wäre denn das hier? In der Vorlage lesen wir ja nichts von kommenden oder künftigen Haushaltsplänen, sondern wir lesen "unverzüglich". Wie verträgt sich das denn?

Wir werden ja in wenigen Wochen hier den Doppelhaushalt 2011/2012 beschließen und gegebenenfalls es ginge mit dieser Vorlage so weiter, kommt das ja zu einem Entscheid noch während der Laufzeit dieses Doppelhaushaltes. Und nicht etwa eines künftigen. Also sozusagen die Frage: Müsste das hier dann auch konkretisiert werden oder ist es nicht so wie es jetzt hier steht, das "unverzüglich", wäre das nicht in Wahrheit nicht zu vereinbaren mit der Berliner Auslegung? Wenn man mal davon ausginge, dass die auf Hamburg so übertragbar wäre. Das wäre meine erste Frage.

Vorsitzender: Das Wort "erste" impliziert immer eine zweite.

Abg. Carola Veit: Ich kann auch weiter.

Vorsitzender: Dann würde ich jetzt sagen, machen Sie weiter, weil andere haben wir im Moment nicht.

Abg. Carola Veit: Gut. Dann würde ich noch mal auf das Stichwort "unverzüglich alle notwendigen Schritte" noch mal eingehen. Und zwar ein bisschen anknüpfen an Herrn Heinemann, der ja vorhin auch mit der Frage Durchleitungsrechte so dieses Stichwort Zielerreichung auch angesprochen hat. Also "alle notwendigen Schritte", das suggeriert ja, dass mit dem Rückkauf des Netzes oder Rückerwerb, wie auch immer, alles gut wäre. Und Herr Winterhoff hat ja vorhin schon angesprochen, dass es vielleicht auch um ein Teilelement ja nur gehen könnte. Energiewirtschaftsgesetz war ja vorhin angesprochen und die ja sehr klare Trennung der verschiedenen Elemente, also nur damit, dass wir hier ein Netz haben, haben wir ja möglicherweise, sind wir ja möglicherweise noch lange nicht in der Lage, eine sozial gerechte, klimaverträgliche und demokratisch kontrollierte Energieversorgung aus erneuerbaren Energien hinzustellen. Also, haben Sie da vielleicht noch mal eine Bewertung, was eben dieses Stichwort Zielerreichung angeht und vielleicht auch klare Zieldefinierung. Also, ist das ein klar definiertes Ziel? Ist das überhaupt erreichbar? Oder ist es gegebenenfalls sogar unzulässig, weil sich eben auch nicht nur europarechtliche, sondern auch bundesrechtliche Vorgaben da möglicherweise entgegenstellen? Wäre nett, wenn Sie dazu noch mal einen Einschätzung hätten.

Vorsitzender/Abg. Kai Voet van Vormizeele: Ich würde das noch einmal ergänzen um eine Fragestellung zur Frage der Bestimmtheit. Also, wir haben ja jetzt schon ein bisschen eben darüber nachsinniert, wieweit die Qualität der Debatten im Parlament ausreichend sind. Frau Schneider hat vorhin darauf hingewiesen, es gäbe eine Reihe von Parlamentsbeschlüssen, die wären ja auch nur sozusagen so grob beschreibend. Ich glaube, wir sollten noch mal auch ein bisschen auf das Handwerkszeug zurückkommen. Wir haben in der Tat als Parlamentarier verschiedenes Handwerkszeug. Wir haben die grob beschreibenden Anträge und Beschlüsse, die nennen wir bei uns Ersuchungsanträge. Und wir haben Gesetzesbeschlüsse. Der Unterschied zwischen diesen beiden ist, dass ein Ersuchungsantrag dem Senat gegenüber dargelegt wird, aber was der Senat damit macht, ist seine Angelegenheit. Das heißt, er gibt uns einen Bericht, noch nicht mal die Frist muss er einhalten dafür. Ob er sagt, ich folge diesem Ersuchen oder aber, ich folge ihm nicht, ist ihm oblassen, auch verfassungsrechtlich. Das heißt, die Bindungskraft eines unbestimmten oder nicht hinreichend bestimmten Ersuchungsantrages ist bei nahezu Null. Es ist höchstens eine politische Bindungskraft. Während ein Gesetz logischerweise den Senat in jeder einzelnen Konsequenz bindet.

Jetzt aber die Frage – ich hab das Gefühl, wir haben teilweise hier versucht, Argumentationen zu finden, dass ja eigentlich die beiden Anträge, die uns vorliegen, ja gar

nicht so ganz genau sein müssten, weil die Stoßrichtung wäre ja richtig. Nur, die Frage ist für mich ein bisschen jetzt: Ist das denn eigentlich mehr eine Art von plebiszitärem Ersuchen, mit der Konsequenz, dass eigentlich die Bindungskraft, und zwar die rechtliche Bindungskraft, deutlich zurückgehend ist? Oder ist es eigentlich doch etwas wie ein Gesetz, Klammer auf, mit einer klaren, auch in einer Verfassung genannten Rechtsfolge daraus? Ich finde, das ist bei der Frage der Bestimmtheit nicht ganz unwichtig dabei auch. – Herr Heinemann ergänzend, dann würde ich sagen, machen wir die Runde.

Abg. Robert Heinemann: Ich würde gerne – gerade auch noch mal von Herrn Professor Bull und Herrn Dr. Kühling – noch mal eine Einschätzung haben zu dem, was Herr Professor Winterhoff ausgeführt hat zu der Frage, wann wäre eigentlich der Stichtag, um dann eben irgendwann zu sagen, ihr habt nicht euch wirklich bemüht, zu kaufen und deshalb haben wir jetzt die Möglichkeit, die zweieinhalb Prozent zusammenzusammeln. Also, wie würde man einen solchen Stichtag dann bei einem solchen Thema überhaupt bemessen können? Wer entscheidet darüber – da gibt's ja eine Frist eben entsprechend –, wer entscheidet, zu welchem Zeitpunkt eine solche Frist zu laufen beginnt? Und woran würden Sie das festmachen?

Vorsitzender: So. Jetzt haben wir die Runden jetzt ein paar Mal getauscht. Ich weiß nicht, wollen wir wieder bei der Beantwortung von rechts anfangen, von mir aus gesehen? Wir können aber auch gerne bei Herrn von Arnould anfangen. Oder, ich will es vielleicht mal so rum stellen: Es muss ja auch nicht jeder, sondern vielleicht diejenigen antworten, die möchten. Ich will jetzt keinen zwingen jetzt.

(Heiterkeit)

Nein, nein. Manche mögen ja sagen, von den Fragen bin ich jetzt gar nicht betroffen. Ich würde jetzt einfach mal drum bitten, dass diejenigen, die sagen, ich würde gerne dazu was sagen, dass die vielleicht beginnen. Herr Kühling hab ich jetzt sozusagen entnommen, möchte. Also. – Sie haben das Wort.

Herr Dr. Kühling: Ich fang mal an mit dem Berliner Urteil. Sie haben gefragt, wie wäre denn das, greift denn diese Geschichte nicht schon in den aktuellen Zweijahreshaushalt ein oder so. Nein, er greift überhaupt nicht ein. Also, das Berliner Urteil sagt, direkter Eingriff in den Haushaltsplan ist verboten, und zwar nur für den aktuellen. Aber darum geht's hier überhaupt nicht. Wir liegen weit unterhalb dieser Schwelle. Bei uns stellt sich gar nicht die Frage eines direkten Eingriffs in den Haushaltsplan oder in den Haushaltsbeschluss, müssen wir hier dann ja zu sagen, sondern wir sind bei finanzwirksamen Maßnahmen, also weit unterhalb. Insofern trifft diese Frage hier nicht die gegenwärtige Initiative. Also, wir brauchen uns über die Tragweite der Berliner Entscheidung in diesem Punkt, glaube ich, nicht weiter zu unterhalten. Also, ich will jetzt mal anderen weitergeben hier.

Vorsitzender: Vielleicht ganz kurz, es gab eine, hoffentlich jetzt sehr konkrete Nachfrage von Herrn Heinemann.

Abg. Robert Heinemann: Bis das dann entsprechend zur Abstimmung geraten würde, hätten wir einen Doppelhaushalt 2011/2012. Da gibt's eine Frist von 2012 da drin. Ich vermute mal, es müsste eine Verpflichtungsermächtigung doch dann in dem Haushalt

ausgebracht werden. Also wäre es doch eine Auswirkung auf den aktuellen Haushaltsplan. Oder verstehe ich das falsch?

Herr Dr. Kühling: Ich glaube, das sehen Sie falsch. Es ist anders gemeint. Direkter Eingriff in den Haushaltsplan kann nicht über eine bestimmte haushaltswirksame Maßnahme erfolgen, sondern man muss direkt sagen: Für diese Position ist dieser Betrag einzusetzen. Das sind direkte Eingriffe. Oder dieser Ansatz ist zu streichen oder so etwas. Oder die Kreditaufnahme wird nicht ... so was ... wird nicht ... Das sind direkte Eingriffe in den Haushaltsplan. Haushaltsplangesetz heißt das in Berlin, da brauchen sie den Haushaltsplan, weil er durch Beschluss ist. Während alles, was Geld kostet oder Geld einbringt, natürlich für den Haushaltsplan von Bedeutung ist, aber nicht dasselbe ist wie ein Eingriff in das Haushaltsplangesetz. So verstehe ich das jedenfalls.

Vorsitzender: Herr Professor Bull.

Herr Dr. Bull: Ich war ja auch gefragt worden speziell, deshalb meine Wortmeldung. Also, Herr Heinemann, Sie sagen, es müsse doch einen Stichtag für den Abweichungsbeschluss geben. Ich lese die Verfassung so: Ein Volksentscheid über eine andere Vorlage – das wäre es hier – bindet Bürgerschaft und Senat. Die Bindung kann durch einen Beschluss der Bürgerschaft beseitigt werden. Dann tritt eine Frist ein, diese Drei-Monats-Frist für die Abweichungen. Aber für den Beschluss der Bürgerschaft selber ist keine Frist in der Verfassung vorgesehen und ich glaube auch sonst nirgends im Recht der Bürgerschaft. Das heißt, es ist richtig, Herr Vorsitzender, dass die Bindungskraft dieser Initiative "Unser Netz" relativ gering ist. Das habe ich in meiner schriftlichen Fassung auch schon ausgeführt. Sie sagen, sie geht gegen Null. Das würde ich nicht sagen, sondern sie hat natürlich eine politische Bedeutung, soll sie haben. Sie nötigt die Bürgerschaft, sich damit auseinanderzusetzen. Vielleicht löst sie auch weitere politische Schritte konkreterer Art aus. Es könnte ja sein, dass eine der Fraktionen einen Gesetzesantrag stellt oder dass, auf dem Volksbeschluss aufbauend, dann im Parlament weitere, andere Initiativen gestartet werden, die in dieselbe Richtung gehen.

