



HAMBURGISCHES VERFASSUNGSGERICHT

HVerfG 6/04

URTEIL

IM NAMEN DES VOLKES

In der Verfassungsstreitsache

der Volksinitiative „Gesundheit ist keine Ware“,
vertreten durch die Initiatoren Wolfgang Rose,
Ulrich Meinecke und Erhard Pumm,
Besenbinderhof 60, 20097 Hamburg,

Antragstellerin und Beteiligte zu 1),

Verfahrensbevollmächtigte:

Rechtsanwälte Dr. Bertelsmann, Bildstein, Ede, Gäbert,
Greiner-Mai, Dr. Kühling, Ludwig, Mammitzsch,
Osterbekstraße 90c, 22083 Hamburg,

gegen

die Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg,
vertreten durch den Bürgerschaftspräsidenten
Berndt Roeder, Rathaus, 20095 Hamburg,

Antragsgegnerin und Beteiligte zu 2),

Verfahrensbevollmächtigter:

Prof. Dr. jur. Albert v. Mutius,
Olshausenstraße 40, 24098 Kiel,

beteiligt:

der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg,
vertreten durch den Ersten Bürgermeister
Ole von Beust, Rathausmarkt 1, 20095 Hamburg,

Beteiligter zu 3),

Verfahrensbevollmächtigter:

Staatsrat Dr. Robert Heller,

hat das Hamburgische Verfassungsgericht durch seinen Präsidenten Rapp, die Verfassungsrichterinnen v. Paczensky und Wirth-Vonbrunn sowie die Verfassungsrichter Dr. Grambow, Dr. Gündisch, Hardt, Dr. Maselewski, Seifert und Dr. Westphal aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 30. November 2004 für Recht erkannt:

Der Antrag wird zurückgewiesen.

Tatbestand:

I.

Die Beteiligten streiten um das Recht der Bürgerschaft, ein von dem Ergebnis des Volkstscheidens vom 29. Februar 2004 abweichendes Gesetz zu beschließen.

1. Die Antragstellerin ist die Volksinitiative „Gesundheit ist keine Ware“, vertreten durch die Initiatoren. Die Antragstellerin zeigte dem Senat am 29. April 2002 gemäß § 3 Abs. 2 des Hamburgischen Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (v. 20.6.1996, HmbGVBl. S. 136, m. sp. Änd.) – HmbVVVG – an, dass sie unter dem Motto „Gesundheit ist keine Ware“ eine Unterschriftensammlung beginnen würde (Bü-Drs. 17/966). Es handele sich um eine andere Vorlage im Sinne von § 2 Abs. 1 HmbVVVG. Der Antrag der Volksinitiatoren lautete:

„Der Senat wird aufgefordert, sicherzustellen, dass die Freie und Hansestadt Hamburg Mehrheitseigentümerin des Landesbetriebs Krankenhäuser (LBK), seiner einzelnen Krankenhäuser und anderen Einrichtungen bleibt“.

Die Unterschriftensammlung war erfolgreich. Danach wurde ein Volksbegehren durchgeführt. Der Senat stellte am 10. Juni 2003 das Zustandekommen dieses Volksbegehrens fest (Bü-Drs. 17/2874). Das Volksbegehren wurde von mehr als den erforderlichen 60.375 zur Bürgerschaftswahl berechtigten Personen durch gültige Unterschrift unterstützt. Am 29. Februar 2004 fand zusammen mit der Wahl zur Bürgerschaft die Abstimmung über den Volkstscheid statt. An der Abstimmung nahmen 788.563 Personen teil, das sind 64,9 % von insgesamt 1.214.925 Stimmberechtigten. Von den gültigen Stimmen (98 %) entfielen auf „Ja“ 593.497 (76,8 %), auf „Nein“ 179.524 (23,2 %).

2. Noch vor dem Volksentscheid hatte der Senat mit seiner Mitteilung an die Bürgerschaft vom 27. Oktober 2003 den Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse des Landesbetriebs Krankenhäuser Hamburg eingebracht (Bü-Drs. 17/3541). Dieses Gesetz sollte gemäß Ziff. 1 der Drucksache die strukturellen und rechtlichen Grundlagen für eine Teilprivatisierung des LBK schaffen.

Am 6. November 2003 hatte die damalige und jetzige Antragstellerin ein Verfahren nach Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (v. 6.6.1952, HmbBl I 100-a, m.sp. Änd.) – HV – eingeleitet, mit dem Antrag festzustellen, dass der Senat nicht berechtigt sei, in die Bürgerschaft einen Gesetzentwurf einzubringen, nach dem die Freie und Hansestadt Hamburg nicht mehr Mehrheitseigentümerin des LBK, seiner Krankenhäuser und anderen Einrichtungen bleiben müsse, bevor der Volksentscheid über das Volksbegehren „Gesundheit ist keine Ware“ durchgeführt sei. Weiterhin hatte die Antragstellerin damals beantragt festzustellen, dass die Bürgerschaft nicht berechtigt sei, bis zur Durchführung des Volksentscheids ein solches Gesetz zu beschließen. Am 24. November 2003 hat die Antragstellerin in jenem Verfahren einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gestellt. Dieser Antrag wurde durch Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 15. Dezember 2003 (Az.: HVerfG 4/03) zurückgewiesen. Das Verfassungsgericht hat ihn zwar für zulässig, aber nicht für begründet erklärt, weil der im Hauptverfahren gestellte Antrag sich von vornherein als unbegründet erwiesen habe. Dazu hat es im Wesentlichen ausgeführt, der Antrag der Volksinitiative habe einen anderen Inhalt als der im gerichtlichen Verfahren gestellte Antrag. Er sei eine Aufforderung an den Senat. Damit stehe er einem „Ersuchen“ oder einem „schlichten Parlamentsbeschluss“ der Bürgerschaft gleich, denen keine rechtliche Bindung zukomme. Deshalb könne das laufende Volksentscheidungsverfahren auch keine Sperrwirkung haben.

Der Entwurf des Senats für ein Gesetz zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse des Landesbetriebs Krankenhäuser vom 27. Oktober 2003 wurde vor Auflösung der Bürgerschaft in der letzten Wahlperiode nicht mehr verabschiedet. Die damaligen und jetzigen Antragsteller haben daraufhin ihren Antrag in der Hauptsache in dem Verfahren HVerfG 3/03 mit Schriftsatz vom 27. Januar 2004 zurückgenommen.

3. Die Bürgerschaft hat das Ergebnis des Volksentscheides auf der Grundlage von Anträgen der SPD-Fraktion (Bü-Drs. 18/89, 18/163, 18/699) und der GAL-Fraktion (Bü-Drs. 18/452) mehrfach im Plenum debattiert und durch Abstimmungen die Haltung der

Mehrheit der Bürgerschaft, dem Begehren des Volksentscheides nicht zu entsprechen, deutlich gemacht. Darüber hinaus hat sich die Bürgerschaft im Rahmen der Beantwortung von Kleinen Anfragen und von Ausschussberatungen über die Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft betreffend die Teil-Privatisierung des LBK (Bü-Drs. 18/849) mit dem Volksentscheid befasst. Eine Beschlussfassung über die beabsichtigte Teil-Privatisierung des LBK (Bü-Drs. 18/849) steht noch aus.

Schließlich hat die Bürgerschaft auf der Grundlage von Fraktionsanträgen der CDU, der SPD und der GAL ihre Stellungnahme im Verfahren vor dem Hamburgischen Verfassungsgericht debattiert (Bü-Drs. 18/930 – CDU-Fraktion, 18/931 – SPD-Fraktion und 18/932 – GAL-Fraktion) und mit Annahme des Antrages der CDU-Fraktion entschieden (Plenarprotokoll 18/13 vom 23.9.2004).

4. Der Senat hat sich mit den möglichen Konsequenzen aus dem Volksentscheid eingehend befasst. Eine Arbeitsgruppe unter Leitung des Präses der Behörde für Wissenschaft und Gesundheit und des Präses der Finanzbehörde hat von April bis Juni 2004 alle möglichen Modelle einer Zukunftssicherung des LBK umfassend geprüft.

Aufgrund dieser Prüfung hat der Senat mit seiner Mitteilung an die Bürgerschaft vom 7. September 2004 (Bü-Drs. 18/849) erneut den Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse des Landesbetriebs Krankenhäuser Hamburg eingebracht. Auch nach dem neuen Gesetzentwurf soll, wie nach dem vom 27. Oktober 2003, der Krankenhausbetrieb auf eine Anstalt öffentlichen Rechts (LBK Hamburg) übertragen werden. Die bisherige Anstalt soll zur Besitzanstalt werden (LBK Immobilien), die Betriebsanstalt in eine Kapitalgesellschaft (LBK Neu) umgewandelt werden. Das Petikum des Senats geht u.a. dahin, die Bürgerschaft möge das im Entwurf vorgelegte Gesetz beschließen und der Veräußerung von 74,9 % der Anteile am LBK Neu in zwei Tranchen – 49,9 % des Stammkapitals im Jahr 2005 und 25 % des Stammkapitals zum 1. Januar 2007 – gemäß Art. 72 Abs. 3 HV zustimmen. In der Begründung seines Petikums ist der Senat (Abschnitt D seiner Mitteilung an die Bürgerschaft) ausführlich auf Konsequenzen aus dem Volksentscheid und die möglichen Transaktionsmodelle (Nr. 1 bis 8) eingegangen. Hinsichtlich der Einzelheiten wird auf die Bürgerschafts-Drucksache 18/849 Bezug genommen.

II.

