

**Verkündet am:**

04. Dezember 2020



## **HAMBURGISCHES VERFASSUNGSGERICHT**

HVerfG 4/20

### **Urteil**

**Im Namen des Volkes**

In der Verfassungsstreitsache

1. Senat der Freien und Hansestadt Hamburg,  
vertreten durch seinen Präsidenten,  
den Ersten Bürgermeister Dr. Peter Tschentscher,  
Rathausmarkt 1, 20095 Hamburg,

Antragsteller und Beteiligter zu 1.,

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

Beteiligte zu 2.,

3. Initiatoren der „Volksinitiative für ein Hamburger Gesetz  
zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung  
der Freien und Hansestadt Hamburg“,  
handelnd durch ihre Vertrauenspersonen,

Beteiligte zu 3.,

Verfahrensbevollmächtigte:

XXXXXXXXXXXXX

hat das Hamburgische Verfassungsgericht durch XXX aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 4. November 2020

für Recht erkannt:

**Es wird festgestellt, dass das am 25. März 2020 beantragte Volksbegehren für ein „Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“ nicht durchzuführen ist.**

### **Tatbestand**

Der Beteiligte zu 1. wendet sich gegen die Durchführung eines Volksbegehrens zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg.

Der Antragsteller und Beteiligte zu 1. ist der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, die Beteiligte zu 2. ist die Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg. Die Beteiligten zu 3. sind die Vertrauenspersonen der Volksinitiative für ein „Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“.

Die Beteiligten zu 3. reichten ihren Gesetzentwurf samt Begründung im April 2019 zwecks Beratung bei der Landesabstimmungsleitung ein. Das vorgeschlagene Gesetz ist darauf gerichtet, die mit dem Dreizehnten Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 19. Juni 2012 (HmbGVBl. S. 253) erfolgte Einführung der sog. Schuldenbremse in Art. 72 und Art. 72a der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 (HmbBL I 100-a, zuletzt geändert am 26. Juni 2020, HmbGVBl. S. 379; HV) rückgängig zu machen. Der Landesabstimmungsleiter teilte den Beteiligten zu 3. mit, es beständen Bedenken im Hinblick auf die Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs mit höherrangigem Recht, dem Ausschluss von Haushaltsplänen und Bundesratsinitiativen als Gegenständen von Volksinitiativen sowie die gebotene Klarheit der Abstimmung.

Am 30. April 2019 zeigten die Beteiligten zu 3. gegenüber dem Beteiligten zu 1. den Beginn der Sammlung von Unterschriften für den Gesetzentwurf an. Hierüber unterrichtete der Beteiligte zu 1. die Beteiligte zu 2. Der Gesetzentwurf ist mit einem Logo versehen, auf dem

es heißt: „VOLKSENTSCHEID SCHULDENBREMSE STREICHEN! Soziale Wohlfahrt, Jetzt: demokratisch, zivil, für Alle“. Der Gesetzentwurf lautet wie folgt:

„Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg

Artikel 1: Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg

Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 (Sammlung des bereinigten hamburgischen Landesrechts I 100-a), zuletzt geändert am 20. Juli 2016 (HambGVBl. S. 319), wird wie folgt geändert:

1. Artikel 72 wird wie folgt geändert:
  - a. Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken dürfen Geldmittel im Wege des Kredits beschafft werden; hierzu bedarf es eines Beschlusses der Bürgerschaft.“
  - b. Die Absätze 2 bis 4 werden gestrichen.
  - c. Die bisherigen Absätze 5 bis 7 werden die neuen Absätze 2 bis 4.
  - d. Der neue Absatz 2 erhält die folgende Fassung:

„(2) Die Übernahme von Sicherheitsleistungen zu Lasten der Freien und Hansestadt Hamburg, deren Wirkung über ein Rechnungsjahr hinausgeht oder die nicht zum regelmäßigen Gang der Verwaltung gehört, bedarf eines Beschlusses der Bürgerschaft.“
2. Artikel 72a wird gestrichen.

Artikel 2: Schlussbestimmungen

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.“

Die Begründung des Gesetzentwurfs hat folgenden Wortlaut:

„Allgemeiner Teil:

Ein besseres Leben für Alle ist möglich. Dafür sind dringend nötig: massive staatliche Investitionen in Bildung, Kultur, Gesundheit, Mobilität, Wohnen, Energie und Infrastruktur, würdige Arbeitsverhältnisse, die Regulierung der Finanzwirtschaft und Umverteilung von Oben nach Unten für eine lebendige demokratische Gesellschaftsentwicklung zum Wohle Aller, international solidarisches und nachhaltiges Wirtschaften und einen kulturell erfreulicheren Alltag.

Die Schuldenbremse verbietet dem Staat jedoch, bedarfsorientiert für sinnvolle Ausgaben Kredite aufzunehmen. Sie wurde 2012 in die Hamburger Verfassung geschrieben – wirksam ab 2020, aber durch eine Übergangsregelung zur Ausgabenkürzung bereits seit 2013.

Durch sie werden die Folgen der ‚Finanzkrise‘ der Bevölkerung aufgebürdet, indem weniger Mittel für soziale Ausgaben zur Verfügung stehen. So wird die soziale Ungleichheit weiter verschärft, die demokratische Partizipation beschnitten, die öffentliche Infrastruktur (Bildung, Kultur, Gesundheit, Soziales) in ihrer Substanz gefährdet, die konkurrenzhaft unproduktive Rangelei um künstlich verknappte Mittel gesteigert und damit die internationalen Beziehungen erheblich belastet. Gleichzeitig wird die unregulierte Bankenmacht weitgehend unangetastet gelassen.

Wir, Hamburgerinnen und Hamburger aus aller Welt, sagen deshalb: Schluss mit dieser Zerstörung! Streichen wir die Schuldenbremse aus der Hamburger Verfassung. Für eine dauerhafte soziale Wohlfühlentwicklung, für eine menschenwürdige Zukunft, jetzt!