Es geht doch immer nur darum, das Parlament zu nötigen, sich in eine bestimmte Richtung inhaltlich zu bewegen. Und das braucht nicht weiter gesagt zu werden in dem Beschluss selber. Und die Formulierung, die wir nun schon mehrfach hier problematisiert haben, dass unverzüglich alle notwendigen Schritte unternommen werden sollen und so weiter, die hat keine Relation zum Haushaltsplan und zum Doppelhaushalt, Frau Veit. Das sehe ich überhaupt nicht, dass da irgendein Zusammenhang besteht, etwa der Art, dass nun noch während der Laufzeit des nächsten Haushalts der Freien und Hansestadt Hamburg diese Schritte in die Wirklichkeit umgesetzt sein müssen. Ich vermute, dass die Initiatoren selber sich über die Schwierigkeit dieses ihres Anliegens sehr genau bewusst sind und dass sie eben damit rechnen, dass das nicht von heute auf morgen geht. Und sie werden sicher darauf drängen, dass etwas geschieht, aber sie werden nicht aufgrund dieses Beschlusses – wenn er denn vom Volk so übernommen wird – irgendwelche verfassungsgerichtlichen Verfahren beginnen können gegen die Bürgerschaft oder den Senat, dies und das zu tun. Oder Feststellung vor dem Verfassungsgericht, dass jetzt die Frist verstrichen sei – vielleicht in einigen Jahren, wenn bewusst nichts geschieht, wenn der Beschluss bewusst ignoriert werden sollte. Aber das ist doch alles Zukunftsmusik, das ist doch hier Spekulation, die wir hier jetzt betreiben. Kann doch keiner heute sagen, was geschieht, wenn ein solcher Beschluss vom Volk gefasst wird.

Herr Dr. Kühling: Darf ich das ganz kurz ergänzen? Wir hatten ja mal einen Prozess hier beim Hamburgischen Verfassungsgericht um die Bindungswirkung, um die Verbindlichkeit

des Volksentscheids gegen den LBK-Verkauf. Da haben wir versucht, das Gericht zu fragen: Ja, was ist denn nun eigentlich? Ist da nun gar nichts? Kann der Herr Peiner sich hinstellen und – noch bevor das eigentlich irgendwie – sagen: Wir setzen uns sowieso drüber hinweg. Da haben wir uns gesagt: Nein, nein. Die Bindungskraft – damals war das noch nicht so schön wie heute in der Verfassung – ist in erster Linie eine politische. Das heißt, es zwingt die Bürgerschaft zur politischen Auseinandersetzung damit. Das muss ausführlich beraten werden und das gibt sozusagen, das fordert die öffentliche Verantwortung vor dem Volk von der Bürgerschaft aus. Das ist die eigentliche Wirkung der anderen Vorlage, wie wir sie damals hatten. Dies ist natürlich inzwischen an die Seite gedrängt, aber es ist immer noch Kern, es ist immer noch ein wichtiger Kern der Volksinitiative. Und man kann sozusagen – auch diese Bindungskraft wird in diesem Fall eine große Rolle spielen und ist nicht geringzuachten.

Vorsitzender: Herr Professor von Arnould. – Sie haben das Wort.

Herr Dr. von Arnould: Ja, ich wollte mich da auch vielleicht kurz noch mal einschalten. Also, es ist ja einmal jetzt die Frage gewissermaßen hier von Bestimmtheit, Bindungskraft und diesem ganzen Komplex, der jetzt eben auch von Herrn Kühling noch mal angesprochen wurde. Ich denke, man darf nicht ausblenden, dass durch Artikel 50, Absatz 4a der Hamburgischen Verfassung seit Dezember 2008 ein Abweichungsverbot auch für die anderen Vorlagen aufgenommen wurde. In ihnen also nur eine politische Bindungskraft in dem Sinne des – von mir auch sehr skeptisch beurteilten – LBK-Urteils des Hamburgischen Verfassungsgerichts zu sehen, das erscheint mir zu wenig. Es ist etwas anderes gewollt, gerade vor dem Hintergrund dieser LBK-Probleme. Von daher muss man auch den Volksgesetzgeber ernster nehmen und kann auch nicht sagen: Na ja, es muss einfach nur so ein bisschen Stimmung, was dann noch wird, ist ja auch egal. Man muss schon kucken, was will er konkret.

Und da muss man eben auch sehr stark differenzieren, gerade bei der hier sehr problematischen – aus meiner Sicht – Vorlage Nummer 2, also "Unser Hamburg – Unser Netz" zwischen dem Satz 1 und dem Satz 2. Der Satz 1 will eine ganz konkrete Maßnahme haben. Und wenn er eine konkrete Maßnahme haben will, dann muss er auch möglichst konkret sagen, was eigentlich getan werden soll. An den Stellen, wo Handlungsspielräume bewusst gelassen werden sollen, kann man das durchaus auch einmal durch einen etwas unbestimmteren Begriff machen, kann dann aber in der Begründung darauf hinweisen, dass eben nicht festgelegt werden soll, ob diese, diese, jene Möglichkeit besteht. Man kann ja die verschiedenen Optionen, über die man sich vorher Gedanken machen sollte ..., anstatt zu sagen, die sollen das mal machen, und mal kucken, ob sie's tun, und wenn sie's nicht tun, dann sind wir alle beleidigt und beschweren uns, sondern man soll sich ja vorher Gedanken darüber machen, welche Möglichkeiten bestehen.

Wie kann man das machen? Es gibt im Hamburgischen Volksabstimmungsgesetz die Möglichkeit, eine Deckungsvorlage einzubringen. Das wäre gerade bei solchen finanzwirksamen Dingen etwas, was zwar nicht verpflichtend vorgeschrieben ist, aber sinnvoll wäre – auch gerade, um zu schauen, ist das realisierbar –, sich selbst vorher zu prüfen und das dann eben auch zur Abstimmung zu stellen und den Leuten mit an die Hand zu geben: Schaut mal her, es geht. Wenn man sagt, in anderen Städten geht es auch, ist es vielleicht ein bisschen wenig, weil man natürlich die Vergleichbarkeit erst mal auch darstellen muss. Also, da sehe ich eben die Schwierigkeit. In dem Augenblick wo man jetzt konkret was will, soll man auch sagen, was man konkret möchte. Dass man es manchmal nicht genau so konkret machen kann, weil man sagt, es gibt verschiedene Optionen, geschenkt, dann kann man einen etwas weiteren Begriff nehmen, aber wir haben immer noch die Möglichkeit, die Begründung nachzubessern, zu zeigen: Das ist genau das, was wir wollen und deswegen sind wir da nicht so präzise. Und was den Satz 2 angeht – auf den bezog sich dann dieses,

dass ich da auch ein bisschen großzügiger bin –, die generelle Richtung ist richtig, aber er kann einfach aus seiner inneren Unbestimmtheit heraus nicht binden. Und das ist ja dann auch Ihre Frage gewesen mit der Zielerreichung. Er kann sein Ziel eigentlich nie wirklich erreichen, weil er eine ganz generelle Klausel ist, wo eben nie, zu keinem Zeitpunkt gesagt werden kann: Jetzt verstoßen Senat und Bürgerschaft dagegen und die Abweichungsgesetzgebungsregelung in Absatz 4a findet Anwendung.

Zum Schluss noch kurz zu der Berliner Entscheidung und deren Übertragbarkeit. Herr Kühling geht jetzt sogar noch weiter als die Berliner Richter, die er auch schon sehr weit gehend fand, weil die nämlich als Eingriff in den laufenden Haushaltsplan gesagt haben: Nur anzunehmen, wenn – und so weiter – das Volksbegehren unter Beachtung des verfassungsrechtlich vorrangigen Jährlichkeitsprinzips einen aktuellen Haushaltsplan betreffen würde. Das heißt, im Falle eines erfolgreichen Volksentscheids finanzwirksame Rechtswirkungen bereits im laufenden Rechnungsjahr entfalten könnte. Also es geht um Finanzwirksamkeit, es geht nicht um einen gezielten Eingriff, selbst nach dem Berliner Verfassungsgerichtshof. Und der fügte dann eben noch hinzu, dass seine neue Rechtsprechung weder das Demokratie- noch das Rechtsstaatsprinzip oder die Funktions- und Handlungsfähigkeit des Abgeordnetenhauses in Frage stellt. Das ergibt sich daraus, dass im Wege der Volksgesetzgebung beschlossene finanzwirksame Gesetze vom Abgeordnetenhaus jederzeit geändert oder aufgehoben werden können. Und das ist der Vorbehalt, den auch schon der Sächsische Verfassungsgerichtshof gemacht hat, Herr Winterhoff hat das zitiert. Das muss man mit bedenken, wenn man die Berliner Rechtslage übertragen möchte. Und aus meiner Sicht spricht da eben einiges dagegen.

Vorsitzender: Ich interpretiere mal jetzt, dass auch Sie dazu noch etwas sagen möchten, Herr Winterhoff. – Sie haben das Wort.

Herr Dr. Winterhoff: Wenn ich gleich daran anknüpfen darf, es ist ja auch immer die Frage, ob man die Rechtsprechung eines Landesverfassungsgerichts auf ein anderes Bundesland übertragen kann. Die Hamburgische Verfassung spricht davon, dass Haushaltspläne nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein können. Nicht, der Haushaltsplan, sondern Haushaltspläne, im Plural. Und deswegen habe ich meine Schwierigkeit, eine Differenzierung dergestalt aus der Verfassung abzuleiten, dass Eingriffe nur in den jährlich aktuellen, also in den laufenden Haushaltsplan, unzulässig seien sollen, nicht aber in künftige Haushaltspläne. Das kann ich jedenfalls aus dem Wortlaut der Hamburgischen Verfassung nicht ohne Weiteres entnehmen, sondern das setzt seinerseits erhebliche interpretatorische Bemühungen voraus.

Die zweite Frage von Ihnen, Frau Veit, betraf die notwendigen Schritte und die Definierung eines verbindlichen Ziels bei dieser Volksinitiative "Unser Netz". Wir haben verschiedentlich gehört, dass man in diese Formulierung hineinlesen solle "nur alle rechtlich zulässigen Maßnahmen". Das sei quasi der unausgesprochene Vorbehalt. Selbst wenn ich diesen Vorbehalt einmal mir zu eigen mache, ist trotzdem zu konstatieren, dass es noch ein unglaublich breites Spektrum von möglichen, notwendigen Spektrumen ..., von möglichen, notwendigen Schritten verbleibt. Ich möchte noch einmal an die Enteignung erinnern. Es gibt in Hamburg ein Enteignungsgesetz. Enteignungen sind zulässig, wenn sie durch das Allgemeinwohl gerechtfertigt sind. Wenn ich diese Initiative ernst nehme, käme diese Möglichkeit durchaus in Betracht. Und das wirft die Frage auf: Ist das tatsächlich gemeint? Das heißt, wir haben eine Unbestimmtheit, auch wenn wir einen Vorbehalt des rechtlich Zulässigen mitlesen.

(Abg. Dr. Andreas Dressel: Da bringen Sie uns hier aber auf Ideen! – Heiterkeit)

Bitte? – Der nächste Punkt, das ist der 2. Satz – Wir sind ja hier zur Ideensammlung. – Der nächste Punkt ist der 2. Satz. Dort steht wörtlich: "verbindliches Ziel ist" und wenn ich so formuliere, dann kann ich mich nicht darauf zurückziehen, dass dieses verbindliche Ziel aber unter dem Vorbehalt steht, dass es unter verschiedenen anderen rechtlichen Gesichtspunkten zulässig ist. Dann müsste ich einen solchen Vorbehalt meiner Meinung nach auch ausdrücklich machen, sei es im Initiativtext selbst, also im Tenor, sei es in der Begründung.