1. Die Antragstellerin hat am 15. September 2004 den Antrag bei Gericht gestellt. Zur Begründung trägt sie im Wesentlichen vor:

Der Antrag sei statthaft. Es handele sich um eine Streitigkeit über die Auslegung der Verfassung im Sinne von Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 HV. Die Antragstellerin vertritt den Standpunkt, dass ein dem Volksentscheid zuwider laufendes Gesetz nicht erlassen werden dürfe, solange sich die beim Volksentscheid erkennbaren tatsächlichen Umstände nicht in erheblicher Weise geändert hätten. Sie sei als Verfassungsorgan auch parteifähig. Die Organstellung erfordere begriffsnotwendig Handlungsfähigkeit. Dazu gehöre auch die Wahrnehmung des verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes. Das abstimmende Volk könne vor Gericht nicht handeln. Deshalb müsse den Volksinitiatoren als Vertretern der antragstellenden Volksinitiative eine Beteiligtenstellung in verfassungsgerichtlichen Verfahren zuerkannt werden. Im übrigen beruft sich die Antragstellerin auf das Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 15. Dezember 2003 (HVerfG 4/03), das eine Beteiligtenstellung der Antragstellerin bejaht habe. Das Rechtsschutzinteresse ergebe sich daraus, dass ohne die beabsichtigte Änderung des LBKHG der Senat rechtlich an einer Veräußerung des LBK an einen privaten Träger gehindert sei.

Zur Begründetheit des Antrags stützt sich die Antragstellerin auf Art. 50 HV. Der Volksentscheid sei über eine „andere Vorlage“ im Sinne von Art. 50 Abs. 1 S. 1 2. Alt. HV getroffen worden. Das Ergebnis des erfolgreichen Volksentscheides sei die Entscheidung über einen „Gegenstand der politischen Willensbildung“ durch das Volk. Dieser Volksentscheid erschöpfe sich nicht in einer bloßen Aufforderung an den Senat. Das Volk habe eine für die Verfassungsorgane der Freien und Hansestadt Hamburg verbindliche Entscheidung getroffen. Die Antragstellerin nimmt sodann eine Auslegung der einschlägigen Vorschriften der Hamburgischen Verfassung vor und betont, dass nicht am buchstäblichen Sinne des Ausdrucks gehaftet werden dürfe. Die Einkleidung des Abstimmungsergebnisses in eine Aufforderung an den Senat reduziere den umfassenden Geltungsanspruch des Verbots einer Veräußerung des LBK nicht. Auch schade nicht, dass die Volksinitiative an den Senat adressiert gewesen sei. Die Adresse dürfe nicht mit dem Inhalt der Botschaft verwechselt werden. Volksentscheide seien von Verfassungs wegen Entscheidungen über Sachfragen. Für den bloßen Appell an die Bürgerschaft sehe die Verfassung die Volkspetition vor. Die Bürgerschaft sei zuläs-

siger Adressat des gestellten Antrags. Sie sei an das Ergebnis des Volksentscheides gebunden. Dazu müsse sich das Volk nicht auf eine Gesetzesformulierung festlegen. Eine der wesentlichen Funktionen der „anderen Vorlage“ sei, einen Akt der Gesetzgebung auf den Weg zu bringen, ohne sogleich eine genaue Formulierung vorlegen zu müssen. Die Handlungsmöglichkeiten des Volkes seien nicht an die Verfahrensregeln der Bürgerschaft gebunden. Zwar könne die Bürgerschaft verbindliche Entscheidungen nur durch Gesetze treffen. Das gelte aber nicht für das Volk. Das folge auch daraus, das die Bürgerschaft jederzeit in der Lage sei, Gesetze zu beschließen und zu Fragen der politischen Willensbildung Stellung zu nehmen, während die Volksinitiative jeweils nur eine Entscheidung nach langem und aufwändigem Vorlauf herbeiführen könne. Anderenfalls könnten Volksentscheide über einen Gegenstand der politischen Willensbildung niemals verpflichtende Wirkung entfalten und wären von vornherein zu folgenlosen Appellen herabgestuft.

Die Antragstellerin verweist sodann auf die Rechtsprechung und Literatur zur Bindungswirkung von Landesgesetzen. Zwar werde überwiegend der Standpunkt vertreten, dass plebiszitär zustande gekommene Landesgesetze prinzipiell jederzeit vom Parlament aufgehoben werden könnten. Dieses Ergebnis werde aber kritisiert und eine Änderung der entsprechenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen empfohlen. Die Änderungsbefugnisse des Parlaments sollten auch im Interesse der Glaubwürdigkeit der Verfassungen eingeschränkt werden. Zur Frage der Bindungswirkung einer „anderen Vorlage“ sei in der Literatur wenig zu finden. Dies sei folgerichtig, wenn man derartige Volksentscheide auf die Artikulationsfunktion der Bürgerschaft beschränke. Hierfür bestehe aber keine Rechtfertigung. Nach dem klaren Wortlaut des Art. 50 HV entscheide das Volk nicht über Verlautbarungen zu bestimmten Gegenständen, sondern über die Gegenstände selbst. Nicht die Handlungsformen des Parlaments – das nur durch Gesetzesbeschlüsse verbindliche Regelungen treffen könne – seien dem Volk durch Art. 50 HV zugänglich gemacht worden, sondern Sachkompetenzen. Der Hamburgische Verfassungsgeber habe zur Wirkung eines Volksentscheides über „Gegenstände der politischen Willensbildung“ keine Regelung getroffen. Darin liege eine echte Regelungslücke. Sie müsse durch die Gerichte im Wege der Auslegung des Art. 50 HV ausgefüllt werden. Dabei zeige sich, dass der Begriff „Entscheidung“ den Bedeutungsinhalt „Geltung“ oder „Gültigkeit“ mit einschließe. Eine Entscheidung sei begrifflich etwas anderes als ein Ersuchen oder eine Aufforderung. Dass die von den Volksinitiatoren zur Abstimmung gestellte Frage in eine Aufforderung an den Senat gekleidet gewesen sei, ändere daran nichts. Zur Entstehungsgeschichte beruft sich die Antragstellerin vor allem auf den Bericht der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ (Bü-Drs.

14/2600). Auch Sinn und Tragweite der Regelung würden eine bindende Wirkung eines Volksentscheides über eine „andere Vorlage“ erfordern. Dabei sei zum einen die Legitimation durch das aufwändige und strikt geregelte Verfahren zu berücksichtigen. Zum anderen folge aus der Systematik der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, dass der Volksentscheid in seinen Wirkungen nicht der (unverbindlichen) Volkspetition in Art. 29 HV quasi gleichgestellt werden dürfe. Schließlich beziehen sich die Antragsteller auf den Grundsatz der Organtreue, der eine Achtung vor den Funktionen der anderen Verfassungsorgane fordere. Damit wäre es unvereinbar, wenn die Bürgerschaft die strukturelle Schwäche von Volksinitiativen ausnutzen würde. Sie habe den Volksentscheid zu respektieren, solange sich die Sach- oder Rechtslage nicht maßgeblich geändert habe oder sonst zwingende Gründe für eine abweichende Entscheidung eingetreten seien. Das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 des Grundgesetzes – GG – fordere lediglich, dass die plebiszitären Elemente einer Landesverfassung die Gesamtverantwortung des Parlaments nicht aushöhlen oder verdrängen dürften. Dies sei aber nicht schon dann der Fall, wenn durch einen Volksentscheid punktuell legislatorische oder staatsleitende Befugnisse wahrgenommen würden, die das Parlament zu respektieren habe.

Die Antragstellerin beantragt,

festzustellen, dass die Antragsgegnerin nicht berechtigt ist, Art. 2 des Entwurfs eines Gesetzes zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse des Landesbetriebs Krankenhäuser Hamburg – Anstalt des öffentlichen Rechts – gemäß Anlage 1 der Drucksache 18/849 vom 7. September 2004 oder eine andere Regelung zu beschließen, die es dem Senat erlaubt, Mehrheitsanteile am Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg (LBK) zu veräußern, solange die Sachlage, wie sie beim Volksentscheid vom 29. Februar 2004 bestand, sich nicht wesentlich ändert.

2. Die Antragsgegnerin stellt den Antrag,

den Antrag zurückzuweisen.

Dazu trägt sie vor:

Die Zulässigkeit des Antrags sei nicht zu bezweifeln. Sie beruft sich ebenfalls auf das Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 15. Dezember 2003 (HVerfG

4/03), in dem klargestellt worden sei, dass die Antragstellerin als „andere Beteiligte“ im Sinne von Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 HV Beteiligtenfähigkeit besitze und durch die von den Volksinitiatoren benannten Personen in der Lage sei, wirksam Prozesshandlungen im Organstreitverfahren vorzunehmen. Auch gegen die Antragsbefugnis der Antragstellerin und das notwendige Rechtsschutzinteresse bestünden keine Bedenken. Es bestehe ein konkretes Verfassungsrechtsverhältnis, dessen Inhalt und Tragweite im Hinblick auf die Senatsvorlage (den Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse des Landesbetriebs Krankenhäuser Hamburg) der Klärung bedürfe. Aus der Sicht der Antragsgegnerin sei es im Hinblick auf die Klärung des gegenwärtigen Verfassungsstreits, aber auch ähnlicher Situationen in Zukunft, dringend geboten, die Verfassungsrechtslage in Hamburg einer Klärung zuzuführen.