Mit der Streichung der Schuldenbremsen-Regelung aus der Hamburger Verfassung ist leider noch nicht direkt gegeben, dass die Stadt Hamburg sofort die nötigen Investitionen auch gegebenenfalls kreditfinanziert tätigen kann, da dies weiterhin durch die Regelung zur Schuldenbremse im Grundgesetz (Art. 109), eingeführt 2009, als höherrangiges und unmittelbar geltendes Recht auch für die Bundesländer verboten wäre.

Jedoch ist der Fortbestand der Schuldenbremse im Grundgesetz für Bund und Länder, sowie ihre Rechtmäßigkeit als Verfassungsgebot und wirtschaftspolitische Praxis zunehmend fragwürdig.

Alle wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnisse, die politischen Erfahrungen gerade in jüngster Vergangenheit in der Euro-Zone und selbst manche namhafte ehemalige Verfechter der Schuldenbremse bei ihrer Einführung bestätigen inzwischen die Notwendigkeit konjunkturfördernder, auszuweitender staatlicher, sozial förderlicher und die Binnenkaufkraft anregender Investitionen, insbesondere in Zeiten wirtschaftlicher Krisenlagen bzw. gebremsten Wachstums. Der Internationale Währungsfonds verweist immer wieder darauf, dass insbesondere die aus der Schuldenbremse resultierende Zurückhaltung bei Investitionen und Lohnentwicklung in Deutschland auch für die deutsche exportorientierte Wirtschaft, vor allem aber für das internationale Handelsgefüge, brandgefährlich sind. Auch in Zeiten wirtschaftlichen „Booms“ kann aus ökonomischer Sicht die Sinnhaftigkeit der Einschränkung öffentlicher Ausgaben für Bildung, Forschung, Gesundheit, Kultur und soziale Sicherung stark bezweifelt werden.

Vor allem bedeutet dies jedoch, dass eine verordnete Einschränkung staatlicher Ausgabentätigkeit – gerade weil sie höchstens konjunkturabhängig überhaupt nützlich sein könnte – kein genereller Verfassungsgrundsatz sein kann, der übergreifende Grundsätze gesellschaftlichen Zusammenlebens und staatlichen Wirkens bestimmen soll. Sie steht, mit ihrer Einschränkung sozialer Entwicklung und ihrem Verbot wirtschaftspolitischer Eingriffs- und Kontrollmöglichkeiten des Staates gegenüber der Wirtschaft, auch den elementaren Grundsätzen des Grundgesetzes (Art. 1-19: der Würde des Menschen und den Grundrechten, Art. 20: dem Sozialstaatsgebot, Art. 28: dem demokratisch-föderativen Selbstbestimmungsrecht) und den Leitgedanken der Hamburgischen Landesverfassung (Präambel: Lenkung der Wirtschaft zur Förderung des Friedens in der Welt und zur Deckung des wirtschaftlichen Bedarfs Aller; politische, soziale und wirtschaftliche Gleichberechtigung durch wirtschaftliche Demokratie) diametral entgegen.

Insbesondere angesichts des absehbaren, weithin prognostizierten wirtschaftlichen Abschwungs in den kommenden Jahren und angesichts dringend notwendiger Investitionen in Schulsanierung, Straßenbau, die energie- und verkehrspolitische Wende zur Bekämpfung des Klimawandels, gerechte und menschenwürdige medizinische Versorgungsqualität für Alle, sozialen Wohnungsbau, sozial gerechte und würdige Alters- und Grundsicherung, usw. ist die Schuldenbremse als Bremse einer nachhaltigen gesellschaftlichen Entwicklung sofort zu beseitigen.

Ihre Verfassungsmäßigkeit wurde bereits zu Zeiten ihrer Einführung von verschiedenen zivilgesellschaftlichen Akteuren, Kommunal- und Landesvertreter\*innen be-

zweifelt. Die Entwicklung seither hat die begründeten Vorbehalte nachdrücklich bestätigt und lässt eine heutige verfassungsrechtliche Überprüfung des Art. 109 GG umso erfolgversprechender erscheinen. Die Beseitigung der Schuldenbremse aus der Hamburgischen Landesverfassung kann erheblich zu einer solchen Überprüfung, z. B. durch die Initiative mehrerer Bundesländer, beitragen.

Die Streichung der Schuldenbremse aus der Hamburgischen Landesverfassung hat auch entscheidende Bedeutung dafür, zivilgesellschaftliche Akteure, die auf der Grundlage der verfassungsmäßigen Grundsätze für die Allgemeinwohrentwicklung und die Verwirklichung der dringend benötigten Investitionen für eine lebendige, gerechte und menschenwürdige soziale, kulturelle und wirtschaftliche Entwicklung der Stadt eintreten, in diesem Engagement zu bekräftigen. Das einzige ‚Argument‘ dafür, warum seinerzeit die Schuldenbremse in Hamburg als Verfassungsgrundsatz eingeführt wurde, anstatt einfachgesetzlich in nachrangigem Recht verankert zu werden, bestand von Seiten der damals zustimmenden Fraktionen in der Bürgerschaft darin, dass die Verfassungsregelung vor allem einen erzieherischen Effekt auf die Stadtbevölkerung ausüben solle (s. Bericht des Haushaltsausschusses vom 25.04.2012 zur Einführung der Schuldenbremse, Bürgerschafts-Drucksache 20/3978). Jeder habe, angesichts der Krise, den Gürtel enger zu schnallen. Das war bereits damals falsch, denn Verursacher der Krise war weder die Hamburger Bevölkerung noch eine andere, oder gar ein ‚überbordender‘ Sozialstaat, der Schulden produzierte, sondern das deregulierte, exzessive Gewinnstreben privater Banken, die sich verspekulierten und auf Staatskosten ‚gerettet‘ wurden. Das Eintreten für eine sozial nachhaltige Entwicklung der Gesellschaft muss dringend von dieser falschen, verfassungsgestützten Schuldzuweisung befreit werden.

Anhand dieser damaligen Begründung wird auch deutlich, dass eine Streichung der Schuldenbremse aus der Landesverfassung ausschließlich positive Effekte wie diesen hat. Jede damals mit in die Verfassung übernommene Ausnahmeregelung oder Ähnliches wird durch die Streichung aus der Hamburger Verfassung nicht berührt, da sie nach wie vor, solange der Art. 109 GG weiter bestehen sollte, grundsätzlich den Ländern ermöglicht bleibt und bei Bedarf auch in nachrangigem Landesrecht geregelt werden kann.