Dann noch kurz zu dem Unterschied zwischen der Bindungswirkung von Gesetzen und von anderen Vorlagen. Früher, vor der Verfassungsänderung, gab es in der Tat einen Unterschied. Gesetze sind rechtsverbindliche Rechtsakte, die andere Vorlage war ihrer Wirkung nach das, was man im Parlamentsbereich einen schlichten Parlamentsbeschluss nennt. Das hat eine politische Bindungswirkung. Aber – wie der Kollege von Arnauld schon gesagt hat – durch die Verfassungsänderung ist die Rechtswirkung von Gesetzen und anderen Vorlagen einander angenähert, wenn nicht sogar gleichgestellt worden. Gleichgestellt nämlich insofern, als beide verbindlich sind und die Bürgerschaft nur abweichen darf, wenn das Ganze nicht durch einen Volksentscheid, der unter erleichterten Bedingungen stattfinden darf, gestoppt wird.

Und schließlich die Frage nach dem Stichtag. Ich würde die Verfassung so lesen, dass die Bürgerschaft gewissermaßen eine Verpflichtung hat, selbst darüber zu befinden wann, also in welchem Moment, sie von einer anderen Vorlage abweicht. Wenn die Bürgerschaft sich dieses Umstandes bewusst wird, dann ist sie von Verfassungs wegen verpflichtet, ausdrücklich einen entsprechenden Beschluss zu fassen.

Vorsitzender/Abg. Kai Voet van Vormizeele: Direkt daran anschließend an Ihre letzte oder vorletzte Äußerung: Wenn wir jetzt also ein Institut haben bei anderen Vorlagen im Bereich der Volksgesetzgebung, heißt das denn, dass wir die stärkeren Anforderungen an die hinreichende Bestimmtheit, die wir ja an Gesetze haben und die wir bei anderen Vorlagen im Sinne des Parlamentes bisher nicht gehabt haben – denn da können wir beschließen, was wir wollen – , inwieweit müssen wir diese Anforderungen, die wir an Gesetze gehabt haben, jetzt auf solche hohen, mit Bindungskraft versehenen, anderen Vorlagen übertragen? Oder müssen wir das dann nicht mehr?

Herr Dr. Winterhoff: Wenn ich gleich darauf antworten soll, Herr Professor Bull hatte ja dem Hamburgischen Verfassungsgericht eine aus seiner Sicht unrichtige Rechtsauffassung hinsichtlich dieser Bestimmtheitsanforderung attestiert. Sie sagten, wenn ich's richtig in Erinnerung habe, wörtlich: Hier irrt das Hamburgische Verfassungsgericht. Ich habe meine Ausführungen an der Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts orientiert. Und wenn ich mir diese Ausführungen anucke, sehe ich inhaltlich keinen wesentlichen Unterschied zwischen den Bestimmtheitsanforderungen, die an Gesetze zu stellen sind und solchen, die andere Vorlagen zu stellen sind. Dies gilt jedenfalls unter dem Blickwinkel – den Sie, Herr von Arnauld, ins Spiel gebracht haben –, dass der Abstimmende erkennen muss, worüber er eigentlich entscheidet. Diese Anforderungen sind, jedenfalls nach der Verfassungsänderung, mit Blick auf Gesetze und andere Vorlagen gleich. Das ist mein Standpunkt dazu.

Vorsitzender: So, ich hab jetzt noch eine Wortmeldung von Frau Schneider. Ich würde jetzt sonst vorschlagen – Ich weiß nicht, ob andere Wortmeldungen da sind, wenn nicht, würde ich das jetzt zur letzten Runde hier einleiten. Dann, Frau Schneider, haben Sie das Wort also sozusagen Letzte.

Abg. Christiane Schneider: Ich will nicht immer das letzte Wort haben. Ich hab noch eine Frage. Das ist ja in gewisser Weise eine Grundsatzentscheidung, die da getroffen werden soll mit "Unser Hamburg – Unser Netz", nämlich, ob die Netze in öffentliche Hand gehören oder nicht. Und diese Grundsatzentscheidungen haben ja viele Kommunen in der letzten Zeit getroffen, dass sie nämlich sagen: Wir wollen unsere Netze zurück. Diese Entscheidung ist gefallen. Und mir ist völlig unklar, warum Sie diese Grundsatzentscheidung einem Volksgesetzgebungsverfahren irgendwie entziehen soll. Das ist mir nicht klar. Das lässt ja dann einen gewissen Handlungsspielraum für den Senat, wie er das umsetzt. Das ist damit nicht präjudiziert, weil das, würde ich auch sagen, das entzieht sich wahrscheinlich einem Volksgesetzgebungsverfahren, weil das ist ja dermaßen was von kompliziert. Also, die ganzen juristischen Erwägungen, wer will die denn in so einen einfachen Satz bringen und wer will die dann wirklich verstehen? Also, muss ich mal sagen, da tu ich mich ja auch schwer, Gesetze zu – bis man dann so ein Gesetz verstanden hat, das kann man ja wirklich kaum zumuten. Aber so eine Grundsatzentscheidung, aus vernünftigen Gründen, die jedem Menschen einleuchtet aufgrund seiner eigenen Erfahrungen, ich finde, so eine Grundsatzentscheidung muss durch ein Volksgesetzgebungsverfahren entschieden werden können. Und dann hat der Senat einen gewissen Handlungsspielraum, nämlich in der Umsetzung dieser Grundsatzentscheidung.

Und ich wollte noch mal fragen, Herr Professor Arnauld, aber die anderen auch gerne – von Arnauld, Entschuldigung –, weil Sie da eben nicht drauf eingegangen sind: Spricht denn irgendwas dagegen, dass zum Beispiel HAMBURG WASSER einen Kredit aufnimmt – also da ist ja Hamburg zu 100 Prozent Eigentümerin –, dass HAMBURG WASSER einen Kredit aufnimmt und diese Netze dann kauft und in 20 oder was weiß ich wie viel Jahren abzahlt? Das wäre doch auch eine Möglichkeit. Das wäre ja überhaupt kein bisschen haushaltsrelevant, wenn ich das jetzt richtig verstehe. Oder sagen wir mal, wenig haushaltsrelevant. Wenig, also kaum. Könnte man ja drüber diskutieren. Und deswegen frage ich noch mal.

Also erstens, diese Grundsatzentscheidung, und zweitens, da sind verschiedenen Sachen möglich, ich glaube, bei der Enteignung sind die Bundesgesetze dagegen, also, das geht ja immer um die rechtmäßigen Schritte, die gemacht werden können, aber... – So. Ich hatte die zwei Fragen gesagt, und da würde ich Sie noch mal eigentlich alle um eine Antwort bitten.

Vorsitzender: Also, ich würde es so formulieren, diejenigen, die sich aufgerufen fühlen, mögen bitte antworten, nicht ... Direkt angesprochen war Herr Dr. von Arnauld. Ich weiß nicht, ob Sie ...?

Herr Dr. von Arnauld: Ja, klar. Ich versuche, es ganz besonders kurz zu machen. Zunächst einmal ganz kurz, weil das kürzer geht, diese Kreditaufnahme durch HAMBURG WASSER und so weiter wäre natürlich dann irgendwie eine – es bleibt ein öffentliches Unternehmen, dahinter steckt dann eben die Freie und Hansestadt Hamburg und irgendwann bekommt man ein haushaltsverfassungsrechtliches Problem, weil die Kreditaufnahme in Artikel 72 der Hamburgischen Verfassung geregelt ist. Das heißt, man kann nicht Schattenhaushalte eben machen, um damit dann irgendetwas zurück zu erwerben, was dann nicht auffällt, da kriegt man dann spätestens in der Bürgerschaft oder sollte in der Bürgerschaft dann ein Problem mit bekommen. Das heißt, da gibt es eben auch Begrenzungen.

Der zweite Punkt, die Grundsatzentscheidung. Da haben Sie natürlich, im Prinzip haben Sie recht. Das ist ja so ein bisschen, das ist auch so eine Sache, die dann eben einen auch irritiert. Man sagt, da ist mal eine Entscheidung getroffen worden und der eine oder die

andere findet eben auch, diese Entscheidung hat, Privatisierungsentscheidung, hat möglicherweise schlechte Konsequenzen gehabt, Diskussion über LBK ist ja auch geführt worden und so weiter. Man sagt, was bedeutet das eigentlich. Nun ist das Problem, solche Entscheidungen haben manchmal eben tatsächlich eine Eigendynamik entwickelt, dass sie wirklich rückgängig zu machen nur unter ganz erheblichen Anstrengungen möglich ist. Und dann kann es unter Umständen besser sein, eine Grundsatz- und Richtungsentscheidung zu treffen, die jetzt nicht zu ganz konkreten, unverzüglichen, allen notwendigen Maßnahmen auffordert, sondern eher im Sinne einer Zielbestimmung vage bleibt, die dann aus sich selbst heraus nicht wirklich den Anspruch hat, auch nicht den Anspruch erweckt bei den Leuten, die abstimmen, dass sie jetzt Senat und Bürgerschaft mit Handschellen gewissermaßen vorführt, sodass auch kein Problem entsteht, wann wir mit der Abweichungsgesetzgebung anfangen sollen. Sondern dann ist es sinnvoll, es wirklich als eine Grundsatzentscheidung, wie Sie es bezeichnet haben, auszuflaggen, und damit allen Abstimmenden klarzumachen, das ist eine Grundsatzentscheidung, wo wir politisch hinwollen, aber das ist etwas, wo jetzt konkrete Maßnahmen nicht eingefordert werden, sondern man sagt nur, bitte arbeitet darauf hin. Und dann kann man eben über entsprechenden Druck der Öffentlichkeit, auch über parlamentarischen Druck, versuchen eben, dann auf Senat und Bürgerschaftsmehrheit einwirken, um Auskünfte zu bekommen. Aber dann hätte man eben nicht das Problem, dass suggeriert wird, wir haben ja eine solche innere Verbindlichkeit. Das ist, glaube ich, das Hauptproblem bei dieser zweiten Vorlage.

Vorsitzender: Herr Dr. Kühling hatte sich, glaube ich, zuerst gemeldet, und dann ...

Herr Dr. Kühling:

Es handelt sich um eine Grundsatzentscheidung, und diese Hinweise auf "unverzüglich" und "notwendige Schritte" sind sozusagen Akzentuierungen: Ihr müsst das machen, das ist unser Programm, unser Ziel, das wollen wir euch auferlegen, und zwar mit einer zeitlichen Dringlichkeit und auch sonst alles Notwendige; ihr müsst alles tun, was ihr könnt. Das ist eigentlich eine Grundsatzentscheidung, die darunter leidet, dass sie nicht unmittelbar eingefordert werden kann. Ihr habt das und das an dem und dem Termin unterlassen, das kann man nicht sagen, oder ihr hättet diese und jede Maßnahme doch unverzüglich innerhalb einer bestimmten – Das ist immanent in dieser Volksinitiative. Die Volksinitiative will eine Politik herbeiführen und sagt das so dringlich, wie sie es meint, nämlich möglichst flott und möglichst dringlich ...

(Abg. Christiane Schneider: Und vollständig!)

– Und vollständig, richtig. Und eine solche Grundsatzentscheidung ist ein typisches, eigentlich das Typische für diese andere Vorlage, ein Gegenstand der politischen Willensbildung. Das ist hier gemacht.

Und jetzt sagen Sie, wir haben die Bindungswirkung ja verstärkt und deswegen muss das ganz genau sein. Nein, die Verstärkung der Bindungswirkung führt doch nicht zu einem höheren Maßstab an Bestimmtheit. Was das Verfassungsgericht gesagt hat, sagt jawohl, kritisiert das. Es ist aber ganz vernünftig. Natürlich muss eine Volksinitiative verständlich sein für den, der unterschreibt. Er muss wissen, was er unterschreibt und er muss auch die Begründung kennen, er muss sich sozusagen einen Reim drauf machen können. Aber jeder, der dies liest, kann doch, sieht doch, was passiert ist. Es soll eine Politik herbeigeführt werden. Es ist eine Grundsatzentscheidung, wie Frau Schneider vollkommen zutreffend sagt.