Zu der nach ihrer Auffassung fehlenden Begründetheit des Antrags führt die Antragsgegnerin aus, es ginge um etwaige Bindungswirkungen einer „anderen Vorlage“ im Sinne des Art. 50 Abs. 1 S. 1 2. Alt. HV, also einer durch Volksentscheid getroffenen sachlichen Entscheidung über einen „bestimmten Gegenstand der politischen Willensbildung“. Die Bindung von Gesetzesbeschlüssen durch Volksentscheid gemäß Art. 50 Abs. 1 S. 1 1. Alt. HV solle nicht thematisiert werden, auch wenn diese Frage im Rahmen der systematischen Auslegung von Bedeutung sei. Die primär thematisierte Frage der verfassungsrechtlichen Bindungswirkung müsse sich aus der Hamburgischen Verfassung selbst ergeben. Die umfassende politische Auswirkung des Volksentscheides vom 29. Februar 2004 stünde nicht zur Disposition. Derartige politische Bindungswirkungen bestünden u.a. darin, dass der parlamentarischen Mehrheit der Bürgerschaft, welche den Senat trage, ein politisches Signal gesetzt werde. Hierin bestehe die verfassungspolitische Bedeutung einer Sachäußerung im Rahmen der sogenannten „anderen Vorlagen“. Dazu bedürfe es aber nicht zwingend einer rechtlichen Verbindlichkeit von Volksentscheiden für Bürgerschaft und Senat.

Die Antragsgegnerin setzt sich dann mit dem Argument der Antragstellerin auseinander, der Verfassungsgeber habe in Art. 50 Abs. 1 S. 1 2. Alt. HV eine unvollständige Regelung getroffen, es bestehe also eine „echte Regelungslücke“, die durch die Gerichte im Wege der Auslegung ausgefüllt werden müsse. Diesem Denkansatz tritt die Antragsgegnerin mit zwei Gründen entgegen. Zum einen werde die politische Bindungswirkung von Volksentscheiden verkannt. Außerdem sei die Möglichkeit des Art. 50 HV nur eine Ergänzung, nicht aber eine partielle Ersetzung des parlamentarisch-demokratischen Systems. Des Weiteren könne von einer „echten Regelungslücke“ nur dann die Rede sein, wenn sich in der maßgebenden Verfassungsbestimmung

eine planwidrige Unvollständigkeit des Verfassungstextes nachweisen lasse. Aus den Materialien der Novellierung des Art. 50 HV ließen sich Anhaltspunkte dafür finden, dass die Frage der Bindungswirkung von Volksentscheiden nicht explizit geregelt werden sollen, weil sich insoweit keine verfassungsändernde Mehrheit gefunden habe. Sodann nimmt die Antragsgegnerin eine Auslegung nach Wortlaut, Historie, Systematik und Sinn und Zweck vor. Der Wortlaut sei eine unüberschreitbare Grenze der Auslegung. Lediglich für durch Volksentscheid angenommene Gesetze bestimme Art. 50 Abs. 4 HV, dass diese innerhalb von zwei Jahren nicht im Wege von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid geändert werden dürften. Zur historisch genetischen Auslegung bemerkt die Antragsgegnerin, dass dem verfassungsändernden Gesetzgeber angesichts der vorhergehenden Beratungen zu Art. 41, 42 der Verfassung von Schleswig-Holstein die Problematik der Bindungswirkung von Volksentscheiden gegenüber Bürgerschaft und Senat im Grundsatz bekannt sein müssen. Wenn dann ein explizites Aufgreifen dieser Problematik im Text der Verfassung unterblieben sei, so sei dies ein Indiz entweder für einen fehlenden Regelungswillen oder die Annahme, eine verfassungsändernde Mehrheit sei zur Lösung der Problematik nicht zu erreichen gewesen. Bei der systematischen Auslegung sei aus Art. 48 Abs. 1 und 2 HV und der novellierten Fassung des Art. 50 Abs. 1 S. 1 HV zu schließen, dass für einen bestimmten Ausschnitt der der Kompetenz der Bürgerschaft unterliegenden Entscheidungsgegenstände die demokratisch legitimierte parlamentarische Entscheidungsfindung einerseits und die Entscheidungsfindung im Bereich der Volksgesetzgebung und sonstiger politischer Willensbildung des Volkes andererseits gleichgestellt seien. Damit seien Volksbegehren und Volksentscheid an die Stelle entsprechender parlamentarischer Entscheidungen der Bürgerschaft getreten, ohne damit grundsätzlich an der Entscheidungszuständigkeit der Bürgerschaft etwas zu ändern. Es unterliege nach wie vor der parlamentarischen Zuständigkeit und Verantwortung, Akte der Volksgesetzgebung zu ändern, zu ergänzen oder aufzuheben. Das gelte auch für den Bereich der „anderen Vorlagen“. Auch hier würden Volksbegehren und Volksentscheid an die Stelle parlamentarisch initiiertes und mehrheitlich beschlossener Entscheidungen, nämlich schlichter Parlamentsbeschlüsse, treten. Solche schlichten Parlamentsbeschlüsse würden anerkanntermaßen keine rechtlich bindende Wirkung gegenüber anderen Verfassungsorganen entfalten. Ausgehend von der Funktionsgleichheit parlamentarischer und plebiszitärer Tätigkeit sei kein rechtssystematischer Gesichtspunkt ersichtlich, Entscheidungen über Gegenstände der politischen Willensbildung ein anderes Maß an Verbindlichkeit zuzuerkennen als der von schlichten Parlamentsbeschlüssen.

In diesem Zusammenhang verweist die Antragsgegnerin auf die Wirkung des Homogenitätsprinzips in Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG. Danach dürften plebiszitäre Elemente in den Landesverfassungen die letztlich vorrangige Gesamtverantwortung des gewählten Parlaments nicht verdrängen oder aushöhlen, sondern nur partiell ergänzen. Das in Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG in Bezug genommene Demokratieprinzip verlange die Möglichkeit der Revisibilität von Sachentscheidungen als wesentlichen Geltungsgrund des Mehrheitsprinzips. Der Grundsatz der Organtreue erfordere lediglich, dass jedes Verfassungsorgan in Wahrung seiner eigenen Kompetenz auf Rechte und Interessen der anderen Verfassungsorgane Rücksicht zu nehmen habe. Dieser Grundsatz diene nur zur gegenseitigen Rücksichtnahme, nicht aber zur Kompetenzerweiterung. Im konkreten Fall ergebe sich aus dem Grundsatz der Organtreue ausschließlich die Obliegenheit der Bürgerschaft, im parlamentarischen Entscheidungsverfahren das Ergebnis des Volksentscheids inhaltlich und in seiner politischen Zielsetzung zu berücksichtigen, d.h. in die Abwägung einzubeziehen und sich damit gewissenhaft auseinander zu setzen. Auch die teleologische Auslegung erfordere nichts anderes. Anders als Petitionen betreffen Volksentscheide auf einem relativ hohen Quorum und auf einem komplizierten und aufwändigen dreistufigen Verfahren. Die sachgerechte Lösung erfordere weder explizit noch konkludent eine rechtliche Bindungswirkung von Volksentscheiden nach Art. 50 Abs. 1 S. 1 2. Alt. HV.

3. Das Hamburgische Verfassungsgericht hat dem Senat von der Einleitung des Verfahrens gemäß § 39 c Abs. 2 des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht (i.d.F. v. 23.3.1982, HmbGVBl. S. 59, m. sp. Änd.) – HVerfGG – Kenntnis gegeben. Daraufhin ist der Senat der Antragsgegnerin beigetreten.

Der Senat als Beteiligter zu 3) beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Er bezweifelt schon die Zulässigkeit des Antrags. Er genüge nicht der Anforderung des § 39 b Abs. 2 HVerfGG, weil er nicht die Bestimmung der Verfassung bezeichne, gegen die die Antragsgegnerin durch eine beanstandete Maßnahme oder Unterlassung verstoßen habe. Im Übrigen bestehe kein materielles Verfassungsrechtsverhältnis, über das in diesem Organstreitverfahren gestritten werden könne. Die ursprüngliche Volksinitiative und das Volksbegehren sowie der Volksentscheid hätten sich nämlich nicht an die Bürgerschaft, die Antragsgegnerin des gerichtlichen Verfahrens, sondern

an den Senat gerichtet. Außerdem stünde dem jetzigen Antrag die Rechtskraft des Urteils des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 15. Dezember 2003 (HVerfG 4/03) entgegen. Der Streitgegenstand im jetzigen Verfahren sei trotz unterschiedlicher Wortwahl in der Sache identisch mit dem im Verfahren HVerfG 4/03. In beiden Verfahren sei es darum gegangen bzw. gehe es darum, die Bürgerschaft zu verpflichten, die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Teilprivatisierung des LBK nicht zu schaffen. Deshalb dürfe über den Streitgegenstand nicht erneut entschieden werden. Des Weiteren bestreitet der Senat die Parteifähigkeit und Antragsberechtigung der Antragstellerin im Organstreit. Nur jene Organe seien Verfassungsorgane, deren spezifische Funktion und Wesensart einheitsbegründend oder integrierend auf den Staat wirkten. Diese Voraussetzung erfüllten weder die Volksinitiative noch die Initiatoren. Aus der mangelnden Fassbarkeit und Handlungsfähigkeit des Volkes ergebe sich, dass es im Organstreit nicht klagebefugt sei.