Die Streichung der Schuldenbremse aus der Landesverfassung hat daher vor allem eine umfassend positive, belebende Wirkung für die Stadtöffentlichkeit: jegliches begründete Eintreten für eine solidarische Stadtentwicklung, für Gesundheit, Bildung, Kultur, Mobilität, Wohnen, Energie, Infrastruktur und würdige Arbeitsverhältnisse für Alle ist berechtigt und gesamtgesellschaftlich förderlich. Durch eine so vitalisierte und demokratisch partizipierte Stadtgesellschaft kann Hamburg nicht nur zur notwendigen Wiederherstellung auch eines Grundgesetzes ohne Schuldenbremse beitragen, sondern versetzt sich zudem in die Lage die dringend nötigen, sinnvollen Investitionen zum Wohle Aller dann tatsächlich, unverzüglich und breit gesellschaftlich legitimiert tätigen zu können. Hamburg schafft so ein Beispiel, dem in anderen Bundesländern und international für eine solidarische, soziale und demokratisch nachhaltige Gesellschaftsentwicklung gefolgt werden kann.

Wesentlicher Inhalt des Volksentscheids:

Mit dem vorgeschlagenen Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Hamburgischen Landesverfassung:

- Hat die Schuldenbremse jedenfalls nicht mehr ausdrücklich auch nach der Hamburger Verfassung den Rang eines Verfassungsgebotes.

- Werden alle Haushaltsvorschriften, Berechnungsspielräume und Ausnahmeregelungen zur Schuldenbremse aus Art. 72 der Landesverfassung für die Dauer des Fortbestandes von Art. 109 GG entweder durch dieses unmittelbar garantiert oder durch die Möglichkeit zur Regelung in nachrangigem Landesrecht unberührt gelassen.
- Wird die Bevölkerung Hamburgs in ihrem Eintreten für eine dauerhafte soziale Wohlfühlentwicklung und für staatliche Investitionen in Bildung, Gesundheit, Kultur, Mobilität, Wohnen, Energie, Infrastruktur und würdige Arbeitsverhältnisse ermuntert und werden entsprechende Ansprüche vom Nimbus der Verfassungswidrigkeit befreit.

#### Einzelbegründung zur Änderung der Verfassung der FHH:

Mit dem Gesetzentwurf soll die Änderung der Verfassung, mit der 2012 in Hamburg die Schuldenbremse für das Land Hamburg im Rang eines Verfassungsgebotes aus dem Grundgesetzartikel (Art. 109) übernommen wurde, rückgängig gemacht werden. Die Ausnahmeregelungen gelten davon ungeachtet fort, solange Art. 109 GG in bisheriger Form fortbesteht oder können bei Bedarf in nachrangigem Hamburger Landesrecht geregelt werden.

#### Zu Artikel 1: Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg

Artikel 1 streicht die 2012 eingeführte Schuldenregel des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz aus Artikel 72 Hamburgische Verfassung (HV) sowie die im Januar 2020 obsolet werdende Übergangsregelung in Artikel 72a (HV) wieder aus der Hamburgischen Verfassung und stellt den betreffenden Artikel 72 in der Form wieder her, wie er seit Verabschiedung im Jahre 1952 bis 2012 Gültigkeit hatte.

#### Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a):

Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a) fasst Artikel 72 Absatz 1 neu, in der Form, wie er von 1952 bis 2012 bestand. Artikel 72 Absatz 1 normiert den Grundsatz der Möglichkeit, bei außergewöhnlichem Bedarf den Haushaltsausgleich auch durch Krediteinnahmen zu gewährleisten. Hiermit wird das für die Länder geltende grundsätzliche Nettokreditaufnahmeverbot des Artikels 109 Abs. 3 Satz 1 GG in Form eines zusätzlichen Landesverfassungsgrundsatzes aufgehoben.

#### Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b):

Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b) hebt in Folge zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a) auch die Ausnahmenvorschriften zum Nettokreditaufnahmeverbot in Form zusätzlicher Landesverfassungsgrundsätze auf. Die in Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 GG vorgesehene Möglichkeit, in bestimmten Ausnahmesituationen eine Kreditaufnahme zuzulassen, besteht durch das Grundgesetz weiterhin und kann unbenommen der Verfassungsänderung nötigenfalls im nachrangigen Landesrecht gesondert kodifiziert werden.

#### Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe c):

Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe c) enthält eine redaktionelle Folgeänderung. Da durch Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b) die Absätze 2 bis 4 gestrichen werden, werden die bisherigen Absätze 5 bis 7 zu den neuen Absätzen 2 bis 4.

#### Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe d):

Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe d) stellt auch den bisherigen Absatz 5, neu Absatz 2, in der Form wieder her, wie er vor Einführung der Schuldenbremse gegolten hat. Aufgrund des durch die Einführung der Schuldenbremse geänderten Absatzes 1

war erforderlich, in Absatz 5 zu regeln, dass auch Kreditaufnahmen eines Beschlusses der Bürgerschaft bedürfen. Da dies nun wieder in Absatz 1 (wie in der Form von 1952 - 2012) geregelt wird, kann auch Absatz 5, neu Absatz 2, wieder in seiner früheren Form gefasst sein. Inhaltlich wird hierdurch nichts geändert.

Zu Artikel 1 Nummer 2:

Artikel 1 Nummer 2 streicht den Artikel 72a, der eine vorwegnehmende Übergangsregelung zur Budgetreduzierung von 2013 an hin auf die Einhaltung des Nettokreditaufnahmeverbots ab 2020 fest schreibt. Die bekannte Dogmatik des jährlich bei 0,88% Steigerungsrate gedeckelten Budgetzuwachses, der damit unterhalb von Inflation und Tarifsteigerungen liegt und somit realen Kürzungen der Mittel für Bildung, Kultur, Gesundheit usw. entspricht, hat großen Schaden in der Hansestadt angerichtet. Da die Regelung ohnehin nur bis Ende 2019 Gültigkeit besitzt, sollte sie auch keinen Tag länger in der Verfassung stehen.