Und jetzt können wir nur sagen, na ja, dann hat die Volksentscheidung eben insofern Pech, als sich das nicht unmittelbar einfordern lässt. Aber sie ist wirksam als Volksentscheidung. Wir können doch nicht jetzt bei der Zulässigkeit der Volksinitiative schon sagen, ihr habt vielleicht nicht alles erreicht, was ihr hättet erreichen können und müssen, sondern ihr habt nur eine Grundsatzentscheidung herbeigeführt, aber die ist bindend, und das lässt sich nicht im einzelnen hier jetzt nach dem Maßnahmenkataloges des Artikel 4a einfordern, aber das Bestimmtheiterfordernis ist so, wie das Hamburgische Verfassungsgericht das sagt. Also, ihr müsst das verstehen, das gilt, das gilt auch für die andere Vorlage, aber ihr könnt nicht aus dem Bestimmtheitskriterium, aus dem allgemeinen, jetzt herleiten, weil das sozusagen faktisch kaum einzuklagen ist, deswegen ist es unwirksam. Das halte ich für methodisch falsch.

Vorsitzender: Professor Winterhoff, bei Ihnen noch Bedarf? – Dann haben Sie das Wort.

Herr Dr. Winterhoff: Ja. Ich würde auch gerne auf diesen Aspekt der Grundsatzentscheidung zusprechen kommen. Artikel 50 Absatz 1 in der alten Fassung, beziehungsweise überhaupt Artikel 50 in der alten Fassung, wenn ich mir den noch mal vor Augen führe, dann stand dort nur, dass das Volk eine Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung verlangen kann, und das war ein Pendant zu einem schlichten Parlamentsbeschluss, also hatte keine rechtliche Bindungswirkung. Unter der alten Verfassungslage hätte man also sagen können, ich formuliere eine solche Volksinitiative dahingehend, dass man sagt, ich bin dafür, dass die Hamburger Strom-, Fernwärme- und Gasleitungsnetze in die öffentliche Hand übernommen werden. So. Wenn ich das so formuliert hätte, wäre das ein Gegenstand der politischen Willensbildung und mit diesem Gegenstand hätte sich, nach Artikel 50 Absatz 2 Satz 1, die Bürgerschaft zu befassen gehabt. Sie hätte also entscheiden müssen, ob sie das umsetzt oder nicht.

Nun ist durch die Änderung des Artikel 50, nämlich durch die Einfügung des Absatzes 4a, der Volksentscheid über eine andere Vorlage mit einer Bindungskraft ausgestattet worden. Und ich glaube, diese Änderung der Verfassung hat diese Volksinitiative, von der wir hier gerade sprechen, die Volksinitiative "Unser Hamburg – Unser Netz", in ein gewisses Dilemma gebracht. Sie wollte einerseits diese Grundsatzentscheidung herbeiführen, sie wollte andererseits aber, das ist meine Sicht der Dinge, nicht darauf verzichten, von den Segnungen dieser Bindungskraft zu profitieren. Und deswegen hat man die Formulierung mit bestimmten Begrifflichkeiten angereichert, die darauf abzielen, ihr, der Volksinitiative, eine solche Verbindlichkeit zuzubilligen. Das ist nämlich das Abstellen auf "unverzüglich", auf "alle notwendigen Schritte" und "Verbindliches Ziel". Und dadurch, dass man den Initiativtext so zugespitzt formuliert hat, kommen wir genau in diese Problematik, über die wir jetzt schon seit geraumer Zeit sprechen. Ich glaube wirklich, das ist das Dilemma, in dem sich diese Volksinitiative hier befindet. Man kann nicht gleichzeitig eine bloße Befassung mit einem Gegenstand der politischen Willensbildung verlangen, was so etwas ist wie eine Appellfunktion, und gleichzeitig das verbindlich machen und damit die Frage aufwerfen, wie lange muss sich denn die Bürgerschaft daran halten und wie muss sie vorgehen, wenn sie davon abweichen möchte, von einem solchem doch eher allgemeinen Appell.

Vorsitzender: Herr Professor Bull.

Herr Dr. Bull: Ja, meine Damen und Herren Abgeordnete! Sie sehen, was kluge Juristen aus einem Gesetzestext machen können. Sie haben damals beschlossen, die Volksinitiativen zu erleichtern und zu stärken durch die Bindungswirkung, und jetzt wird auf dem Umweg, durch die Hintertür sozusagen, eine neue Hürde für Volksinitiativen aufgebaut in Gestalt einer, wie ich finde, überzogenen Bestimmtheitsanforderung.

Es ist eigentlich von Verschiedenen schon deutlich genug gesagt worden: Das, was die Bürger sich denken und denken können sollen, das sind natürlich, um es mit einem strafrechtlichen Ausdruck zu belegen, Parallelwertungen in der Laiensphäre. Es ist die Sichtweise des politisch interessierten Mitbürgers, der Mitbürgerin, die sich Gedanken macht, die "Hamburg Journal" schaut und 90,3 hört und die also sich vorstellt, dass hier eine Initiative gestartet wird, mit der die Energieversorgung mehr in die staatliche Hand gebracht werden soll. Dass die nicht 100 Prozent und in zwei Jahren erreichbar ist, das wissen alle. Und das ist eben diese Wertung in der Betroffenen- oder Bürger- oder Volksperspektive. Und ich finde wirklich, es steht uns nicht gut an, hier jetzt mit feinsinnigen Überlegungen, was denn der Bürger sich vielleicht auch fälschlicherweise denken könnte, ihm die Arbeit und die Teilnahme am politischen Geschehen zu erschweren.

Das Verfassungsgericht hat sicher recht, um auf Herrn Kühling noch mal einzugehen, dass der Bürger wissen muss, worüber er abstimmt. Aber dass der Finanzierungsvorbehalt im Rahmen des möglichen, wie er in der früheren Volksinitiative dann stand, zu beanstanden sei als unsubstanziert, nicht ausreichend, das ist wirklich ein Irrtum, da bleibe ich bei meiner Kritik des Gerichts, da überzieht es die Anforderungen.

Also, man muss in der Tat Richtungsentscheidungen, Grundsatzentscheidungen des Volkes als Gegenstand von Volksinitiativen billigen. Ich bin ein bisschen beteiligt gewesen an der Entstehung dieser Zulassung von anderen Vorlagen in Schleswig-Holstein, wo ich damals an den Dingen etwas mehr beteiligt war, haben wir das sehr wohl als eine Möglichkeit der Stärkung der Bürgerbeteiligung, der Volksbeteiligung gesehen, die nicht unverbindlich bleiben sollte, zunächst eine Artikulationsfunktion und eine Teilnahme-, Beteiligungsfunktion sollte das haben, und so ist es auch vom schleswig-holsteinischen Verfassungsgeber aufgenommen worden. Und Hamburg hat das dann auch gemacht und sollte sich nicht wieder abwenden davon, dass hier die Volksbeteiligung, die unmittelbare Mitwirkung der Menschen an den politischen Grundsatzentscheidungen, um das Wort von Frau Schneider noch mal aufzunehmen, gestattet wird oder praktiziert wird. Das Gegenteil ist richtig; es muss stärker praktiziert werden, damit eben auch ein Stückweit diese Distanz zwischen Bürgern und Parlamenten überwunden wird, die jetzt allenthalben als Problem erkannt ist. – Vielen Dank.

Vorsitzender: Eine Nachfrage von Herrn Dr. Dressel.

Abg. Dr. Andreas Dressel: Ja, ich mache es auch ganz kurz, um nicht den Zorn aller Kollegen hier auf mich zu ziehen. Nur an Herrn Professor Winterhoff. Das noch mal, was Herr Bull eben ausgeführt hat. Ich bin ja selber auch nicht ganz unbeteiligt gewesen an der Neuformulierung des Artikel 50 4a, was wir hier genannt haben. Ich vermisse von Ihnen eigentlich jetzt, Sie haben das sehr in der Wortlautauslegung hergeleitet, Ihre Sichtweise, aus welchen Gesetzesmaterialien Sie entnehmen, dass in der Tat an andere Vorlagen, in der Formulierung der anderen Vorlagen, Sie jetzt diese höheren Anforderungen, die in der Tat jetzt genau zu dem Ergebnis führen, was Professor Bull eben benannt hat, nämlich dass es eine Erschwerung durch die Hintertür bedeutet, aus welchen Gesetzesmaterialien, sozusagen der Ratio des Gesetzgebers, der historischen Auslegung, alles, was dazu gehört, und an der historischen Auslegung meine ich, dass wir hier durch Beratung hier und da unsere Beiträge geleistet haben, also, da weiß ich nicht, woher Sie das nehmen. Das ist eine – man darf ja nicht nur den Wortlaut auslegen, sondern auch andere Gesichtspunkte. Da habe ich jetzt, vielleicht, weil ich vorhin nicht da war, das nicht mitbekommen, aber vielleicht können Sie das noch mal kurz – in der Tat, Herr Frank hat recht – kurz darstellen,

(Abg. Robert Heinemann: Sie können das nachlesen im Protokoll!)

damit diese Klarstellung noch mal da ist.

Vorsitzender: Herr Professor Winterhoff.

Herr Dr. Winterhoff: Ja, vielen Dank. Der Disput zwischen Herrn Professor Bull und mir besteht eigentlich darin, ob man die Ausführungen des Hamburgischen Verfassungsgerichts aus der Entscheidung 5 aus 04 für richtig hält oder nicht. Das Hamburgische Verfassungsgericht hat in dieser Entscheidung auf Seite 31 des amtlichen Entscheidungsumdrucks Anforderungen an die Bestimmtheit einer anderen Vorlage definiert, die schon vor der besagten Verfassungsänderung galten. Und ich habe nicht die Auffassung vertreten wollen, dass jetzt strengere Anforderungen gelten als seinerzeit, ich bin nur der Meinung, es gelten nach wie vor diese Vorgaben, die das Hamburgische Verfassungsgericht formuliert hat, und zwar jetzt mit noch besseren Gründen als vorher. Also, das heißt, ich nehme das nicht aus Materialien, sondern ich entnehme das unmittelbar der Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts.

Vorsitzender: So, ich darf mich nach dreieinviertel Stunden für eine ausgesprochen sachkundige, wie ich fand, sehr inhaltsschwere Vortragsweise, Diskussion bedanken. Ich glaube, Sie haben uns als Abgeordnete durchaus nicht in die leichtere weitere Entscheidungsgang versetzt, dass wir jetzt alles das bewerten, auswerten müssen und die eigene Meinungsfindung weiter voranzutreiben. Ich darf mich bedanken bei Ihnen für die Mühe, für den Aufwand, den Sie getrieben haben, und käme jetzt zu der Frage an die Kollegen vom Ausschuss: Wir haben, das habe ich als Vorsitzender raufgesetzt, die Thematik Auswertung und Befragung des Senats, das habe ich vorsichtshalber raufgesetzt. Ich würde die Fraktionen mal darum bitten, mal mir das Meinungsbild mitzuteilen, ob wir die Auswertung stante pede machen wollen. Ich habe aus dem Senat gehört, dass der Senat sich definitiv heute Abend nicht in der Lage sieht, eine solche Befragung zu beantworten, was ich nachvollziehen kann. Würde ich auch die Fraktionen jetzt richtig interpretieren, dass wir möglichst schnell, das heißt, das ist die Bitte auch noch mal an unsere eigene Kanzlei, den Druck bei Herrn Wagner zu machen, dass wir vielleicht die Abschrift des Protokolls auch extern vergeben, und zwar mit ein bisschen Hochdruck, damit es bald da ist, und dass wir, wenn dieses Protokoll vorliegt, uns dann um die Auswertung bemühen werden? Ist das so einvernehmlich?