Zur Frage der Begründetheit des Antrags macht sich der Beteiligte zu 3) die Begründung der Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 15. Dezember 2003 (HVerfG 4/03) zu eigen. Der materiellen Begründung dieses Urteils könne nicht etwa eine eingeschränkte Überzeugungskraft deshalb zugemessen werden, weil es im Eilverfahren erlassen worden sei. Der Antragstellerin gehe es um die Beibehaltung der gegenwärtigen Gesetzeslage, soweit die Veräußerung einer Mehrheitsbeteiligung der Freien und Hansestadt Hamburg am LBK verhindert werden solle. Verlangt werde damit nicht mehr und nicht weniger, als dass die Bürgerschaft gehindert werden solle, ihr zur Zeit geltendes LBK-Gesetz zu ändern oder aufzuheben. Ihr solle insoweit ihre ureigene Befugnis zur Gesetzgebung abgesprochen werden. Dahinter verberge sich die Auffassung, dass einem Volksentscheid gegenüber der Befugnis der Bürgerschaft zur Gesetzgebung der höhere Rang einzuräumen sei, nicht etwa nur ein gleicher Rang. Der Senat halte demgegenüber an der Auffassung fest, dass sich aus Art. 50 HV ein Ungleichgewicht zwischen Volkswillensbildung und parlamentarischer Willensbildung zu Lasten der erstgenannten ergebe. Die von der Antragstellerin behauptete Regelungslücke für eine „andere Vorlage“ existiere nicht. Selbst wenn man unterstelle, ein Volksentscheid binde die Bürgerschaft, so habe eine derartige Annahme für das Ziel der Antragstellerin nur dann einen Sinn, wenn die Bürgerschaft ihn nicht aufheben dürfe. Das sei aber nicht der Fall. Eine derartige Bindungskraft nehme die Antragstellerin selbst für Gesetze nicht an. Für Beschlüsse über andere Vorlagen könne nichts anderes gelten. Auch der Beteiligte zu 3) verweist auf das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG. Darin liege eine Verpflichtung der Länder auf das repräsentative System. Daraus ergebe sich, dass die Volkswillensbildung die besonderen Organe nach Art. 20

Abs. 2 GG, insbesondere die Volksvertretung, nicht verdrängen dürfe. Auch der Gesichtspunkt der Organtreue spreche nicht für eine Bindungswirkung des umstrittenen Volksentscheides. Dieses Prinzip erfordere nur, dass die Verfassungsorgane ihre Funktion im Verhältnis zueinander verantwortlich und gewissenhaft ausüben. Es gebe aber keinen Freibrief für Kompetenzüberschreitungen.

Weiter behandelt der Beteiligte zu 3) den Gesichtspunkt der Einschränkung der Kompetenzen der Volkswillensbildung durch Art. 50 Abs. 1 S. 2 HV, wonach Haushaltsangelegenheiten nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein können. Die Privatisierungsaktion habe eine finanzielle Dimension, die sie zu einer Haushaltsangelegenheit mache. Auch wenn ein Verfahren nach § 26 Abs. 1 Nr. 1 HmbVVVG über die Durchführung eines Volksbegehrens nicht mehr angestrengt werden könne, so dass eine verfassungsgerichtliche Entscheidung in jenem Verfahren nicht mehr möglich sei, müsse das materielle Vorliegen einer Haushaltsangelegenheit für die Frage der Bindungswirkung des Volksentscheids von Bedeutung sein.

Die Fraktionen der GAL und der SPD in der Bürgerschaft haben jeweils unter dem 24. September 2004 und dem 1. Oktober 2004 Schreiben an den Präsidenten des Hamburgischen Verfassungsgerichts gerichtet, mit denen sie Anträge ihrer Fraktionen zu der Drucksache 18/923 der Bürgerschaft, die von der Mehrheit nicht angenommen worden waren, übersandten. Die SPD-Fraktion hat in diesem Antrag den Senat aufgefordert, das Ergebnis des Volksentscheids „Gesundheit ist keine Ware“ zu akzeptieren, die unternehmerische Führung nicht aus der Hand zu geben und ein neues Verkaufsverfahren für eine Minderheitsbeteiligung zu eröffnen. Nach dem Antrag der GAL-Fraktion sollte die Bürgerschaft beschließen, sie stimme der Argumentation des Antrags der Volksinitiative „Gesundheit ist keine Ware“ beim Verfassungsgericht im Wesentlichen zu. Der Antrag sei zulässig und im Wesentlichen auch begründet. Erklärungen, wonach sie dem Verfahren vor dem Hamburgischen Verfassungsgericht beitreten (§ 39 c Abs. 1 HVerfGG), haben die beiden Fraktionen nicht abgegeben.

Entscheidungsgründe:

I.

Der Antrag ist zulässig.

Das Hamburgische Verfassungsgericht hat die Zulässigkeit eines Antrags von Volksinitiatoren über die Sperrwirkung eines Volksbegehrens nach § 65 Abs. 3 Nr. 2 HV in seinem Urteil vom 15. Dezember 2003 (HVerfG 4/03) bejaht. Es bestehen keine Gründe, von der damaligen Auffassung im jetzigen Hauptsacheverfahren, das dieselben Volksinitiatoren angestrengt haben, abzuweichen. Auch die Antragsgegnerin schließt sich der Rechtsauffassung des Hamburgischen Verfassungsgerichts in der damaligen Entscheidung an und hat keine Bedenken gegen die Zulässigkeit des Feststellungsantrags. Der beteiligte Senat hält ihn für unzulässig.

Im Einzelnen gilt dazu:

1. Die Antragsteller sind parteifähig; das gilt jedenfalls im Stadium nach erfolgreichem Volksbegehren und erst recht nach erfolgreichem Volksentscheid.

Nach Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 HV entscheidet das Verfassungsgericht über die Auslegung der Verfassung aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines Verfassungsorgans oder anderer Beteiligter, die durch die Verfassung mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Die Frage, ob die Volksinitiative oder die Volksinitiatoren Verfassungsorgan im Sinne der zitierten Vorschrift sind, muss auch in dem jetzigen Verfahren nicht entschieden werden. Denn jedenfalls ist eine Volksinitiative in einem Stadium, wie es hier nach dem erfolgreichen Volksentscheid erreicht ist, ein anderer Beteiligter im Sinne von Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 HV. Das Verfassungsgericht hat das in seinem Urteil vom 15. Dezember 2003 für das Stadium des erfolgreichen Volksbegehrens bejaht. Dann muss dies auch für das Stadium nach dem erfolgreichen Volksentscheid gelten. Das zeigt sich insbesondere in Art. 48 Abs. 2 HV, der bestimmt, dass Gesetze von der Bürgerschaft oder durch Volksentscheid beschlossen werden. Das Volk ist also neben der Bürgerschaft Gesetzgeber. Es kann den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes oder eine Befassung mit bestimmten Gegenständen

den der politischen Willensbildung beantragen (Art. 50 Abs. 1 HV) und durch Volksentscheid darüber entscheiden (Art. 50 Abs. 3 S. 2 HV). Bei beiden Formen der plebiszitären Willensbildung ist die Volksinitiative zumindest ein Beteiligter, der, wie die zitierten Bestimmungen zeigen, durch die Verfassung mit eigenen Rechten ausgestattet ist. Würde man die Eigenschaft der Volksinitiative als „anderer Beteiligter“ im Sinne von Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 HV verneinen, so könnte ihr in einer verfassungsrechtlichen Streitigkeit wie der vorliegenden kein Rechtsschutz gewährt werden. Das wäre nicht nur für die Antragsteller unzumutbar. Auch die Antragsgegnerin betont zu Recht, dass es im Hinblick auf die Klärung des gegenwärtigen Verfassungsrechtsstreits aber auch ähnlicher Situationen in Zukunft dringend geboten sei, eine Klärung durch das Verfassungsgericht herbeizuführen.

Wenn die Volksinitiative zumindest „anderer Beteiligter“ im Sinne der zitierten Verfassungsbestimmung ist, so muss sie vor Gericht durch Personen handeln können. Im Rahmen des Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid geschieht dies durch die von den Volksinitiatoren gemäß § 3 Abs. 2 Nr. 3 HmbVVVG benannten Personen. Diese Personen müssen dann auch im Organstreitverfahren vor Gericht auftreten können.

2. Die Volksinitiative ist in diesem Verfahren nach Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 HV auch antragsberechtigt. Das Verfassungsgericht hält an seiner in dem Urteil vom 15. Dezember 2003 (HVerfG 4/03) geäußerten Auffassung fest, dass § 39 a HVerfGG dem nicht entgegensteht, obwohl nach dieser Bestimmung Anträge nur von der Bürgerschaft, dem Senat und den in der Verfassung mit eigenen Rechten ausgestatteten Teilen dieser Organe gestellt werden. Diese einengende Vorschrift ist im Blick auf Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 HV, wo von „anderen Beteiligten, die durch die Verfassung mit eigenen Rechten ausgestattet sind“, die Rede ist, verfassungskonform ausdehnend auszulegen. Bedenken gegen diese Auffassung sind im Übrigen in dem jetzigen Verfahren von keinem Beteiligten vorgebracht worden.
3. Das erforderliche Rechtsschutzinteresse besteht.

Auch die Antragsgegnerin betont, wie wichtig eine Klärung der inhaltlichen Entscheidungsbefugnis der Volksvertretung im konkreten Einzelfall, aber auch für ähnliche Situationen in der Zukunft, ist. Wenn der Beteiligte zu 3) das Rechtsschutzinteresse mit der Begründung verneint, über den in diesem Verfahren gestellten Antrag sei bereits mit dem Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 15. Dezember 2003

(HVerfG 4/03) rechtskräftig entschieden worden, so geht das fehl. Die formelle und materielle Rechtskraft eines Urteils, durch das ein Antrag zurückgewiesen wurde, betrifft nur den gestellten Antrag. Der Antrag in dem Verfahren HVerfG 4/03 ging dahin, den Senat zu verpflichten, „es bis zur rechtskräftigen Entscheidung im Hauptsacheverfahren zu unterlassen, einen Gesetzentwurf über die Privatisierung der Mehrheit des LBK in der Bürgerschaft einzubringen oder von einem solchen Gesetz Gebrauch zu machen“, des Weiteren dahin, dass die Bürgerschaft verpflichtet werde, es zu unterlassen, ein derartiges Gesetz zu beschließen. Der damalige Antrag betraf die Sperrwirkung bis zur Durchführung des Volksentscheids. Jetzt geht es um ein neues, in einer neuen Legislaturperiode nach erfolgreicher Durchführung des Volksentscheids eingebrachtes Gesetz. Der Streitgegenstand des jetzigen ist mit dem des damaligen Verfahrens nicht identisch. Abgesehen hiervon hindert eine Entscheidung im einstweiligen Anordnungs-Verfahren nie daran, den Rechtsstreit endgültig in der Hauptsache klären zu lassen. Dem unterlegenen Antragsteller eines Eilverfahrens ist es nicht verwehrt, Klage zur Hauptsache zu erheben. Etwas entsprechendes hat die Antragstellerin hier getan, nachdem sich ihr ursprünglicher Antrag im Hauptsacheverfahren (HVerfG 3/03) durch die Nichtbefassung der Bürgerschaft wegen Beendigung der damaligen Legislaturperiode erledigt hatte.