Zu Artikel 2:

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes. Der neu wiederhergestellte, alte Artikel 72 der Hamburger Verfassung soll ab sofort gelten. Frühestens kann er zum 1. Januar 2020 gelten, da dies der Stichtag ist, an dem die durch das Gesetz zur Einführung der Schuldenbremse geänderten Absätze von Artikel 72, mit Ausnahme des Artikels 72a, die mit dem hier vorliegenden Gesetz gestrichen werden sollen, erst ihre Gültigkeit erhalten.“

Die von den Beteiligten zu 3. verwendeten Unterschriftenlisten sind mit „Volksinitiative für ein Hamburger Gesetz zur STREICHUNG DER SCHULDENBREMSE aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“ überschrieben und mit dem Logo der Volksinitiative versehen. Auf der Rückseite der Unterschriftenlisten ist neben dem Gesetzentwurf ein Auszug aus der Begründung in Gestalt der ersten vier Absätze des Allgemeinen Teils der Begründung abgedruckt. Hinsichtlich der vollständigen Begründung erfolgt ein Verweis auf die Folgeseiten.

Am 27. Oktober 2019 reichten die Beteiligten zu 3. die Listen der für den Gesetzentwurf gesammelten Unterschriften beim Beteiligten zu 1. ein. Dieser stellte am 26. November 2019 fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen sei, und unterrichtete hierüber die Beteiligte zu 2. (Bü-Drs. 21/19141). Die Beteiligten zu 3. erhielten Gelegenheit, ihr Anliegen am 24. Januar 2020 im Haushaltsausschuss zu erläutern (Ausschussprotokoll 21/66). Am 12. Februar 2020 befasste die Beteiligte zu 2. sich im Plenum mit dem Anliegen der Volksinitiative (Plenarprotokoll 21/113), das beantragte Gesetz verabschiedete sie nicht. Am 25. März 2020 beantragten die Beteiligten zu 3. die Durchführung eines Volksbegehrens.

Der Beteiligte zu 1. hat sich am 23. April 2020 an das Hamburgische Verfassungsgericht gewandt. Er ist der Auffassung, der Gesetzentwurf überschreite die Grenzen von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV und sei mit sonstigem höherrangigem Recht unvereinbar. Es handele sich

um eine unzulässige Bundesratsinitiative, da mittelbar eine Änderung von Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG bezweckt sei. Der Gesetzentwurf verstoße auch gegen den Haushaltsvorbehalt. Zwar sei Gegenstand des Gesetzentwurfs weder die Aufstellung noch die Änderung eines Haushaltsplans. Auch habe der Gesetzentwurf keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Ausführung des Haushaltsplans. Die Änderung würde jedoch die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Parlaments auf der Rechtsebene, die dem Beschluss eines konkreten Haushaltsplans vorgelagert sei, unzulässig beeinträchtigen. Weiter liege hinsichtlich der Wirkungen des vorgeschlagenen Gesetzes ein Verstoß gegen den Grundsatz der Abstimmungsklarheit vor. Es werde der unzutreffende Eindruck erweckt, dass ein „Zurückversetzen“ des Art. 72 Abs. 1 HV in die vormalige Fassung mit entsprechender rechtlicher Wirkung möglich und der Freien und Hansestadt Hamburg eine Nettokreditaufnahme wieder gestattet wäre sowie die landesrechtlichen Ausnahmeregelungen des Art. 72 Abs. 2 und 3 HV fortbeständen. Der Titel, das Logo und der erste Begründungsabsatz erweckten den irreführenden Eindruck über die Wirkung des beantragten Gesetzes, dass mit dessen Inkrafttreten sich unmittelbar die Möglichkeit für die Bürgerschaft eröffnen würde, kreditfinanzierte, wohlfahrtsfördernde Maßnahmen zu beschließen.

Die durch den Gesetzentwurf der Volksinitiative vorgesehene Fassung des Art. 72 Abs. 1 HV sei zudem mit den Vorgaben in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG nicht vereinbar. Denn die vorgesehene Änderung ließe eine Kreditaufnahme auch „bei einem außerordentlichen Bedarf und in der Regel zur Finanzierung von Ausgaben zu werbenden Zwecken“ und damit auch außerhalb konjunktureller Schwächephasen und von Notsituationen zu und würde dem die Länder unmittelbar aus Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG heraus bindenden grundsätzlichen Verbot der Kreditaufnahme widersprechen. Die im Entwurf vorgesehene Regelung könne auch nicht als Ausnahmeregelung im Sinn von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG qualifiziert werden, da sie über die dort aufgezeigten Grenzen weit hinausgehe. Ein dem Art. 109 Abs. 3 GG entgegenstehendes Landesrecht würde durch Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG außer Kraft gesetzt, wäre also nichtig. Die Umsetzung eines solchen Gesetzesentwurfs begründe zugleich einen Verstoß gegen den Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens.

Der Beteiligte zu 1. beantragt,

festzustellen, dass das am 25. März 2020 beantragte Volksbegehren „für ein Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“ nicht durchzuführen ist.

Die Beteiligte zu 2. stellt keinen Antrag.

Die Beteiligten zu 3. beantragen,

den Antrag zurückzuweisen.