(Zuruf: Wann ist die nächste Sitzung? Wir brauchen das für die nächste Sitzung!)

Die nächste Sitzung ist am 2. Dezember, das ist relativ dicht. Ich weiß nicht, ob das machbar ist, Frau Kuhlmann?

Frau Kuhlmann: Ja, auf jeden Fall.

Abg. Christiane Schneider: Da haben wir doch einen Anhörung, und Haushalt.

Vorsitzender: Ja, der Abend ist lang. – Herr Heinemann.

Abg. Robert Heinemann: Wir sind ja schlicht an die Fristen gebunden. Wir haben bis zum 19. oder 20.12. bei beiden Initiativen zu entscheiden als Bürgerschaft, ob wir uns der Initiative anschließen wollen oder nicht, und ich würde mich gerne vorher hier zu einem Meinungsbild im Ausschuss durchringen. Und von daher, da wir auch als Bürgerschaft ja spätestens am 14./15. entscheiden müssten, nein, ich glaube 15./16., müssen wir schlicht am 2.12. die Auswertung machen.

Vorsitzender: Frau Ernst.

Abg. Britta Ernst: Also, ich sehe auch den Sachzwang, dass wir unter Zeitdruck sind. Da wir aber gleichzeitig alle ja auch in Haushaltsberatungen sind, wo wir viel zu arbeiten haben, wäre schon meine Bedingung, dass wir am Freitag des Wochenendes davor das Wortprotokoll vorliegen haben, also 25./26. November, sonst finde ich es nicht möglich, dass wir angesichts der Anhörung heute uns da ordentlich vorbereiten. Haben Sie eine Woche Zeit und wir haben dann auch eine knappe Woche Zeit.

Vorsitzender: Frau Kuhlmann, die dazu was sagen kann. Aber noch mal eine andere Bitte, Frau Kuhlmann. Wir sind ja nicht der federführende Ausschuss, wir sind ja hier in diesem Fall nur mitberatend. Das heißt, wir liefern nicht ans Plenum, wir liefern an die Kollegen im Umweltausschuss. Wenn wir am 2. tagen, wann tagen denn die Damen und Herren aus dem Umweltbereich?

Frau Kuhlmann: Der Umweltausschuss macht eine Anhörung auch am 23.

Vorsitzender: Im November?

Frau Kuhlmann: Ja. Und die wollen ihre Auswertung dann, wie ich das verstanden haben, in der nächsten Sitzung, die wäre am 9.12., machen.

Vorsitzender: Gut, das heißt, das würde also da zueinander passen?

(Zuruf: Haushaltsausschuss ist der andere!)

Frau Kuhlmann: Also wann der Haushaltsausschuss das Thema berät, kann ich jetzt nicht genau sagen.

Vorsitzender: Haushaltsausschuss haben wir auch noch? Gut, die Kollegen aus dem Haushaltsbereich, die tagen ja dieser Tage fast täglich. Also das ist ja kein Problem, die müssen genug Zeit finden dafür. Gut. Aber das heißt, wir würden von dem Rhythmus mit den Kollegen aus dem Umweltbereich auf jeden Fall rechtzeitig tagen. Gut. Wie sieht es aus mit der technischen Machbarkeit des Protokolls?

Frau Kuhlmann: Meiner Kenntnis nach ist das angemeldet. Das wird morgen begonnen und sollte eigentlich schon – weil ich davon ausgegangen bin, dass das heute abgeschlossen wird – für die Umweltausschusssitzung am 9.12. definitiv fertig sein. Wenn wir jetzt das hier

am 2.12. auch noch mit drauf nehmen, wäre es vielleicht dann auch ratsam, das dann auch als Wortprotokoll zu machen, damit das dann auch schnell zusammengefügt werden kann.

Vorsitzender: Ich glaube, das Problem können wir lösen. Also, technisch ist es machbar. Dann legen wir fest, wir machen heute keine Auswertung, wir machen die am 2.12. Die Bitte von Frau Ernst ist sehr ernst genommen. – Ist da noch irgendwas?

Abg. Carola Veit: Die Frage ist, ob wir getrennte Beratungen ansetzen, weil einmal ist Haushalt federführend und einmal Umwelt.

Vorsitzender: Gut, aber das ist jetzt die Frage des Berichts nachher. Wir müssen nur die Fristen einhalten, dass wir an beide rechtzeitig versenden können. Gut, dann ist das so beschlossen. Vielen Dank. Und ich würde sagen, bevor wir weitergehen, machen wir eine kurze Minute Pause.

Zu TOP 3

Keine Niederschrift, siehe Bericht an die Bürgerschaft.

Zu TOP 4

Sachstand Anhörung gem. §58 Abs. 2 GO zu den Möglichkeiten der technischen Unterstützung bei der Stimmauszählung am 02.12.2010

Der Vorsitzende hielt fest, dass die einzuladenden Experten nunmehr alle benannt seien und die noch fehlenden Kontaktdaten schnellstmöglich an die Ausschusssachbearbeiterin übermittelt würden.

Tagesordnung Sitzung 02.12.2010

Der Ausschuss verständigte sich auf folgende Tagesordnungspunkte für die kommende Ausschusssitzung am 2. Dezember 2010:

1. Vorbereitung der Hamburg-Wahl 2012 (Selbstbefassung gem. § 53 Abs. 2 GO)
hier: Anhörung gem. §58 Abs. 2 GO zu den Möglichkeiten der technischen Unterstützung bei der Stimmauszählung
2. Drs. 19/8000: Haushaltsplan-Entwurf der Freien und Hansestadt Hamburg für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 sowie Finanzplan 2010–2014
3. Drs. 19/7508: Haushaltsverlauf 2010
4. Auswertung der Anhörung zu den Drs. 19/7067, 19/7068, 19/7250 und 19/7251 sowie Senatsbefragung

Kai Voet van Vormizeele
(CDU)
(Vorsitz)

Britta Ernst (SPD)
(Schriftführung)

Claudia Kuhlmann
(Sachbearbeitung)

Verfassungsrechtliche Stellungnahme

zu den Volksinitiativen
„Die Stadt gehört uns – keine Privatisierung gegen den Bürgerwillen“
und **„Unser Hamburg – Unser Netz“**
(Drs. 19/7067 und 7068 v. 25.8.2010)

*Anhörung des Verfassungs- und Bezirksausschusses der Hamburgischen Bürgerschaft
am 16. November 2010*

I. Sachverhalt

1. Die Volksinitiative Drs. 19/7067 zielt auf den Erlass eines verfassungsändernden Gesetzes mit folgendem Wortlaut:

„Ein Verkauf von öffentlichen Unternehmen der Freien und Hansestadt Hamburg, die dem Gemeinwohl, der Daseinsvorsorge und der Infrastruktur der Freien und Hansestadt Hamburg dienen, setzt einen Volksentscheid voraus. Dasselbe gilt für den Verkauf von Anteilen. Der Senat führt den Volksentscheid innerhalb von vier Monaten nach dem Verkaufsbeschluss durch.“

In der Begründung werden zwanzig öffentliche Unternehmen der Stadt genannt, die mit dieser Verfassungsergänzung „insbesondere“ gemeint sind. Die Vorschrift soll als neuer Absatz 4b in Art. 50 der Verfassung eingefügt werden, der die Zulässigkeit und das Verfahren der Volksgesetzgebung regelt.

2. Die Volksinitiative Drs. 19/7068 hat eine Aufforderung an Senat und Bürgerschaft zum Gegenstand; sie lautet:

„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.“

II. Zulässigkeit der Volksinitiative „Die Stadt gehört uns“

1. Gesetzentwurf als Gegenstand der Initiative

Die Initiative zur Verfassungsergänzung hat einen *Gesetzentwurf* zum Inhalt und damit einen nach Art. 50 Abs. 1 LV zulässigen Gegenstand, s.a. § 2 des Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Volksabstimmungsgesetz – VAbstG). Sie enthält auch eine Begründung (§ 2 Abs. 2 Satz 1 VAbstG).

2. Hinreichende Bestimmtheit der Initiative?

Der Vorschlag einer Verfassungsänderung weist einige Formulierungen auf, die vermutlich zu Auslegungstreitigkeiten führen dürften. Es kann dahingestellt bleiben, ob die Volksinitiative

aufgrund dieser Mängel unzulässig wäre; jedenfalls muss es Ziel der verfassungsrechtlichen Prüfung sein, ein möglichst großes Maß an Klarheit zu erreichen. Was gewollt ist, sollte möglichst deutlich ausgedrückt werden, auch um der Verlässlichkeit der darauf zu gründenden Staatspraxis willen. Die Initiatoren sollten daher von der Möglichkeit Gebrauch machen, den Gesetzentwurf mit dem Antrag auf Durchführung des Volksbegehrens oder des Volksentscheids in überarbeiteter Form einzureichen (Art. 50 Abs. 2 Satz 5 bzw. Abs. 3 Satz 4 HV).

a) Nicht eindeutig ist schon der Begriff „Verkauf“; es könnte z.B. bezweifelt werden, ob auch die unentgeltliche Übertragung von Unternehmen (z.B. solcher, die sich nicht rentieren) oder andere komplizierte Rechtsgeschäfte mitgemeint sind, die dem Typ des gegenseitigen Vertrags „Kaufvertrag“ nicht entsprechen. Üblich ist der Terminus „Veräußerung“, vgl. Art. 72 Abs. 3 HV.¹ – Unter diesem Aspekt sollte auch noch einmal überdacht werden, ob nicht der Hinweis auf den Verkauf von Anteilen (Satz 2) unzweckmäßig ist. Es könnte darauf abgestellt werden, ob die Stadt den ausschlaggebenden Einfluss behält oder nicht.

b) Ungewöhnlich ist auch die Formulierung der Charakteristika, die den Kreis der einbezogenen Unternehmen kennzeichnen sollen. Den weitesten Kreis bezeichnet der erste Begriff in Satz 1 des vorgeschlagenen Art. 50 Abs. 4b HV: Dem „Gemeinwohl“ dient im Grunde die gesamte Staatstätigkeit. Nicht nur die Verwaltung im engeren Sinne, sondern auch all ihre „Trabanten“, also alle Einheiten, die zur staatlichen Organisation im weitesten Sinne gehören, einschließlich aller staatlichen und kommunalen Wirtschaftsunternehmen sind auf das Gemeinwohl verpflichtet. Die Ausrichtung auf „Daseinsvorsorge“ und „Infrastruktur“ bezeichnet Unterfälle der generellen Gemeinwohlorientierung. Auch diese Begriffe sind aber außerordentlich weit und lassen sich schwer eingrenzen. „Daseinsvorsorge“² ist schon deshalb problematisch, weil das europäische Gemeinschaftsrecht, das gerade in dem hier relevanten Bereich erhebliche wettbewerbs- und beihilferechtliche Konsequenzen hat, einen anderen Begriff verwendet, nämlich „Dienste (bzw. Dienstleistungen) von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“, und dazu Regeln aufstellt, die vom nationalen Gesetzgeber beachtet werden müssen (vgl. Art. 16 und 86 Abs. 2 EGV, jetzt Art. 14 und 106 AEUV (Lissaboner Vertrag)).