4. Dem Einwand des Beteiligten zu 3), der Antrag genüge nicht der Anforderung des Art. 39 b Abs. 2 HVerfGG, weil er nicht die Bestimmung der Verfassung bezeichne, gegen die verstoßen worden sein solle, ist nicht zu folgen. Es genügt jedenfalls, wenn diese Bezeichnung in der Antragschrift erfolgt. Das ist hier geschehen.

II.

Der Antrag ist jedoch nicht begründet.

Der Volksentscheid vom 29. Februar 2004 ist weder für den Senat noch für die Bürgerschaft verbindlich. Dies folgt schon daraus, dass der von den Volksinitiatoren zur Abstimmung gestellte Antrag lediglich eine Aufforderung an den Senat enthielt (1.). Auch bei Annahme einer verbindlichen Wirkung bestünde keine zeitliche Bindungswirkung gegenüber dem parlamentarischen Gesetzgeber (2.). Der Grundsatz der Organtreue ist von Senat und Bürgerschaft beachtet worden (3.). Auf die Frage, ob eine Haushaltsangelegenheit betroffen ist, die nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein kann, kommt es deshalb nicht an (4.).

1. a) Der auf Feststellung einer verbindlichen Wirkung des Volksentscheids gerichtete Antrag wird durch den Inhalt des vorliegenden Volksentscheids nicht gedeckt.

Der Antrag der Volksinitiative und der jetzige Antrag an das Verfassungsgericht unterscheiden sich in zweifacher Hinsicht. Zum Ersten war der ursprüngliche Volksinitiativ-Antrag an einen anderen Adressaten, nämlich den Senat, gerichtet, während der bei Gericht gestellte Antrag allein die Beteiligte zu 2), die Bürgerschaft, betrifft. Zum Zweiten enthielt der Antrag, der zum Volksentscheid gestellt wurde, eine Aufforderung (an den Senat), wohingegen der jetzige Antrag an das Verfassungsgericht das Ziel verfolgt, der Bürgerschaft den Erlass eines Gesetzes zu untersagen.

Entgegen der Auffassung der Antragsteller ergibt sich – unabhängig von der Divergenz zwischen dem Adressaten von Volksinitiative und Volksentscheid und jenem des bei Gericht gestellten Antrags – nicht, dass der Volksentscheid etwas anderes als eine bloße Aufforderung an den Senat zu einem bestimmten Handeln enthält. Das Volk hat keine für die Verfassungsorgane verbindliche Entscheidung über das künftige Schicksal des LBK getroffen. Der Unterschied zwischen Aufforderung (an den Senat) im Volksinitiativ-Antrag und Feststellung einer Berechtigung bzw. Nicht-Berechtigung im bei Gericht gestellten Antrag bezieht sich nicht auf den Adressaten, sondern auf den Inhalt des Begehrens. Der Antrag auf Feststellung einer Nicht-Berechtigung im bei Gericht gestellten Antrag hat praktisch dieselbe Wirkung wie ein Verbotsantrag.

Im Verfassungsrecht ist der Wortlaut von Normen, aber auch von Erklärungen der durch die Verfassung mit eigenen Rechten und Pflichten Beteiligten von entscheidender Bedeutung (vgl. dazu BVerfGE 1 S. 299, 312; 62 S. 1, 45). Wenn man die Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung und an der Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung ernst nimmt, kann und muss man verlangen, dass die Willensäußerungen, die zur Entscheidung des Volkes gestellt werden, klar sind. Unklare oder an den falschen Adressaten gerichtete Aufforderungen können zwar eine politische Bedeutung, aber keine verfassungsrechtliche Bindungswirkung haben. Gerade deshalb hat der Gesetzgeber in § 6 Abs. 3 und in § 18 Abs. 3 HmbVVVG vorgesehen, dass die Initiatoren der Volksinitiative den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage noch bis zum Ablauf eines Monats nach Feststellung des Zustandekommens des Volksbegehrens in überarbeiteter Form einreichen können. Diese Möglichkeit der Überarbeitung

zeigt, welchen Wert der Gesetzgeber auf eine genaue Formulierung des zum Volksentscheid gestellten Antrags gelegt hat.

Schon diese Unterschiede zwischen dem zur Abstimmung durch das Volk gestellten Antrag und dem bei Gericht gestellten Antrag sprechen gegen dessen Begründetheit.

- b) Die Verbindlichkeit des Volksentscheids – aber auch seine zeitliche Bindungswirkung (vgl. dazu unten 2) – ist vor dem Hintergrund des Rangverhältnisses und der Funktionen von Volkswillensbildung einerseits und parlamentarischer Willensbildung andererseits zu beurteilen. Das Verfassungsgericht bejaht die Gleichrangigkeit von Volkswillensbildung und parlamentarischer Willensbildung.

Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg enthält zu dem Rang- und dem Funktionsverhältnis von Volk und Bürgerschaft nur wenige Bestimmungen. Nach Art. 48 Abs. 1 HV werden Gesetzesvorlagen vom Senat, aus der Mitte der Bürgerschaft oder durch Volksbegehren eingebracht. Nach Art. 48 Abs. 2 HV werden Gesetze von der Bürgerschaft oder durch Volksentscheid beschlossen. In dieser Hinsicht besteht also eine Gleichrangigkeit. Allerdings wird die Gleichrangigkeit in Art. 50 Abs. 1 S. 2 HV dadurch eingeschränkt, dass Haushaltsangelegenheiten, Abgaben, Tarife der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein können. Dies ist eine Einschränkung hinsichtlich der Materien der Volksinitiative und Volksgesetzgebung, nicht jedoch eine solche hinsichtlich der Wirkung. Die Wirkung eines zulässigerweise beschlossenen bürgerschaftlichen und eines durch Volksentscheid beschlossenen Gesetzes ist gleich. Das zeigt sich schon daran, dass ein durch Volksentscheid beschlossenes Gesetz vom Senat innerhalb eines Monats nach Feststellung des Abstimmungsergebnisses auszufertigen und im Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt zu verkünden ist (§ 24 HmbVVVG) – genauso, wie das bei einem durch die Bürgerschaft beschlossenen Gesetz geschieht. So ist z.B. das durch Volksentscheid vom 13. Juni 2004 beschlossene Änderungsgesetz zum Gesetz über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft vom Senat auszufertigt und im Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt (HmbGVBl. 2004 S. 113), veröffentlicht worden. Es hat unmittelbare Wirkung wie ein bürgerschaftliches Gesetz.

Über die Wirkung von Volksentscheiden, die auf eine „Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung“ gerichtet sind, sagt die Hamburgische Verfassung jedoch nichts Ausdrückliches (dazu siehe unten d)).

In der Literatur werden zu dem Rangverhältnis, vorrangig zu der zeitlichen Bindungswirkung (siehe unten 2.), aber auch im Hinblick auf die Verbindlichkeit, verschiedene Auffassungen vertreten. David (Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004, Art. 50 Rn. 10, 11 ff.) meint, „von einer gleichrangigen Rolle des Volkes unabhängig von der Bürgerschaft könne nicht gesprochen werden“. Dazu nennt er Aufgaben der Staatsführung, die der Bürgerschaft ohne Konkurrenz des Volkes zustehen, nämlich Repräsentation, Wahrnehmung des Budgetrechts, Zustimmung zu Staatsverträgen, Wahl und Kreation bestimmter Staatsorgane sowie Kontrolle der Exekutive (so auch Schliesky, DVBl. 1998 S. 169, 170 f.). Zur Begründung des Vorrangs in den Bereichen der Gesetzgebung oder anderer Vorlagen verweist er auf die Einschränkungen in Art. 50 Abs. 1 S. 2 HV. Außerdem betont er, dass zwar ein Gesetz des Volkes nach Art. 50 Abs. 4 HV innerhalb von zwei Jahren nicht durch Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid geändert werden könne, wohl aber durch die Bürgerschaft. Jedenfalls lasse sich kein Geltungsvorrang von Volksentscheiden vor Parlamentsentscheiden herleiten. Przygode (Die deutsche Rechtsprechung zur unmittelbaren Demokratie, 1995, S. 386, 421) meint, die Institution der Volksgesetzgebung sei in rechtlicher Hinsicht ein gleichwertiges Legislativverfahren, jedoch in praktischer Hinsicht ein spezielles Ergänzungsinstrument zum parlamentarischen (Regel-)Gesetzgebungsverfahren. Er stellt fest, dass nach geltendem Verfassungsrecht das vom Volk beschlossene Gesetz jederzeit durch das Parlament geändert werden könne, auch wenn er dieses Ergebnis für „wenig sinnvoll“ hält. Wenn Przygode als Lösung zu der Regelung rät, das Parlament solle bei Änderung der Sach- und Rechtslage vom Volksgesetz abweichen können, sofern dies zuvor vom Landesverfassungsgericht bestätigt worden sei (a.a.O., S. 434), so ist das keine Feststellung *de lege lata*, sondern ein Vorschlag *de lege ferenda*. Schliesky (Schleswig-Holsteinische Anzeigen 1999 S. 225) untersucht ebenfalls das Verhältnis von parlamentarischer Willensbildung und Volkswillensbildung. Auch er betont, dass den unmittelbaren Mitwirkungsformen „kein höherer Stellenwert als den repräsentativen Legitimationsmustern zukomme“, doch seien sie auch keineswegs gegenüber diesen minderwertig. Verfassungsrechtlich sei es dem Landtag nicht verwehrt, ein durch Volksentscheid zustande gekommenes Gesetz – unter Umständen unmittelbar nach dem erfolgreichen Volksentscheid – abzuändern. Eine andere Frage sei