Sie führen aus, bei einem auf eine Verfassungsänderung gerichteten Volksbegehren sei allein zu prüfen, ob es den Kernbereich der geltenden Landesverfassung verletze und gegen deren identitätsstiftende und -sichernde Grundentscheidungen verstoße. Insoweit verkenne der Beteiligte zu 1. den Prüfungsumfang des streitgegenständlichen Volksbegehrens. Es sei fraglich, ob die Wahrung der Grenzen von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV Prüfungsgegenstand sei. Im Übrigen würden diese Grenzen gewahrt, denn das Volksbegehren betreffe keine Bundesratsinitiative, da es ausschließlich die Änderung der Hamburgischen Verfassung zum Gegenstand habe. Eine direkte Aufforderung zur Änderung von Art. 109 Abs. 3 GG erfolge nicht. Auch der Ausschlussgrund „Haushaltspläne“ greife nicht ein. Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Parlaments werde nicht beeinträchtigt. Es bleibe dabei, dass einzig das Parlament dem Volk gegenüber verantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entscheide. Eine problematische Vorwegbindung des Haushaltsgesetzgebers finde nicht statt. Das Volksbegehren verstoße mit dem konkreten Gesetzesvorschlag auch nicht gegen das Gebot der Abstimmungsklarheit. Selbst wenn dieses Gebot Anwendung fände, wäre es nicht verletzt. Das Volksbegehren bringe das Gewollte unmissverständlich zum Ausdruck und sei auch unter Berücksichtigung der Begründung des Gesetzentwurfs nicht hinsichtlich der Wirkungen des Gesetzes und eines möglichen Anpassungsbedarfs im nachrangigen Landesrecht irreführend. Ein möglicher Verstoß gegen Art. 109 Abs. 3 GG sei bei einem Volksbegehren, das auf eine Änderung der Landesverfassung gerichtet sei, nicht zu prüfen. Für eine Überprüfung am Maßstab des Bundesrechts fehle es an der erforderlichen rechtlichen Grundlage.

### **Entscheidungsgründe**

Der Antrag festzustellen, dass das am 25. März 2020 beantragte Volksbegehren für ein „Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“ nicht durchzuführen ist, ist zulässig (hierzu I.) und begründet (hierzu II.).

I.

Der Antrag ist zulässig.

1. Der Antrag über die Durchführung des Volksbegehrens ist nach Art. 50 Abs. 6 Satz 1, 65 Abs. 3 Nr. 5 HV i.V.m. § 14 Nr. 5 des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht in der Fassung vom 23. März 1982 (HmbGVBl. S. 53, zuletzt geändert am 5. Oktober 2017, HmbGVBl. S. 319; HmbVerfGG), § 26 Abs. 1 Nr. 1 des Hamburgischen Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vom 20. Juni 1996 (HmbGVBl. S. 136, zuletzt geändert durch Vorschrift vom 12. Mai 2020, HmbGVBl. S. 255; VAbstG) statthaft.

2. Der nach § 26 Abs. 1 VAbstG antragsbefugte Beteiligte zu 1. hat den Antrag fristgerecht gestellt. Anträge auf Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts nach § 26 Abs. 1 VAbstG sind gemäß § 26 Abs. 2 Satz 1 VAbstG binnen eines Monats nach Ablauf der Antragsfrist auf Durchführung eines Volksbegehrens nach § 6 Abs. 1 Satz 2 VAbstG zu stellen. Diese Frist für den Antrag beim Hamburgischen Verfassungsgericht hat der Beteiligte zu 1. gewahrt.

Der Antrag des Beteiligten zu 1. ist am 23. April 2020 beim Hamburgischen Verfassungsgericht eingegangen. Die Antragsfrist gemäß § 26 Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 VAbstG lief nach § 31a Abs. 1 Satz 1 VAbstG i.V.m. den §§ 188 Abs. 1, 187 Abs. 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs in der Fassung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Juni 2020, BGBl. I S. 1245; BGB) noch bis zum 24. April 2020.

Da nach § 31a Abs. 1 Satz 2 VAbstG eine Fristberechnung nach Tagen geboten ist, ist die Monatsfrist wie eine 30-Tages-Frist zu behandeln (HVerfG, Urt. v. 7.5.2019, 4/18, juris Rn. 32 und 51; vgl. Bü-Drs. 20/4525, S. 29). Das für den Beginn der 30-Tages-Frist in § 26 Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 VAbstG gemäß § 187 Abs. 1 BGB maßgebende Ereignis in Gestalt des Ablaufs der Frist für den Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens nach § 6 Abs. 1 Satz 2 VAbstG trat ein am 25. März 2020.

Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 VAbstG können die Initiatoren die Durchführung des Volksbegehrens beantragen, wenn die Bürgerschaft nicht innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriftenlisten das von der Volksinitiative beantragte Gesetz verabschiedet hat. Der Antrag ist nach § 6 Abs. 1 Satz 2 VAbstG innerhalb von einem Monat schriftlich bei dem Senat einzureichen. Da die Beteiligten zu 3. die Unterschriftenlisten am 27. Oktober

2019 beim Beteiligten zu 1. eingereicht haben, endete die in § 6 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 VAbstG vorgesehene Frist für eine Verabschiedung des beantragten Gesetzes durch die Bürgerschaft, die wegen der Berechnung nach Tagen gemäß § 31a Abs. 1 Satz 1 VAbstG und eines Monats mit 30 Tagen (vgl. Bü-Drs. 20/4525, S. 29) wie eine 120-Tages-Frist zu behandeln ist (HVerfG, Urt. v. 7.5.2019, 4/18, juris Rn. 51), am 24. Februar 2020. Anschließend lief die wegen § 31a Abs. 1 Satz 2 VAbstG wiederum als 30-Tages-Frist zu behandelnde Monatsfrist für den Antrag auf Durchführung des Volksbegehrens gemäß § 6 Abs. 1 Satz 2 VAbstG bis zum 25. März 2020.

## II.

Der Antrag ist auch begründet.

Das Hamburgische Verfassungsgericht entscheidet nach § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG über die Durchführung des Volksbegehrens, insbesondere ob eine zustande gekommene Volksinitiative die Grenzen von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV wahrt oder mit sonstigem höherrangigem Recht vereinbar ist. Nach diesen Vorgaben ist das Volksbegehren für ein „Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“ nicht durchzuführen. Die dem beantragten Volksbegehren zugrundeliegende Volksinitiative ist zwar unter Einhaltung der Verfahrensvoraussetzungen zustande gekommen (hierzu 1.), sie wahrt jedoch die Grenzen von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV nicht (hierzu 2.) und ist mit sonstigem höherrangigem Recht nicht vereinbar (hierzu 3.). Dies hat zur Folge, dass das beantragte Volksbegehren insgesamt nicht durchzuführen ist (hierzu 4.).