In der deutschen Literatur werden mindestens drei verschiedene Fallgruppen von „Daseinsvorsorge“ unterschieden, nämlich 1. die soziale Vorsorge, 2. die wirtschaftliche Vorsorge, die eng mit der Infrastrukturschaffung zusammenhängt, sowie 3. die kulturelle Vorsorge.³ „Soziale Vorsorge“ ist auch das hier nicht mitgemeinte umfangreiche System der Sozialleistungen (von der Sozialhilfe über die verschiedenen Formen der Sozialversicherung bis zur Versorgung); die auf diesem Gebiet tätigen öffentlichen Unternehmen spielen trotz ihrer Bedeutung für die jeweilige „Klientel“ eher eine untergeordnete Rolle. Demgegenüber wäre es mit dem Unternehmensbegriff kaum vereinbar, die Träger der Sozialversicherung einzubeziehen. Im Kern steht die Schaffung und Erhaltung der wirtschaftlichen und Verkehrs-Infrastruktur sowie der Ver- und Entsorgung (Wasser und Energie). Diese Infrastruktur dient sowohl den Individuen wie den Unternehmen, aber ein erheblicher Teil davon ist für die Wirtschaft von deutlich größerem Nutzen als für Private; diese profitieren häufig nur mittelbar. Hinzu kommen soziale Einrichtungen wie die Vereinigung Hamburger Kindertagesstätten, die Werkstätten für behinderte Menschen und die Berufsförderungswerke. Als kulturelle Daseinsvorsorge kommen die Theater, Museen und Konzerthallen in Betracht.

¹ S. dazu auch Klaus David, *Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2. Aufl. Stuttgart 2004, Art. 72 Rn.50 ff.

² Dazu H. P. Bull, *Daseinsvorsorge im Wandel der Staatsformen*, *Der Staat* 2008, S. 1-19.

³ Bull aaO. S. 11 ff.

Ein Blick in den Beteiligungsbericht des Senats⁴ zeigt, dass Hamburg eine Vielzahl öffentlicher Unternehmen besitzt, die sämtlich dem Gemeinwohl verpflichtet sind, aber auf unterschiedliche Weise an der Schaffung der „Infrastruktur“ i.w.S. beteiligt sind. Neben den mehreren Unternehmen zusammenfassenden „Konzernen“ führt der Beteiligungsbericht folgende Unternehmensgruppen auf: Verkehr, Hafen, Flughafen, Wirtschaftsförderung (hier insbesondere Messe und Congress GmbH und verschiedene Förderungs- und Marketinggesellschaften), Wohnen und Stadtentwicklung, Versorgung und Entsorgung, Sozialunternehmen, Kultur und Medien, Wissenschaft und Gesundheit (einschließlich des Universitätsklinikums Eppendorf mit seinen Tochterunternehmen) sowie Vermögensmanagement (u.a. mit HSH Nordbank, der Vermögensverwaltungsgesellschaft HGV und Lotto Hamburg).

Die in der Begründung der Volksinitiative angeführten Beispiele verdeutlichen zwar im großen und ganzen, was gemeint ist. Da sie aber exemplarisch und nicht vollständig sein sollen (vgl. das Wort „insbesondere“), steht die künftige Praxis vor der Notwendigkeit von Abgrenzungen. Möglicherweise dienen nicht sämtliche vorhandenen öffentlichen Unternehmen dem Gemeinwohl im Sinne der Volksinitiative; der Beitrag mancher öffentlicher Unternehmen zu „Daseinsvorsorge“ und Infrastruktur ist eher gering, so dass einer Veräußerung ohne Volksentscheid keine zwingenden Gründe entgegenstünden. Eine Klarstellung wäre daher wünschenswert.

Denkbar und hinreichend deutlich wäre eine Neuformulierung etwa wie folgt: „Öffentliche Unternehmen der Freien und Hansestadt Hamburg, die dem Gemeinwohl dadurch dienen, dass sie Verkehrsleistungen oder Versorgungs- und Entsorgungsleistungen für die Allgemeinheit erbringen oder wesentliche Beiträge zur sozialen, wirtschaftlichen oder kulturellen Infrastruktur leisten“. Durch das Wort „wesentlich“ würden kleinere Veränderungen vorbehalten, die sich nur geringfügig auf die Lage der Bürger auswirken, z.B. die Veräußerung von Nebenbetrieben der „originär“ öffentlichen Unternehmen oder von marginalen Geschäftsfeldern, vor allem solchen, die von privatwirtschaftlichen Betrieben in zufriedenstellender Weise bearbeitet werden.

3. Der Haushaltsvorbehalt

a) Der Streit um die Bedeutung des Haushaltsvorbehalts

Möglicherweise wird geltend gemacht werden, die Volksinitiative sei wegen ihrer *finanziellen Auswirkungen* unzulässig. Finanzwirksame Volksentscheide (und auch schon ihre Vorstufen Volksinitiative und Volksbegehren) sind umstritten, weil sie dazu nötigen, die erforderlichen Mittel an anderen Stellen des Haushalts einzusparen. Unzulässig sind sie aber nur, wenn die Verfassung dies ausdrücklich bestimmt. In Hamburg können nach Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV u. a. „Haushaltspläne“, „Abgaben“ und „Tarife der öffentlichen Unternehmen“ nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein. Statt der „Haushaltspläne“ waren in der früheren Fassung alle „Haushaltsangelegenheiten“ von der Volksbeteiligung ausgenommen.⁵

Bevor die „anderen Vorlagen“ (im Unterschied zu den Gesetzentwürfen) mit Bindungswirkung ausgestattet waren, waren allerdings Haushaltsangelegenheiten schon dadurch aus der Volksgesetzgebung ausgeklammert, dass alle wesentlichen dazu gehörigen Entscheidungen nicht in Gesetzesform, sondern nur als einfache Beschlüsse der Bürgerschaft

⁴ Beteiligungsbericht 2009: Anlage zu Drs. 19/4600 vom 15.12.2009.

⁵ Vgl. dazu die Darstellung bei David (Fn. 1), Art. 50 Rn. 47 ff.

ergehen (vgl. Art. 66 Abs. 2 Satz 1, Art. 67 Abs. 1, Art. 68 und Art. 72 HV, s.a. Art. 69 und 49 HV). Es kann dahingestellt bleiben, ob gleichwohl vom Volk beschlossene Haushaltsgesetze hätten ergehen können.⁶ Nachdem durch die Einfügung des Art. 50 Abs. 4a HV auch Volksentscheide über „andere Vorlagen“ zulässig sind, stellte sich jedenfalls die Frage, ob solche Vorlagen über „Haushaltsangelegenheiten“ zulässig seien. Klaus David vertrat dazu die Auffassung, dass „jede finanzwirksame Maßnahme“ gemeint sei, „die geeignet ist, den Gesamtbestand des Haushalts auch mit Blick auf den Anteil bestehender Ausgabenverpflichtungen wesentlich zu beeinflussen“.⁷ Zulässig seien Volksgesetze, die zu höheren Einnahmen oder niedrigeren Ausgaben für den Haushaltsplan führen, und darüber hinaus solche, die „weder mittelbar noch unmittelbar wesentliche haushaltswirksame Veränderungen auf der Ausgabe- oder Einnahmeseite des Haushaltsplans nach sich ziehen“.⁸

Das Bundesverfassungsgericht hat im Jahre 2000 – in seiner damaligen Funktion als Landesverfassungsgericht für Schleswig-Holstein – das in der schleswig-holsteinischen Landesverfassung (Art. 41 Abs. 2) enthaltene Verbot von „Initiativen über den Haushalt“ erweiternd so ausgelegt, dass darunter über die förmliche Haushaltsgesetzgebung hinaus alle Initiativen für Gesetze fallen, die „gewichtige staatliche Einnahmen oder Ausgaben auslösen und damit den Haushalt des Landes wesentlich beeinflussen“.⁹ Es hat mit dieser Begründung eine Initiative für unzulässig erklärt, die durch Verfassungsänderung die Verpflichtung des Landes zur Finanzierung privater und öffentlicher Schulen nach gleichen Maßstäben begründen wollte.

Für seine generelle Aussage hat sich das Bundesverfassungsgericht auch auf Urteile anderer Landesverfassungsgerichte berufen.¹⁰ So hat der Bremische StGH entschieden, Volksbegehren und Volksentscheide seien mit Art. 70 Abs. 2 BremLV nicht vereinbar, 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 des Parlaments führen“.¹¹ Zu diesem weitreichenden Ausschluss von Volksentscheiden gelangt der BremStGH, obwohl in der Ausnahmeklausel der Bremischen Verfassung (Art. 70 Abs. 2) (neben anderen, hier nicht interessierenden Fällen) nur „ein Volksentscheid über den Haushaltsplan“ ausgeschlossen ist, und als „Maßnahmen, durch die auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluss genommen wird, das Haushaltsgleichgewicht gestört und eine wesentliche Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts herbeigeführt wird“, bezeichnet der BremStGH nicht nur eine gesetzliche Verpflichtung zu Mehrausgaben, sondern auch eine gesetzliche Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten auf der Einnahmenseite, wobei ausdrücklich auch „Einnahmen aus erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit“ einschließlich „Einnahmen aus der Veräußerung staatlichen Wirtschaftsvermögens“ mitgemeint sind. In dem konkreten Fall sollte die Stadtgemeinde Bremen durch ein „Ortsgesetz zur Sicherung angemessenen

⁶ Verneinend David (Fn. 1), Art. 50 Rn. 48.

⁷ David (vorige Fn.), Art. 50 Rn. 51.

⁸ David ebd. Rn. 52.

⁹ BVerfGE 102, 176 (188).

¹⁰ BVerfGE 102, 176 (189) mit Hinweisen auf BayVerfGH, BayVBl. 1977, 143 (150) = DVBl. 1995, 419 (425 f.) und die sogleich zu besprechende Entscheidung des BremStGH; „in der Sache ähnlich“ schon NVwZ 1982, 188 (189). Eine ausführliche Darstellung der Rspr. der anderen Landesverfassungsgerichte findet sich in dem Urteil des HmbVerfG v. 11.5.2005, HVerfG 5/04 S. 23-27 (im Internet-Justizportal zugänglich) = LVerfGE 16, 207 ff. (222 ff.).

¹¹ BremStGH, U.v. 11.5.1998, LVerfGE 8, 203 = NVwZ 1998, 388 (389) = NordÖR 1998, 297 (299) = DVBl. 1998, 830 (832). Der StGH versteht sein Urteil als Bestätigung eines früheren Judikats (U.v. 17.6.1997, DVBl. 1998, 152). Kritisch zu dieser Rspr. u.a. Otmar Jung, Direkte Demokratie – vom Kopf auf die Füße gestellt, LKV 2003, 308; Edna Rasch, Von Gemeinwohl und Eigennutz: Staatsfinanzen im demokratischen Gesetzgebungsverfahren, in: Christian Rühr (Hrsg.), Staatsfinanzen, Baden-Baden 2007, S. 19-36 (29 ff.).