abzuändern. Eine andere Frage sei allerdings, ob verfassungspolitisch eine Bindungswirkung indiziert sei. Huber (Volksgesetzgebung und Ewigkeitsgarantie, Jenaer Schriften zum Recht, Bd. 30, S. 42) meint im Hinblick auf das Homogenitätsgebot des Grundgesetzes, die gewählte Volksvertretung dürfe nicht aus den wesentlichen Entscheidungen verdrängt und auf eine Statistenrolle beschränkt werden. Das sei aber der Fall, wenn das Parlament die Möglichkeit verlöre, sich auf rasch wechselnde Gegebenheiten einzustellen und diesen Rechnung zu tragen. Ähnlich äußert sich Isensee (DVBl. 2001 S. 1161, 1166) zur Thüringer Verfassung, der Landtag dürfe plebiszitär beschlossene Gesetze unter denselben Bedingungen aufheben und ändern wie seine eigenen, und umgekehrt das Abstimmungsvolk. Borowski (DÖV 2000 S. 481 f.) verneint hinsichtlich der Schleswig-holsteinischen Verfassung eine rechtliche Bindung des parlamentarischen Gesetzgebers durch volksbeschlossene Gesetze, da beide gleichrangig seien. Ob die Argumente für eine – eventuell rasche – Änderung volksbeschlossener Gesetze überzeugen, werde ausschließlich politisch entschieden. Einzig Peine (Der Staat 1979 S. 375 f.) vertritt, dass volksbeschlossene Gesetze nur durch einen erneuten Volksentscheid geändert werden könnten. Dies folge allerdings nicht aus den untersuchten Landesverfassungen, denen ein Vorrang volksbeschlossener Gesetze nicht zu entnehmen sei. Es ergebe sich aber aus dem Gedanken des *actus contrarius*, der ein personales Element enthalte. Auch Peine nimmt allerdings eine Änderung der Sach- und Rechtslage von dieser Bindungswirkung aus.

Aus der Rechtsprechung ist auf den Beschluss des Verwaltungsgerichts Schleswig vom 24. November 1999 (NVwZ-RR 2000 S. 434) in einem einstweiligen Anordnungsverfahren zu verweisen. Unter Hinweis auf die mit Art. 48 Abs. 2 HV fast gleich lautende Bestimmung des Art. 37 Abs. 2 der Schleswig-Holsteinischen Verfassung erklärte es, beide Alternativen der Gesetzgebung stünden nebeneinander, ohne dass der einen oder anderen ein Vorrang eingeräumt wäre. Der unmittelbaren Mitwirkungsform durch das Volk komme kein höherer Stellenwert als den repräsentativen Legitimationsmustern zu. Der Saarländische Verfassungsgerichtshof hatte sich in einem Urteil vom 14. Juli 1987 (NVwZ 1988 S. 245) gleichfalls mit dem Rangverhältnis von parlamentarischer Gesetzgebung und Volksgesetzgebung zu befassen. Davon, dass dem Plebiszit ein irgendwie gearteter Vorrang zukäme, könne keine Rede sein. In ähnlichem Sinne hat sich auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof mehrfach (Entscheidung vom 29.8.1997, BayVBl. 1997 S. 622, 627, und Entscheidung vom 31.3.2000, NVwZ-RR 2000

S. 401, 402) geäußert. Der Sächsische Verfassungsgerichtshof hat in einem Urteil vom 11. Juli 2002 (NVwZ 2003 S. 472) ebenso die Gleichrangigkeit von parlamentarischem Gesetzgeber und Volksgesetzgeber betont. Der Volksgesetzgeber könne Entscheidungen des parlamentarischen Gesetzgebers aufheben. Ebenso könne aber der Volksgesetzgeber durch den parlamentarischen Gesetzgeber korrigiert werden. „Gesetze der Volksgesetzgebung haben keinen anderen Rang als die des parlamentarischen Gesetzgebers“ (a.a.O., S. 473).

Das Hamburgische Verfassungsgericht teilt diese Auffassung.

- c) Gegen einen höheren Rang der Willensbildung des Volkes im Vergleich zur parlamentarischen Willensbildung spricht auch das Verfassungsrecht des Bundes. Nach Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG muss die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne des Grundgesetzes entsprechen. Zu diesen Grundsätzen gehört die Staatsform der repräsentativen Demokratie. Das geht aus Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG hervor, wonach die Staatsgewalt vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt wird. Das schließt zwar plebiszitäre Elemente in Landesverfassungen nicht aus, so wie auch Art. 29 GG für die Neugliederung des Bundesgebiets die Bestätigung durch Volksentscheid vorsah. Dafür bedarf es keiner besonderen bundesverfassungsrechtlichen Ermächtigung. Das gilt aber nur insoweit, als das in Art. 28 Abs. 1 S. 1 und 2 und in Art. 20 Abs. 2 GG als selbstverständlich vorausgesetzte Übergewicht des parlamentarischen Gesetzgebers nicht in Frage gestellt wird (so Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 20 Abs. 2 Rn. 97). Mit Recht folgert daraus Schliesky (a.a.O., S. 226), dass das Grundgesetz damit den Ländern die Möglichkeit zur Herrschaftsausübung des Volkes durch Abstimmungen ermöglicht und das Volk als gleichwertig anerkennt. Darüber hinaus sei aus der bundesverfassungsrechtlichen Vorgabe zu folgern, dass dem Repräsentationsorgan auch eine substantielle Aufgabenzuweisung garantiert werden müsse. Der Volksvertretung müssen quantitativ und qualitativ genügend Entscheidungsbefugnisse verbleiben.
- d) Die Antragstellerin meint, die verfassungsrechtliche Regelung für Gesetze gelte nicht für „andere Vorlagen“ nach Art. 50 Abs. 1 S. 1 2. Alt. HV.

Für den vorliegenden Fall kann dahinstehen, ob Volksentscheide mit Verbindlichkeit gegenüber den anderen Verfassungsorganen denkbar sind, wenn diese Volksentscheide sich mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung im Sinne von Art. 50 Abs. 1 S. 1 2. Alt. HV befassen. Denn bei dem hier zu beurteilenden Volksentscheid handelt es sich um eine Aufforderung an den Senat, die einem – unverbindlichen – Ersuchen der Bürgerschaft an den Senat entspricht.

Der Auffassung der Antragstellerin, nach der alle Volksentscheide Verbindlichkeit entfalten, folgt das Gericht nicht.

Voraussetzung für die Annahme einer derartigen Verbindlichkeit wäre zumindest, dass die dem Volk zur Abstimmung unterbreitete Vorlage eine Entscheidung und nicht nur die Aufforderung zu einer solchen enthält. Dabei ist maßgeblich auf den Wortlaut abzustellen. Denn das plebiszitäre Entscheidungsverfahren ist dadurch gekennzeichnet, dass dem Volk lediglich Zustimmung oder Ablehnung zu dem konkreten Vorschlag, den die Volksinitiative formuliert hat, als Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Nachfragen und Formulierungsänderungen sind den Abstimmenden nicht möglich, so dass der Vorschlag eindeutig das Gewollte enthalten muss. Auf die Vorstellung der Initiatoren kommt es hingegen nicht an, denn der Volksentscheid erhält seine Legitimation nicht aus der Gruppe der ihn Vorschlagenden, sondern aus der Mehrheit der abgegebenen Stimmen der Bürger. Schon dies spricht gegen eine Verbindlichkeit des Volksentscheids vom 29. Februar 2004.

Hinzu kommt die Gleichrangigkeit von Volkswillensbildung und parlamentarischer Willensbildung. Ein Gleichlauf besteht nicht nur bei den Materien, die behandelt werden dürfen, sondern auch bei der Wirkung der getroffenen Entscheidungen. Die Bürgerschaft äußert ihren Willen nicht nur bei Gesetzen, sondern auch in anderer Weise durch Abstimmungen. Außer der Gesetzgebung sind nur wenige dieser Abstimmungen bindend, so z.B. bei der Wahl des Ersten Bürgermeisters gemäß Art. 34 Abs. 1 HV, bei der Wahl der Mitglieder des Verfassungsgerichts (Art. 65 Abs. 2 S. 1 HV), bei der Feststellung des Haushaltsplanes (Art. 66 Abs. 2 HV), bei der Zustimmung zur Ratifikation von Staatsverträgen (Art. 43 S. 3 HV) und bei der Veräußerung von Staatsgut (Art. 72 Abs. 3 HV). Es würde dem gleichen Rang von Volk und Parlament zuwider laufen, wenn bei anderen Angelegenheiten der politischen Willensbildung, mit und in denen die Bürgerschaft be-

fasst und rechtlich unverbindlich tätig werden kann, entsprechende Äußerungen des Volkes rechtlich verbindlich wären.

Die Antragstellerin begründet ihre Auffassung von der Verbindlichkeit der „anderen Vorlagen“ u.a. damit, „dass die Schaffung einer gesetzlichen Regelung schon wegen ihrer Komplexität und notwendigen Detailliertheit für Volksinitiativen nur schwer handhabbar“ sei. Mit dieser Argumentation unterschätzt die Antragstellerin die Fähigkeit von Volksinitiatoren, komplette Gesetze oder andere möglicherweise verbindliche Vorlagen zu formulieren. Diese Fähigkeit hat sich in letzter Zeit in Hamburg insbesondere an der o. a. Änderung des Gesetzes über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft gezeigt.