1. Die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen nach Art. 50 Abs. 1 und 2 HV sind eingehalten worden. Der Beteiligte zu 1. hat das Zustandekommen der Volksinitiative festgestellt (vgl. Art. 50 Abs. 1 Satz 3 HV). Die Beteiligte zu 2. hat sich, nachdem die Beteiligten zu 3. Gelegenheit hatten, ihr Anliegen im Haushaltsausschuss zu erläutern, im Plenum mit dem Anliegen der Volksinitiative befasst, das beantragte Gesetz jedoch nicht innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften verabschiedet (vgl. Art. 50 Abs. 2 Satz 4 HV).

2. Die dem beantragten Volksbegehren zugrundeliegende Volksinitiative wahrt die Grenzen von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV nicht.

Nach Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV kann das Volk den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes oder eine Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung (andere Vorlage) beantragen. Bundesratsinitiativen, Haushaltspläne, Abgaben, Tarife der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge können gemäß Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein. Auch eine beantragte Verfassungsänderung muss die Grenzen von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV wahren. Der Verfassungsgeber ist nicht gehindert, die sachlichen Themen, mit denen sich direkt-demokratische Vorhaben befassen können, zu begrenzen, wie er es mit der Regelung des Ausschlusskatalogs des Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV getan hat (HVerfG, Urt. v. 22.4.2005, 5/04, LVerfGE 16, 207, juris Rn. 83). Das vorgeschlagene „Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“ kann danach nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein. Es unterfällt zwar nicht dem Ausschlussgrund „Bundesratsinitiativen“ (hierzu a)), aber dem Ausschlussgrund „Haushaltspläne“ (hierzu b)).

a) Der Ausschlussgrund „Bundesratsinitiativen“ greift nicht ein.

Der Ausschlussgrund „Bundesratsinitiativen“ wurde durch das Elfte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 16. Dezember 2008 (HmbGVBl. S. 431) in Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV eingeführt. Zugleich wurde in Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV die einschränkende Formulierung, dass das Volk „im Rahmen der Zuständigkeit der Bürgerschaft“ den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes oder eine Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung beantragen kann, gestrichen. Hierzu heißt es in der Begründung des zugrundeliegenden Gesetzentwurfs, zukünftig entfalle die bestehende Zuständigkeitsregelung, da die Hamburger Verfassung als Landesverfassung ohnehin keine über die Zuständigkeit der Freien und Hansestadt Hamburg hinausgehenden Kompetenzen verleihen könne (Bü-Drs. 19/1476, S. 3). Durch die Aufnahme von Bundesratsinitiativen in den Ausschlusskatalog in Satz 2 werde Rechtsklarheit hinsichtlich der Beschränkung auf Gegenstände des Landesrechts geschaffen. Der Grundsatz der Gewaltenteilung solle durch die Änderung nicht berührt werden (Bü-Drs. 19/1476, S. 3). Im vorliegenden Verfahren bedarf es keiner Klärung, ob der Ausschlussgrund „Bundesratsinitiativen“ einschränkend auszulegen ist (vgl. hierzu u. a. die stark einschränkende Auslegung von David, in: David/Stüber, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2020, Art. 50 Rn. 56 f.). Bei dem beantragten „Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“ handelt es sich

unzweifelhaft um Landesrecht, das nicht selbst Gegenstand einer Bundesratsinitiative sein kann. Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Letzteres ist hinsichtlich des beantragten Gesetzes nicht der Fall. Dieses beinhaltet keine Regelung, die der ausschließlichen (Art. 73 Abs. 1 GG) oder der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 74 Abs. 1 GG) zuzuordnen wäre.

Der Gesetzentwurf beinhaltet auch keine Aufforderung gegenüber dem Senat, eine Bundesratsinitiative einzubringen. Im Falle der Zulässigkeit und des Erfolgs des Volksbegehrens sowie eines nachfolgenden Volksentscheids wäre der Senat nicht verpflichtet, im Wege einer Bundesratsinitiative auf eine entsprechende Änderung des Grundgesetzes hinzuwirken. Allein das seitens der Initiatoren der Volksinitiative geäußerte Motiv, perspektivisch über den Weg der Änderung der Landesverfassung einen Beitrag zum Ziel der Änderung des Grundgesetzes leisten zu wollen, verleiht der beantragten Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg nicht den Charakter einer Bundesratsinitiative. Im Übrigen beschreibt die Begründung des Gesetzentwurfs den Weg zur Änderung des Grundgesetzes nicht politisch, sondern verfassungsrechtlich, indem eine „verfassungsrechtliche Überprüfung des Art. 109 GG“ als erfolgsversprechend eingeordnet wird, „z. B. durch die Initiative mehrerer Bundesländer“ (vollständiger Gesetzestext und Begründung, S. 3, 4. Absatz). Auf eine verfassungsrechtliche Überprüfung wäre nicht eine Bundesratsinitiative, sondern ein abstraktes Normenkontrollverfahren beim Bundesverfassungsgericht nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG oder ein Bund-Länder-Streit nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG gerichtet, was jeweils von einer Landesregierung beantragt werden kann (zu Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG: BVerfG, Beschl. v. 19.8.2011, 2 BvG 1/10, BVerfGE 129, 108, juris Rn. 34).

b) Die Volksinitiative unterfällt jedoch dem Ausschlussgrund „Haushaltspläne“.

aa) Der Ausschlussgrund „Haushaltspläne“ ist Ausdruck eines verfassungsrechtlichen Haushaltsvorbehalts und schließt jedenfalls wesentliche verfassungsrechtliche Vorgaben für die Feststellung der Haushaltspläne von den zulässigen Gegenständen der Volksgesetzgebung aus.

Zwar nennt Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV seinem Wortlaut nach nur die „Haushaltspläne“ selbst. Der Normzweck des damit zum Ausdruck gebrachten Haushaltsvorbehalts gebietet es jedoch, ihn zumindest auch auf die wesentlichen verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Feststellung der Haushaltspläne zu erstrecken.

Schon die Weimarer Reichsverfassung – WRV – hat in Art. 73 Abs. 4 WRV den Begriff des „Haushaltsplans“ verwendet, um den verfassungsrechtlichen Haushaltsvorbehalt zu bezeichnen, unter den die Zulässigkeit der Volksgesetzgebung gestellt war. Dieser Begriff wurde überwiegend dahin verstanden, dass er auch solche Gesetze erfasste, die wesentliche Bedeutung auf budgetrechtlichem Gebiet erlangten (vgl. hierzu BVerfG, Beschl. v. 3.7.2000, 2 BvK 3/98, BVerfGE 102, 176, juris Rn. 74).