Wohnraums und eines sozial verpflichteten Wohnungswesens“ verpflichtet werden, „die Eigentumsanteile an den kommunalen Wohnungsunternehmen zu halten“; es sollte untersagt werden, „das Eigentum an ihnen ganz oder teilweise zu veräußern oder zu beleihen sowie Vereinbarungen zu treffen, die die Wahrnehmung ihrer Gesellschaftsrechte aus dem Anteilseigentum erschweren“. Zu diesem Urteil haben die Richter Rinken und Preuß ein abweichendes Votum abgegeben, in dem sowohl die generellen Ansätze der Mehrheit als auch deren Anwendung auf das konkrete Volksbegehren kritisiert werden.¹² Auch in der Literatur wird teilweise die Gegenmeinung vertreten, dass der Begriff „Haushalt“ im förmlichen Sinne zu verstehen sei.¹³

Während der SächsVerfGH sich der kritischen Meinung angeschlossen hat, die den Haushaltsvorbehalt eng auslegt,¹⁴ und das LVerfG Brandenburg eine vermittelnde Lösung sucht,¹⁵ ist das HmbVerfG in einem Urteil vom 22.4.2005¹⁶ denen gefolgt, die diesen Vorbehalt wie der BremStGH extensiv interpretieren. Das HmbVerfG stellt aber zuvor ausdrücklich fest, dass der – von ihm seinerzeit zugrunde zu legende – Begriff „Haushaltsangelegenheiten“ „einen weiteren Anwendungsbereich zulässt als die in anderen Landesverfassungen verwandten Formulierungen ‚Staatshaushaltsgesetz‘ (Baden-Württemberg), ‚Landeshaushalt‘ (Brandenburg), ‚Haushaltsplan‘ (Bremen und Hessen), ‚Haushaltsgesetz‘ (Sachsen und Sachsen-Anhalt), ‚Haushalt des Landes‘ (Schleswig-Holstein)“. Auch der Verfassungsausschuss der Bürgerschaft habe sich „ausdrücklich für den weiten Begriff der ‚Haushaltsangelegenheiten‘ im Gegensatz zu dem zur Abstimmung gestellten Begriff ‚Haushalt‘ entschieden“.¹⁷ Dieser weite Vorbehalt bedeute nicht, dass jegliche Kostenwirksamkeit eine Volksinitiative unzulässig mache, „da anderenfalls nur wenig Raum für die Volksgesetzgebung bliebe“. Mit dem Ausschlusskatalog solle eine „wesentliche“ Beeinträchtigung des Haushaltsrechtes der Bürgerschaft verhindert werden. In die Prüfung, ob dies gegeben sei, müssten auch die Umstände des Einzelfalles einbezogen werden.¹⁸ Im konkreten Fall wurde eine Volksinitiative für die Studiengebührenfreiheit für unzulässig erklärt, die eine erhebliche Steigerung der Hochschulhaushalte mit sich gebracht hätte.

Eine noch weitergehende Abweichung vom Text der Landesverfassung ist nach Ansicht von Peter Selmer geboten. Er sieht in der Entscheidung des Hamburger verfassungsändernden Gesetzgebers, „nur“ Haushaltspläne als Gegenstand einer Volksinitiative auszuschließen (und nicht alle „Haushaltsangelegenheiten“ wie nach der früheren Fassung), einen Verstoß gegen Art. 28 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG.¹⁹ Eine bundesverfassungskonforme Auslegung sei nicht möglich, da der Hamburger Gesetzgeber gerade die engere Fassung der Ausnahmeklausel gewollt habe. Indem Hamburg finanzwirksame Vorlagen außerhalb des Haushaltsplans „ohne Begrenzung – also auch wenn sie eine wesentliche Beeinträchtigung

¹² LVerfGE 8, 217.

¹³ Ausführlich in diesem Sinne Karl Schweiger, in: Hans Nawiasky/Karl Schweiger/Franz Knöpfle/Claus Leusser/Erich Gerner, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. Stand Juli 2008, Art. 73 Rn. 5; s.a. ders., Verfassungsrecht und Plebiszit, BayVBl. 2002, 65 (69); kritisch gegenüber der vorherrschenden Meinung der Verfassungsgerichte auch Rainer Litten, in: ders./Maximilian Wallerath (Hrsg.), Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Baden-Baden 2007, Art. 60 Rn. 8.

¹⁴ SächsVerfGH, LVerfGE 13, 315 = NVwZ 2003, 472 = LKV 2003, 327. Zustimmend dazu Jung, LKV 2003, 308 (s. oben Fn. 11) m.w.N.

¹⁵ LVerfG Brandenburg, LVerfGE 12, 119 ff.

¹⁶ S. oben Fn. 10.

¹⁷ S. 20 und 28 des Urteils mit Hinweis auf den Zwischenbericht des Verfassungsausschusses der Bürgerschaft v. 25.4.1996, Bgsch.-Drs. 15/5353 S. 3; s.a. Drs. 15/46 S. 17 f.. (LVerfGE 16, 220 f. und 222).

¹⁸ S. 28 und 30 des Urteils (LVerfGE 16, 222 ff.).

¹⁹ Peter Selmer, Zulässige Volksentscheide über alle haushaltsplanexternen Haushaltsangelegenheiten?, NordÖR 2009, 137 ff. (142).

des Haushaltsrechtes der Bürgerschaft zum Inhalt haben – “ zum Volksentscheid zulasse, höhle es das parlamentarische Budgetrecht in unvertretbarer Weise aus und verstoße zudem gegen Art. 109 Abs. 2 GG. Ähnliche Wendungen finden sich in dem Urteil des HmbVerfG v. 15.12.2004 zur Volksinitiative „Gesundheit ist keine Ware“; dort heißt es, plebiszitäre Elemente in Landesverfassungen seien „nur insoweit“ zulässig, „als das in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 und in Art. 20 Abs. 2 als selbstverständlich vorausgesetzte Übergewicht des parlamentarischen Gesetzgebers nicht in Frage gestellt wird“.²⁰

b) Kritik und eigene Position

Die h.M. der Judikatur ist an sich schon fragwürdig, weil sie sich vom Wortlaut der Verfassungen entfernt. Jedenfalls darf die Ersetzung des Begriffs „Haushaltsangelegenheiten“ durch „Haushaltspläne“ in Art. 50 Abs. 2 Satz 2 HV nicht ignoriert werden. Es handelte sich um eine bewusste Entscheidung des Hamburger Gesetzgebers, eine Reaktion u.a. auf die soeben referierte Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 22. April 2005, die auf die frühere, entgegengesetzte Formulierung des Hamburger Gesetzgeber abgestellt hatte. Mit der Verfassungsänderung durch das Gesetz vom 16.12.2008²¹ wollte die Bürgerschaft auf Forderungen eingehen, die unmittelbare Demokratie in Hamburg auszubauen und zu stärken. Die Neufassung des Art. 50 HV hatte gerade auch den Sinn, den Kreis der zulässigen Volksinitiativen zu erweitern.²² Deshalb kann die Interpretation der Bremer Verfassung durch den BremStGH, der Begriff „Haushaltsplan“ müsse „über eine rein wörtliche Interpretation hinaus in einem weiteren, materiellen Sinne“ verstanden werden,²³ für Hamburg nicht übernommen werden. Die „teleologischen“ Auslegungselemente des BremStGH sind aber auch unabhängig hiervon nicht überzeugend. Die erklärte Tendenz, „Volksbegehren und Volksentscheid bei finanzwirksamen Gesetzen zu begrenzen und diese weitgehend dem parlamentarischen Gesetzgeber zuzuweisen“, ist mit der Grundentscheidung jedenfalls des Hamburger Gesetzgebers – der insofern auch von erfolgreichen Initiativen aus dem Volke wesentlich beeinflusst ist²⁴ – nicht vereinbar.²⁵

Diese Entscheidung des Hamburger verfassungsändernden Gesetzgebers ist auch mit dem Grundgesetz vereinbar. Das Homogenitätsprinzip (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) schreibt nicht vor, dass die Landesverfassungen in allen Einzelheiten mit dem Grundgesetz übereinstimmen müssen. Die Verfassungen des Bundes und der Länder unterscheiden sich gerade in der hier relevanten Frage wesentlich, ohne dass dies bisher von irgendjemand beanstandet worden wäre: Während alle Länder Elemente der direkten Demokratie eingeführt haben, ist der

²⁰ HmbVerfG, HmbJVBl. 2005, 19 (29). Das Gericht beruft sich dafür auf Herzog in: Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz, Art. 20 II Rn. 97. In der Neuauflage des Kommentars ist dieser Teil ersetzt durch eine Kommentierung von Grzeszick; dort in Rn. 115 nur die allgemeine Bemerkung, der in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 vorausgesetzte repräsentative Charakter der grundgesetzlichen Demokratie“ müsse „prinzipiell erhalten bleiben“.

²¹ Elfte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg v. 16.12.2008, HmbGVBl. S. 431 (einstimmig angenommen).

²² Vgl. dazu die Begründung des Gesetzes, Drs. 19/1476 v. 14.11.2008, S. 2: „Dieses Gesetz zur Änderung des Artikels 50 der Verfassung der FHH beruht auf der Volksinitiative ‚Für faire und verbindliche Volksentscheide – Mehr Demokratie‘“, und S. 3 (zu Abs. 1): „mit dem Begriff ‚Haushaltspläne‘ statt ‚Haushaltsangelegenheiten‘ wird klargestellt, dass finanzwirksame Vorlagen grundsätzlich zulässig sind (vergleiche HVerfG 5/04)“.

²³ BremStGH, LVerfGE 8, 203 (214).

²⁴ Vgl. dazu die Darstellungen der verschiedenen Stufen von Bürgerbeteiligung in Hamburg in: H. P. Bull (Hrsg.), Fünf Jahre direkte Bürgerbeteiligung in Hamburg, Hamburg, Dezember 2001 (Landeszentrale für politische Bildung und Senatsamt für Bezirksangelegenheiten), S. 67 ff.

²⁵ Auch der SächsVerfGH betont die „Heterogenität der normativen Lage“ und die daraus folgende „Notwendigkeit einer Interpretation im Kontext der jeweiligen Verfassung“ (LVerfGE 13,315 [332 ff.]). Dort auch eine weitere ausführliche Auseinandersetzung mit den Argumenten gegen finanzwirksame Volksgesetzgebung.

Bundesgesetzgeber dem bisher nicht gefolgt. Schon aus diesem Grunde kann es kein „bundesverfassungskonformes Verständnis des Begriffs ‚Haushaltspläne‘“²⁶ (als Teil einer Regelung der Volksbeteiligung an der Gesetzgebung) geben. Anders ausgedrückt: Das Grundgesetz enthält keine die Länder verpflichtende Festschreibung, wie weit das Budgetrecht des Parlaments gegen Beschlüsse des Volkes als „konkurrierendes“ Staatsorgan abgesichert werden muss. Selbstverständlich müssen die Länder ihre Pflichten nach Art. 109 Abs. 2 GG erfüllen, aber wie sie dies tun, ist ihnen überlassen. Der Bund kann ihnen nicht verbieten und hat ihnen nicht verboten, dem Volk als Staatsorgan in höherem Maße zu vertrauen und daher die Mitwirkungsmöglichkeiten gegenüber dem Rechtszustand zu erweitern, den der Bund für sich selbst für angemessen hält. Der insgesamt repräsentative Charakter der grundgesetzlichen Demokratie geht durch eine Erweiterung der Volksbeteiligung nicht verloren. „Das Budgetrecht des Parlaments wird durch haushaltswirksame Plebiszite nicht berührt“,²⁷ und der parlamentarische Gesetzgeber behält in der Finanzpolitik das Übergewicht, auch wenn in Einzelfragen das Volk anders entscheidet und das Parlament diese Entscheidung nur unter gewissen Schwierigkeiten (vgl. Art. 50 Abs. 4 HV) wieder aufheben kann.