Die Antragstellerin meint, das Fehlen einer Regelung über die Verbindlichkeit von Volksentscheiden über andere Vorlagen stelle eine Regelungslücke der Verfassung dar. Dies ist nicht der Fall.

Von einer Regelungslücke kann nur dann die Rede sein, wenn der Gesetz- oder Verfassungsgeber ein Problem, das geregelt werden musste, übersehen hat. Das Achte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (vom 16.5.2001, HmbGVBl. S. 105), durch das die Erweiterung des Gegenstandes von Volksinitiativen auf „eine Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung“ eingefügt wurde, ist auf der Grundlage verschiedener Alternativentwürfe (Bü-Drs. 16/1046 und 16/1185) im Verfassungsausschuss der Bürgerschaft beraten worden. Es erfolgte eine Anhörung von Auskunftspersonen und eine öffentliche Anhörung. Danach hat der Verfassungsausschuss einstimmig beschlossen, den Gesetzentwurf der Drucksache 16/1185 mit verschiedenen Änderungen anzunehmen. In der Anhörung wurden die Auskunftspersonen vor allem gefragt, ob die bisherige Volkspetition des Art. 25 c HV abgeschafft werden sollte und ob eine Ausweitung der Volksgesetzgebung auf Gegenstände der politischen Willensbildung sinnvoll und zweckmäßig sei. Das haben die meisten Auskunftspersonen bejaht. Prof. Dr. Hoffmann-Riem, der Vorsitzende der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“, hat die Beschränkung auf Gesetzgebungsakte, wie von der Enquete-Kommission vorgeschlagen, verteidigt. Prof. Dr. Bull sprach sich für die Ausweitung auf andere Vorlagen aus. Dr. Jung wies darauf hin, dass es lediglich in Schleswig-Holstein und Brandenburg Volksentscheide über „andere Vorlagen“ gäbe. In den übrigen Ländern sei nur Volksgesetzgebung im strikten Sinne möglich. Die Beispiele aus

Brandenburg und Schleswig-Holstein zeigten, dass „andere Vorlagen“ in einem ähnlichen Sinne benutzt würden, wie das schweizerische Verfassungsrecht für das Initiativbegehren die Form der „allgemeinen Anregung“, neben der Form des „ausgearbeiteten Entwurfs“, enthält.

Angesichts dieser ausführlichen Anhörung und der Beratungen im Verfassungsausschuss kann nicht angenommen werden, dass sich der Verfassungsgeber über die Frage der Verbindlichkeit eines Volksentscheids nicht bewusst gewesen sei.

Eine gesonderte Regelung war angesichts der Gleichrangigkeit zwischen Bürgerschaft und Volk auch nicht erforderlich. Hätte der Verfassungsgeber hingegen eine andere Regelung treffen wollen, also dem Antrag des Volkes auf Befassung mit anderen Angelegenheiten der politischen Willensbildung eine weitergehende Wirkung zuerkennen wollen, als den entsprechenden Initiativen der Bürgerschaft, so hätte er das in der Verfassung ausdrücklich sagen müssen.

- e) Das Hamburgische Verfassungsgericht hält deshalb an seiner in dem Urteil vom 15. Dezember 2003 (HVerfG 4/03) niedergelegten Auffassung fest, dass die Aufforderung an den Senat in dem Antrag der Volksinitiative einem Ersuchen der Bürgerschaft an den Senat entspricht. Solche Ersuchen sind für den Senat nicht verbindlich.
2. Darüber hinaus könnte die Antragstellerin selbst dann keinen Erfolg haben, wenn der Volksentscheid eine verbindliche Entscheidung enthielte, dem Verkauf des LBK nicht zuzustimmen.
- a) Die Verbindlichkeit ist zu trennen von der zeitlichen Bindungswirkung im Sinne eines (vorübergehenden) Abänderungsverbotes. Ein solches würde voraussetzen, dass die Entscheidungen des Volksgesetzgebers Vorrang genießen vor jenen des Parlaments. Das ist nicht der Fall.

Selbst bei einer verbindlichen Wirkung des Volksentscheids vom 29. Februar 2004 wäre die Bürgerschaft nicht gehindert, ein Gesetz mit anderem Inhalt zu beschließen. Es entspricht auch – wie oben dargelegt – der Rechtsprechung und überwiegenden Literatur, dass plebiszitär zustande gekommene Landesgesetze jederzeit vom Parlament aufgehoben werden können. Das gilt gleichermaßen

nach der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg. Es folgt aus der Gleichrangigkeit der Willensbildung durch das Volk und durch das Parlament. Wenn, wie allgemeine Auffassung, durch die Volks-Willensbildung die repräsentative Demokratie nicht außer Kraft gesetzt, sondern nur ergänzt werden soll, so gilt im Verhältnis zwischen Volks-Willensbildung und Willensbildung durch das Parlament der allgemeine Grundsatz, dass das spätere Gesetz das frühere aufhebt. Auch das Parlament kann von einer früheren Willensbildung – sei es in Form eines Gesetzes, sei es in Form eines sonstigen Parlamentsbeschlusses – jederzeit abweichen und ein neues Gesetz beschließen. Ein solches Gesetz steht hier mit der Abstimmung über die Senatsvorlage vom 7. September 2004, dem Gesetz zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse des Landesbetriebs Krankenhäuser Hamburg (Bü-Drs. 18/849), zur Entscheidung der Bürgerschaft. Selbst wenn durch Volksentscheid ein Gesetz beschlossen worden wäre, das die Veräußerung der Mehrheit der Anteile an dem Landesbetrieb Krankenhäuser ausgeschlossen hätte, hätte die Bürgerschaft ein neues, anders lautendes Gesetz verabschieden können. Es gibt keinen Grund dafür, warum der Bürgerschaft ein solches Recht nicht zustehen sollte, wenn der Volksentscheid, und sei er verbindlich, über eine andere Vorlage getroffen wurde. Es würde die Befugnis der Bürgerschaft ausschließen, jederzeit Gesetze ändern zu können. Damit würde die Bürgerschaft in ihrer verfassungsrechtlichen Bedeutung hinter die Volksgesetzgebung gestellt, die ihrerseits die rechtliche Möglichkeit hat, Gesetze der Bürgerschaft durch Volksentscheid aufzuheben oder zu ändern.

Die verfassungsrechtliche Unhaltbarkeit einer solchen Auffassung zeigt sich auch an dem Antrag der Antragstellerin. Sie anerkennt offensichtlich die Notwendigkeit, neue gesetzliche Regelungen zu schaffen, möchte das aber ausschließen, „solange die Sachlage, wie sie beim Volksentscheid vom 29. Februar 2004 bestand, sich nicht wesentlich ändert“. Eine solche Regelung würde eine nicht zu vertretende verfassungsrechtliche Unsicherheit mit sich bringen. Weder ist der Begriff einer „wesentlichen Änderung“ der Sachlage im Verfassungsrecht hinreichend klar, noch ist deutlich, wer befugt sein sollte, eine solche „wesentliche Änderung“ festzustellen. Diejenigen, die eine zeitliche Bindungswirkung von Volksgesetzen *de lege ferenda* wünschen (so Schliesky, Schleswig-Holsteinische Anzeigen, a.a.O., S. 225, 230), schlagen als Möglichkeit die Feststellung einer wesentlichen Änderung durch das Verfassungsgericht vor; danach wäre der Weg für den parlamentarischen Gesetzgeber zu einer Änderung frei. Gegen diesen Vorschlag spricht schon die Aufwändigkeit des Verfahrens und der damit

zwangsläufig verbundene neue Streit zwischen den Beteiligten, der dem Rechtsfrieden abträglich wäre. Alternativ wird eine genaue Abgrenzung der Zeitdauer vorgeschlagen, etwa eine zweijährige Bindungswirkung. Eine solche Bindungswirkung müsste aber ausdrücklich normiert werden. Für die zeitliche Bindungswirkung eines durch Volksentscheid angenommenen Gesetzes hat der Verfassungsgeber in Art. 50 Abs. 4 HV die Regelung getroffen, dass dieses innerhalb von zwei Jahren nicht durch Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid geändert werden kann. Für die andere Vorlage hat er nichts Gleiches oder Ähnliches geregelt. Ohne eine solche Regelung in der Verfassung kann das Verfassungsgericht keine zeitliche Bindungswirkung feststellen oder schaffen.

- b) Die Antragstellerin meint, die Verneinung von Verbindlichkeit und zeitlicher Bindungswirkung reduziere einen Volksentscheid auf einen folgenlosen Appell.

Damit verkennt die Antragstellerin die politische Wirkung von erfolgreichen Volksentscheiden, auch wenn ihnen keine rechtliche Bindungswirkung zukommt. Genauso wie Beschlüsse der Bürgerschaft, die keine rechtliche Bindungswirkung haben, einen starken politischen Druck auf den Senat ausüben, gilt das für Volksentscheide über andere Vorlagen, selbst dann, wenn sie nicht verbindlich sind. Auch die Beteiligte zu 2), die Bürgerschaft, betont, die politische Bindungswirkung eines Volksentscheids über eine andere Vorlage bestehe darin, dass der parlamentarischen Mehrheit ein politisches Signal gesetzt werde. Sie müsse ihre Politik überdenken, wolle sie nicht ihre Wiederwahl leichtfertig aufs Spiel setzen.