Der Haushaltsvorbehalt in der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg in Gestalt des Ausschlussgrundes „Haushaltspläne“ konkretisiert den nach dem Demokratieprinzip in Art. 3 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 HV gebotenen Schutz der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Parlaments.

Der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg liegt unbeschadet der Ergänzung durch Elemente der Volksgesetzgebung das Prinzip der repräsentativen Demokratie zugrunde. Es gehört zu den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes, denen die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern nach dem Homogenitätsgebot in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG entsprechen muss (HVerfG, Urt. v. 13.10.2016, 2/16, LVerfGE 27, 267, juris Rn. 219 und 224; Urt. v. 15.12.2004, 6/04, LVerfGE 15, 221, juris Rn. 57). Im System der repräsentativen Demokratie muss das Parlament über ein Mandat zur kohärenten Verwirklichung seiner Politik verfügen, soll nicht der essentielle Zusammenhang zwischen der Wahl des Parlaments und dem Zur-Verantwortung-gezogen-werden zerbrechen (HVerfG, Urt. v. 13.10.2016, 2/16, LVerfGE 27, 267, juris Rn. 225; Möstl, VVDStRL 72 [2012], S. 355, 386). Für eine funktionsstüchtige repräsentative Demokratie ist der dialogische Grundzusammenhang zwischen dem der Regierungsmehrheit durch Wahl erteilten, zeitlich begrenzten Mandat zu einer kohärenten Politikverwirklichung einerseits und dem durch Wahl erfolgenden periodischen Zur-Verantwortung-gezogen-werden für eine Politik, die man tatsächlich gestaltet hat und daher verantworten kann, andererseits, konstitutiv (Möstl, VVDStRL 72 [2012], S. 362 f.). Das erforderliche Mandat des Parlaments zur kohärenten Verwirklichung seiner Politik wird

durch die von ihm wahrzunehmende haushaltspolitische Gesamtverantwortung gewährleistet.

Für die Wahrnehmung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Parlaments von zentraler Bedeutung ist das Budgetrecht, das sich seit Ende des 19. Jahrhunderts nach langem Ringen zwischen (monarchischer) Exekutive und Volksvertretungen etabliert hat (Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 91. EL April 2020, Art. 110 Rn. 35). Als Grundlage der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat sowie als zentrales Element der demokratischen Willensbildung (BVerfG, Urt. v. 28.2.2012, 2 BvE 8/11, BVerfGE 130, 318, juris Rn. 105; Urt. v. 12.9.2012, 2 BvE 6/12 u. a., BVerfGE 132, 195, juris Rn. 106) gehört es zu den wichtigsten Kompetenzen des Parlaments (BVerfG, Urt. v. 18.3.2014, 2 BvE 6/12 u. a., BVerfGE 135, 317, juris Rn. 201; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Art. 110 Rn. 13).

In der Freien und Hansestadt Hamburg steht das Budgetrecht in Gestalt der Feststellung des Haushaltsplans nach Art. 66 Abs. 2 Satz 1 HV allein der Bürgerschaft zu. Mit der Entscheidung über den Haushaltsplan trifft die Bürgerschaft in Verantwortung gegenüber dem Volk eine wirtschaftliche Grundsatzentscheidung für zentrale Bereiche der Politik. Nach Art. 66 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 HV müssen alle Einnahmen und Ausgaben der Freien und Hansestadt Hamburg für jedes Rechnungsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingestellt werden. Der Haushaltsplan ist in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen. Er ist nicht nur ein Wirtschaftsplan, sondern zugleich ein staatsleitender Hoheitsakt. Die Staatsaufgaben stellen sich im Haushaltsplan als Ausgaben dar, die nach dem Ausgleichsgebot durch Einnahmen gedeckt werden müssen. Umfang und Struktur des Haushaltsplans spiegeln damit die Gesamtpolitik wider. Zugleich begrenzen die erzielbaren Einnahmen den Spielraum für die Erfüllung ausgabenwirksamer Staatsaufgaben. Der Haushaltsplan ist damit der Ort konzeptioneller politischer Entscheidungen über den Zusammenhang von wirtschaftlichen Belastungen und staatlich gewährten Vergünstigungen. Deshalb wird die parlamentarische Aussprache über den Haushalt – einschließlich des Maßes der Verschuldung – als politische Generaldebatte verstanden (BVerfG, Urt. v. 28.2.2012, 2 BvE 8/11, BVerfGE 130, 318, juris Rn. 107; Urt. v. 18.4.1989, 2 BvF 1/82, BVerfGE 79, 311, juris Rn. 55 ff.). Diese zentrale Bedeutung der Feststellung des Haushaltsplans für die Wahrnehmung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Parlaments gebietet es, dass

es dem Parlament vorbehalten sein muss, zumindest die wesentlichen verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Feststellung der Haushaltspläne selbst zu bestimmen. Denn diese über den einzelnen Haushaltsplan hinausreichenden wesentlichen Vorgaben beeinflussen die Spielräume, die sich dem Parlament in seiner Funktion als Haushaltsgesetzgeber eröffnen, in erheblichem Maße.

Die Entstehungsgeschichte von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV steht dieser Auslegung des Haushaltsvorbehalts nicht entgegen. Der Ausschlussgrund „Haushaltspläne“ hat mit dem Elften Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 16. Dezember 2008 (HmbGVBl. S. 431) den Ausschlussgrund „Haushaltsangelegenheiten“ in Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV ersetzt. Hierzu heißt es im zugrundeliegenden Gesetzentwurf lediglich, damit werde klargelegt, dass finanzwirksame Vorlagen grundsätzlich zulässig seien (vergleiche HVerfG 5/04) (Bü-Drs. 19/1476, S. 3). Im Gesetzgebungsverfahren finden sich keine Hinweise darauf, dass die Bürgerschaft mit der Umformulierung des Haushaltsvorbehalts bezweckt hat, die wesentlichen verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Feststellung der Haushaltspläne für die Volksgesetzgebung zu öffnen.

bb) Vor diesem Hintergrund kann das vorgeschlagene „Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“ nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein, da mit ihm wesentliche verfassungsrechtliche Vorgaben für die Feststellung der Haushaltspläne geändert werden sollen.