Dass keineswegs jede „haushaltswirksame“ Maßnahme unter die Ausnahmeklausel fällt, wird auch von den meisten Vertretern eines weiter ausgreifenden Haushaltsvorbehalts eingeräumt. Diese benutzen Formulierungen, mit denen die „wesentlichen“ („gewichtigen“) Beeinträchtigungen des parlamentarischen Budgetrechts durch „wertende Betrachtung“ festgestellt werden sollen, wobei auch die konkreten Umstände eine Rolle spielen sollen.²⁸ Es wird auch versucht, die „Wesentlichkeit“ durch eine Bewertung der zu erwartenden Kosten des Volksentscheids und den Anteil dieser Kosten an dem Gesamthaushalt zu eruieren.²⁹ Dabei geraten sie aber sämtlich in die Gefahr, den Volksgesetzgeber auf einen kleinen Teil der an sich in Betracht kommenden Regelungsfragen zu beschränken.

Die Einschätzung der finanziellen Folgen einer Volksinitiative kann kein ausschlaggebendes Kriterium für deren Zulässigkeit sein. Die Reaktion auf entsprechende Initiativen (und die entsprechende Gestaltung des Haushaltsplans) ist und bleibt gerade eine Aufgabe der Regierung und des Parlaments. Die Vertrauenspersonen im Falle des SächsVerfGH von 2002 haben diesen Zusammenhang zutreffend so formuliert, dass „Erschwerungen und Lästigkeiten, die ein erfolgreicher Volksentscheid mit sich bringe, bei der Haushaltsgesetzgebung hinzunehmen und auszutarieren seien“.³⁰ Das wird auch durch Art. 50 Abs. 2 Satz 2 HV bestätigt, wonach die Bürgerschaft oder ein Fünftel ihrer Mitglieder „ein Prüfungs- und Berichtersuchen zu den finanziellen Auswirkungen an den Rechnungshof richten“ kann.³¹ Hier ist bewusst ein anderer Begriff gewählt als in der Zulässigkeitsnorm des Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV. Der so zustande kommende Bericht des Rechnungshofes dient als eine Grundlage für die politische Entscheidung – sei es die der Bürgerschaft (die z.B. der Initiative folgen könnte!), sei es in der folgenden Stufe des Prozesses die des abstimmenden Volkes. Wäre gemeint gewesen, dass er für die Zulässigkeit der Volksbeteiligung verbindlich sein solle, hätte dies ausdrücklich gesagt werden müssen. Dazu passt auch, dass nach § 2 Abs. 2 Satz 2 VAbstG „einem Gesetzentwurf oder einer anderen Vorlage, der oder die im Haushaltsplan enthaltene Ausgaben erhöht, neue Ausgaben oder Einnahmeminderungen mit

²⁶ Selmer aaO. (Fn. 19).

²⁷ Schweiger, Bay VBl. 2002, 65 (70).

²⁸ Formulierungen des LVerfG Brandenburg, LVerfGE 12, 119.

²⁹ So auch HmbVerfG aaO. (Fn. 10).

³⁰ SächsVerfGH, LVerfGE 13, 315 (320).

³¹ Dazu auch Abg. Kai Voet van Vormizeele, Bgsch.-Sitzung vom 19.11.2008, Prot. S. 793.

sich bringt,“ „ein Deckungsvorschlag beigefügt werden“ soll. Wären derartige Vorlagen von vornherein unzulässig, so bedürfte es des Deckungsvorschlages nicht.

c) Bewertung der konkreten Volksinitiative

Das Gebot, öffentliche Unternehmen oder Anteile daran nicht ohne Volksentscheid zu verkaufen, wäre kein Bestandteil eines Haushaltsplans im förmlichen Sinne. Vielmehr wäre darin eine Verfahrensvorschrift zu sehen, die systematisch auch in den Abschnitt VII. (Haushalts- und Finanzwesen) der HV passen würde, wo mit Art. 72 Abs. 3 bereits eine Sicherung gegen Alleingänge der Exekutive bei der Veräußerung von Staatsgut eingebaut worden ist. Die von der Volksinitiative angestrebte Verfahrensvorschrift hätte zwar möglicherweise indirekt Auswirkungen auf die Finanzlage der Stadt, sofern nämlich dadurch im Ergebnis – nach einem erfolgreichen Volksentscheid gegen die Veräußerung eines wertvollen Unternehmens – eine Lücke auf der Einnahmenseite entstehen könnte. Darauf kommt es aber nach dem geltenden Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV nicht an.

Der angestrebte Volksentscheid hätte jedenfalls keine „wesentlichen“ Auswirkungen auf den Haushalt, so dass auch die weitergehende Interpretation des Haushaltsvorbehalts nicht entgegenstünde. Der Verkauf eines öffentlichen Unternehmens kann zwar einen größeren Betrag in die Staatskasse bringen, aber in der Relation zu den übrigen Einnahmen des Staates wird dieser (einmalige!) Betrag stets nur einen geringen Teil ausmachen und das Haushaltsgleichgewicht nicht gefährden. Andererseits führt eine Veräußerung von Unternehmen häufig in der Zukunft zu Verlusten an Unternehmenserträgen, die bei der gebotenen Gesamtbetrachtung gegengerechnet werden müssten. Im Fall des BremStGH haben die dissentierenden Richter Rinken und Preuß mit Recht darauf hingewiesen, dass Einnahmensenkürzungen schon mangels konkreter Verkaufspläne nicht „Gegenstand“ des Volksgesetzentwurfes waren, sondern solche eben nur „zur Folge“ haben konnten.

Vermögensveräußerungen könnten auch nicht vorsorglich dadurch „volksentscheidsfest“ gemacht werden, dass der Senat erwartete Erlöse aus einem geplanten Verkauf öffentlicher Unternehmen in den Haushaltsplan einsetzt. Denn ein Volksentscheid über einen „Haushaltsplan“ im ganzen liegt eben nicht schon dann vor, wenn ein einzelner im Haushalt aufgeführter Posten – also etwa der prognostizierte Verkaufspreis – betroffen ist. Der BremStGH hat seine entgegengesetzte Meinung nicht begründet, sondern nur aus dem (unbestreitbaren) Satz abgeleitet, dass auch die Einnahmen aus der Veräußerung staatlichen oder kommunalen Wirtschaftsvermögens zu den staatlichen und kommunalen Finanzierungsquellen gehören.³² Im übrigen haben die Richter Rinken und Preuß für Bremen betont, dass die Bürgerschaft „in der Lage und in der Pflicht“ ist, auch solche „finanzwirksame Restriktionen zu bewältigen“, die durch Volksentscheid beschlossen werden, so wie es ihnen obliegt, ihre eigenen einnahmensenkürzenden Beschlüsse zu berücksichtigen.³³

Im vorliegenden Fall ist auch § 2 Abs. 2 Satz 2 VAbstG nicht anwendbar; abgesehen davon, dass es sich nur um eine Soll-Vorschrift handelt, ist von der Verfassungsänderung keine unmittelbare Einnahmensenkung zu erwarten. Es lässt sich nicht sicher vorhersagen, wie ein künftiger Volksentscheid über konkrete öffentliche Unternehmen ausgehen würde, und selbst wenn man erwarten könnte, dass die Mehrheit die Veräußerung bestimmter öffentlicher Unternehmen nicht billigt, wäre damit der Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers

³² LVerfGE 8, 203 (215 f.).

³³ LVerfGE 8, 217 (223).

noch nicht in einer Weise eingeschränkt, die eine extensive Auslegung der Ausnahmeklausel rechtfertigen könnte.

Auch die weiteren Ausnahmen in Art. 50 Abs. 1 HV sind nicht gegeben: Ein Volksentscheid über die Veräußerung öffentlicher Unternehmen hat nicht deren Tarife zum Gegenstand, und er führt auch weder unmittelbar noch mittelbar notwendig zu Tarifänderungen oder gar zur Änderung öffentlicher Abgaben.

III. Die Volksinitiative „Unser Hamburg – unser Netz“

1. Zulässiger Gegenstand und hinreichende Bestimmtheit

Die zweite Volksinitiative (Drs. 19/7068) ist ein Antrag auf „Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung“, also in der Sprache des Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV eine „andere Vorlage“. Dass über die Befassung mit dem Thema hinaus eine inhaltliche Festlegung erfolgen soll, ist selbstverständlich; um die bloße Debatte in der Bürgerschaft zu erreichen, wäre kein Volksbegehren oder gar Volksentscheid angebracht.

Die Initiative will eine Verpflichtung von Bürgerschaft und Senat auf das Ziel, die Hamburger Strom-, Fernwärme- und Gasleitungsnetze wieder vollständig in die Öffentliche Hand zu übernehmen, und ein ausdrückliches Bekenntnis zu einer „sozial gerechten, klimaverträglichen und demokratisch kontrollierten Energieversorgung aus erneuerbaren Energien“. Auch hier ist zu prüfen, ob das Anliegen hinreichend klar und eindeutig zum Ausdruck kommt.

„Übernahme in die Öffentliche Hand“ bedeutet die (Wieder- oder Neu-)Begründung von Eigentum oder zumindest ungeteilte Verfügungsbefugnis der Stadt an den bezeichneten Leitungsnetzen. In Betracht kommt dafür sowohl zivilrechtliches wie öffentlich-rechtliches Eigentum. Offen bleibt, ob es ausreichen würde, das Eigentum eines oder mehrerer öffentlicher Unternehmen an den Netzen zu begründen, oder ob die FHH unmittelbar Eigentümerin werden soll. In Verbindung mit der gleichzeitig zustande gekommenen Volksinitiative gegen eine Privatisierung der öffentlichen Unternehmen könnte die schwächere Form der Bindung genügen, also die indirekte Verfügungsbefugnis des Staates mittels der gesellschaftsrechtlichen Beherrschung der betreffenden öffentlichen Unternehmen. Eine ausdrückliche Klarstellung wäre freilich auch hier angebracht, zumal ja nicht sicher sein kann, ob die andere Volksinitiative zum erfolgreichen Volksentscheid führt.

Dass aus der Bindung der staatlichen Energiepolitik an die Ziele „sozial gerecht“, „klimaverträglich“ und „demokratisch kontrolliert“ eine Vielzahl unterschiedlicher Ausgestaltungen zulässt, dass also nicht etwa nur eine einzig richtige Entscheidung der sich stellenden Detailfragen denkbar ist, liegt in der Natur der Sache und wird vermutlich von den Initiatoren hingenommen. Es geht offenbar nur um ein politisches „Signal“. Welche konkreten Maßnahmen daraus folgen, muss dann in der parlamentarischen Auseinandersetzung entschieden werden. Eine strikte Bindung an die Vorgabe des Volksentscheids kann damit also nicht erreicht werden.

2. Haushaltsvorbehalt?

Auch für diese Initiative könnte gefragt werden, ob ein Ausnahmegrund nach Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV vorliege. Im Kern gilt für sie jedoch dasselbe wie für die andere Initiative: Sie betrifft nicht den Haushaltsplan und auch nicht Abgaben oder Tarife öffentlicher

Unternehmen. Eventuelle mittelbare Auswirkungen auf die Entgelte, Beiträge oder Gebühren lassen die Initiative nicht unzulässig werden. Solche Auswirkungen auf künftige Haushaltspläne können dadurch vermieden werden, dass Senat und Bürgerschaft im Rahmen der ihnen obliegenden „notwendigen Schritte“ die Finanzierung so gestalten, dass der Haushalt nicht übermäßig belastet wird.

IV. Ergebnis

Mit den dargestellten Vorbehalten in Bezug auf die Bestimmtheit der gewählten Formulierungen sind die beiden Volksinitiativen zulässig.