Während die Gesetzgebungsfunktion der Landesparlamente, so auch der Hamburgischen Bürgerschaft, in den letzten Jahrzehnten an Bedeutung verloren hat, ist die Kontrollfunktion und Forumsfunktion des Parlaments gewachsen (vgl. dazu Bericht der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“, Bü-Drs. 14/2600 vom 20.10.1992, S. 17 ff.). In der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg wird darüber hinaus die Kontrollfunktion insbesondere der Opposition betont, die nach Art. 24 Abs. 2 HV die ständige Aufgabe hat, die Kritik am Regierungsprogramm im Grundsatz und im Einzelfall öffentlich zu vertreten. All das zeigt, dass nicht nur rechtlich verbindliche Entscheidungen des Parlaments von Bedeutung sind, sondern auch die Kontroll-, Appell- und Forumsfunktion der Bürgerschaft bei der politischen Willensbildung. Wenn das Volk „eine Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung“ beantragt, so übt es in gleicher

Weise wie die Bürgerschaft bei entsprechenden Gegenständen eine wichtige politische Funktion aus.

3. Der Antrag kann auch nicht unter dem Gesichtspunkt der Organtreue Erfolg haben. Dieser für das Grundgesetz entwickelte ungeschriebene Rechtsgrundsatz (vgl. BVerfGE 35 S. 193, 199; 45 S. 1, 39) gilt ebenfalls für die Verfassungen der Länder (Borowski, a.a.O., S. 13; David, a.a.O., Rn. 11 zu Art. 50 HV). Das Hamburgische Verfassungsgericht bejaht ihn auch für das Verhältnis zwischen dem parlamentarischen und dem Volks-Gesetzgeber. Nach diesem Grundsatz haben sich die Staatsorgane im Verhältnis zueinander so zu verhalten, dass sie ihre verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten verantwortlich und gewissenhaft, frei von Zeitnot und Pressionen ausüben können (Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 2. Aufl. 1984, S. 184 f.). Der Grundsatz der Organtreue führt aber nicht dazu, dass die Kompetenzen des einen Verfassungsorgans durch das andere aufgehoben oder eingeschränkt werden. Vielmehr erfordert er eine gegenseitige Rücksichtnahme, insbesondere eine Berücksichtigung der Auffassung des anderen Staatsorgans bei der eigenen Entscheidung. Im Verhältnis zwischen parlamentarischer und Volks-Gesetzgebung bedeutet dies, dass das Parlament bei einer späteren eigenen Beschlussfassung über ein Gesetz nicht leichtfertig über den im Volksentscheid zum Ausdruck gekommenen Willen des Volkes hinweggehen darf, sondern diesen würdigen und danach seine Abwägung vornehmen muss.

Das ist im vorliegenden Fall geschehen. Die Bürgerschaft hat sich in der 18. Wahlperiode nach dem Volksentscheid vom 29. Februar 2004 mehrfach mit dessen Inhalt und mit dem Verkauf der Mehrheitsanteile am Landesbetrieb Krankenhäuser befasst. So hat die Fraktion der SPD am 7. April 2004 in der Bürgerschaft einen Antrag gestellt (Bü-Drs. 18/89), mit dem der Senat u.a. aufgefordert wurde, dem Willen des Volksentscheids „Gesundheit ist keine Ware“ zu entsprechen und auf einen Mehrheitsverkauf des LBK zu verzichten. Der Antrag wurde nach Beratung im Plenum am 21. April 2004 mit Mehrheit abgelehnt (Plenar-Protokoll 18/3). Ein weiterer Antrag der SPD-Fraktion vom 28. April 2004 dahingehend, das Anliegen der Volksinitiative „Gesundheit ist keine Ware“ werde unterstützt (Bü-Drs. 18/162), wurde nach Debatte im Plenum am 18. Mai 2004 (Plenar-Protokoll 18/5) ebenfalls mehrheitlich abgelehnt. Abgeordnete der Mehrheitsfraktion erklärten in der Debatte, es gebe keine Vorfestlegung. Der Senat ging inhaltlich auf den Volksentscheid ein und betonte, dass er diesen ernst nehme und keine Vorfestlegung getroffen habe. Er beantwortete mehrere Kleine Anfragen. Ein Antrag der GAL-Fraktion vom 11. Juni 2004 (Bü-Drs. 18/452), der Senat werde ersucht, vom

geplanten Mehrheitsverkauf des LBK abzusehen, wurde nach Plenardebatte am 17. Juni 2004 (Plenar-Protokoll 18/8) ebenfalls mehrheitlich abgelehnt.

Die Senatsvorlage vom 7. September 2004 (Bü-Drs. 18/849) enthält eine ausführliche Begründung einschließlich einer Darstellung der Notwendigkeit und Ziele der Teilprivatisierung (Teil C) und einer Auseinandersetzung mit dem Volksentscheid und den anderen Transaktionsmodellen (Teil D, S. 6 bis 10). In dieser Vorlage wird auf den Volksentscheid „Gesundheit ist keine Ware“ vom 29. Februar 2004 eingegangen und unter Bezugnahme auf das Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 15. Dezember 2003 (HVerfG 4/03) erklärt, die zum Volksentscheid gestellte Aufforderung an den Senat sei einem Ersuchen der Bürgerschaft an den Senat gleichzustellen. Dem Volksentscheid komme keine stärkere Wertigkeit zu als einer Beschlussfassung der Bürgerschaft. Die Bürgerschaft sei berechtigt, alle Gesetze sofort zu ändern oder wieder aufzuheben. Nichtsdestoweniger habe der Senat das Votum des Volkes und die dahinter stehenden Befürchtungen in der Bevölkerung sehr ernst genommen. Er habe „unvoreingenommen geprüft, inwieweit dem Volksentscheid Rechnung getragen werden“ könne. Deshalb werden in der Senats-Vorlage acht alternative Privatisierungsmodelle untersucht, angefangen von der Fortführung des LBK ohne Einschaltung eines privaten Investors bis zum sofortigen Verkauf eines Anteils von 74,9 % am LBK Neu. Diese Modelle werden anhand der Ziele der Teilprivatisierung geprüft. Diese Ziele sind nach der Senatsvorlage die Sicherstellung der medizinischen Versorgung, die Sicherung von Arbeitsplätzen, die Stärkung des Wirtschafts- und Medizinstandorts Hamburg und die Entlastung des Haushalts. Die Senatsvorlage gelangt zu dem Resümee, dass eine Privatisierung des LBK, die uneingeschränkt den Intentionen des Volksentscheids folge, die notwendige Umsetzung der Privatisierungsziele verhindern würde.

Die Senatsvorlage ist vom Präsidenten der Bürgerschaft im Vorwege an den Gesundheitsausschuss und den Haushaltsausschuss überwiesen worden. Dort fand am 30. September 2004 eine öffentliche Anhörung gemäß § 59 der Geschäftsordnung der Bürgerschaft statt. In einer gemeinsamen Sitzung der beiden Ausschüsse wurde die Anhörung ausgewertet und anschließend über die Senatsvorlage beraten. Vorbehaltlich der Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts empfahlen der Haushaltsausschuss und der Gesundheitsausschuss am 16. November 2004 einstimmig, den zweiten Spiegelstrich der Senatsvorlage – das Gesetz zur Neuregelung des Landesbetriebs Krankenhäuser – anzunehmen; mehrheitlich empfahlen sie mit den Stimmen der CDU-Abgeordneten die Annahme der übrigen Spiegelstriche (Bü-Drs.

18/1104). Die Beratungen über die Senatsvorlage im Plenum der Bürgerschaft haben noch nicht stattgefunden. Die erste Lesung ist für den 15. Dezember 2004 vorgesehen.

Angesichts der dargestellten Erörterungen und Abstimmungen in der Bürgerschaft, der ausführlichen und abwägenden Ausführungen in der Senatsvorlage und der Beratungen in den zuständigen Ausschüssen haben Bürgerschaft oder Senat das Prinzip der Organtreue nicht verletzt.

Dem steht auch das Argument der Antragstellerin nicht entgegen, mit der Achtung vor den Funktionen der Verfassungsorgane wäre es unvereinbar, wenn die Bürgerschaft die strukturelle Schwäche von Volksinitiativen ausnützen würde. Diese liege vor allem darin begründet, dass sie nur jeweils eine einzige Entscheidung hervorbringen könne, die außerdem an ein aufwendiges und schwerfälliges Verfahren gebunden sei. Dass Volksgesetzgebung zeitaufwendiger ist als parlamentarische Gesetzgebung, liegt in der Natur der Sache, weil die Volksgesetzgebung die drei Stadien von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid durchlaufen muss. Das hat der Gesetzgeber im Hamburgischen Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid im Einzelnen geregelt. Gegen die Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung bestehen keine Bedenken. Die der Volksgesetzgebung immanente Langsamkeit des Verfahrens kann nicht dazu führen, dass dem anderen von der Verfassung vorgesehenen Gesetzgeber, der Bürgerschaft, das Recht genommen wird, Volks-Gesetze zu ändern oder über Gegenstände der politischen Willensbildung zeitlich später anders zu entscheiden. Im Übrigen hat auch das Volk die Möglichkeit, in einem Verfahren der Volksgesetzgebung Gesetze der Bürgerschaft zu ändern und sich über einen anders lautenden Willen des Parlaments hinwegzusetzen, wie das mit dem Gesetz über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft entgegen der Vorlage einer großen Mehrheit der Bürgerschaft mit dem Volksentscheid vom 13. Juni 2004 geschehen ist. Dies zeigt die mehrfach betonte Gleichrangigkeit von parlamentarischer und Volksgesetzgebung.

4. Auf den vom Senat vorgetragenen Gesichtspunkt der Haushaltsangelegenheit kommt es für die Entscheidung nicht an.

III.

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

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Rapp

Dr. Grambow

Dr. Gündisch

Hardt

Dr. Maselewski

v. Paczensky

Seifert

Dr. Westphal

Wirth-Vonbrunn