Die von der Bürgerschaft für die Feststellung der Haushaltspläne beschlossene Vorgabe, Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (Art. 72 Abs. 1 HV), wirkt sich ebenso wie die Entscheidung, hiervon Abweichungsmöglichkeiten zuzulassen bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung (Art. 72 Abs. 2 HV) und bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle der Freien und Hansestadt Hamburg entziehen und deren Finanzlage erheblich beeinträchtigen (Art. 72 Abs. 3 HV), nicht lediglich auf einzelne Positionen der Haushaltspläne, sondern auf die Haushaltspläne in ihrer Gesamtheit aus. Es handelt sich um langfristig angelegte strategische Entscheidungen der Haushaltspolitik, die auf Landesebene allein die Bürgerschaft in Wahrnehmung ihrer haushaltspolitischen Gesamtverantwortung treffen kann.

Auf Bundesebene hat der verfassungsändernde Gesetzgeber durch die tatbestandliche Konkretisierung und sachliche Verschärfung der Regeln für die Kreditaufnahme von Bund

und Ländern klagestellt, dass eine Selbstbindung der Parlamente und die damit verbundene fühlbare Beschränkung der haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit gerade im Interesse langfristiger Erhaltung der demokratischen Gestaltungsfähigkeit notwendig sein können. Mag eine derartige Bindung die demokratischen Gestaltungsspielräume in der Gegenwart auch beschränken, so dient sie doch zugleich deren Sicherung für die Zukunft, da eine langfristig besorgniserregende Entwicklung des Schuldenstands eine faktische Verengung der Entscheidungsspielräume zur Folge hat (BVerfG, Urt. v. 12.9.2012, 2 BvE 6/12 u. a., BVerfGE 132, 195, juris Rn. 120). Auf Landesebene hat sich die Bürgerschaft diese Sichtweise durch Einführung der sog. Schuldenbremse in Art. 72 und Art. 72a HV durch das Dreizehnte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 19. Juni 2012 (HmbGVBl. S. 253) zu eigen gemacht. Zwar entspricht der repräsentativen Demokratie der Gedanke der Herrschaft auf Zeit und die Achtung der Entscheidungsfreiheit auch künftiger Generationen. Es gehört aber ebenso zu den Aufgaben des demokratischen Gesetzgebers, über die Amtsperioden hinauszusehen, Vorsorge für die dauerhafte Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen zu treffen und damit auch die Entscheidungsgrundlagen nachfolgender Amtsträger inhaltlich vorauszubestimmen (BVerfG, Urt. v. 18.4.1989, 2 BvF 1/82, BVerfGE 79, 311, juris Rn. 90) und durch eine vorausschauende Haushaltspolitik die Entscheidungsfreiheit für die Zukunft zu erhalten. Geschieht dies im Hinblick auf wesentliche verfassungsrechtliche Vorgaben für die Feststellung der Haushaltspläne, obliegt diese Aufgabe in der Freien und Hansestadt Hamburg allein der Bürgerschaft.

Der Umstand, dass die Freie und Hansestadt Hamburg auch ohne Art. 72 Abs. 1 HV an das Verbot der strukturellen Nettokreditaufnahme in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG gebunden wäre, rechtfertigt es nicht, die landesverfassungsrechtliche Regelung als im Hinblick auf die getroffenen Vorgaben für die Feststellung der Haushaltspläne nicht wesentlich einzuordnen. Die zusätzliche Verankerung des Verbots der strukturellen Nettokreditaufnahme in der Landesverfassung unterstreicht den besonderen Stellenwert, den die Bürgerschaft diesem beigemessen hat. Auch im Falle einer Änderung der grundgesetzlichen Bestimmung wäre die landesrechtliche Regelung zur Schuldenbremse nur unter den Voraussetzungen eines die Verfassung ändernden Gesetzes gemäß Art. 51 Abs. 2 HV änderbar. Diesen besonderen Stellenwert verlöre die Regelung zur Schuldenbremse durch das seitens der Volksinitiative vorgeschlagene „Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus

der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“. Genau dies bezweckt die Volksinitiative nach eigenem Bekunden auch.

Hinsichtlich der beiden von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG eröffneten Abweichungsmöglichkeiten von der Grundregel des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG kommt hinzu, dass es zu ihrer Inanspruchnahme landesgesetzlicher Regelungen bedarf (Reimer, in: Epping/Hillgruber, Grundgesetz, 3. Auflage 2020, Art. 109 Rn. 80; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Art. 109 Rn. 64; Stüber, in: David/Stüber, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2020, Art. 72 Rn. 4 und Fn. 21). Solche hat die Bürgerschaft in Art. 72 Abs. 2 und Abs. 3 HV sowie in der Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 17. Dezember 2013 (HmbGVBl. S. 503, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Oktober 2019, HmbGVBl. S. 408; LHO) getroffen. Nach dem vorgeschlagenen Gesetzentwurf soll die – im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie gegenwärtig in Anspruch genommene (s. nur Bü-Drs. 22/42 und 22/43) – Abweichungsmöglichkeit vom grundsätzlichen Verbot der Kreditaufnahme nach Art. 72 Abs. 3 Satz 1 HV bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle der Freien und Hansestadt Hamburg entziehen und deren Finanzlage erheblich beeinträchtigen, zukünftig entfallen. Dies hätte zur Folge, dass in derartigen Situationen eine Kreditaufnahme unter Rückgriff auf die Landeshaushaltsordnung in der geltenden Fassung nicht mehr möglich wäre. Denn § 28 Abs. 2 Nr. 4 LHO verlangt für die Veranschlagung von Einzahlungen aus der Aufnahme von Krediten wegen eines Bedarfs nach § 27 Abs. 3 Nr. 3 LHO, dass der Fehlbetrag auf Grund der Feststellung des Falls einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation nach Art. 72 Abs. 3 Satz 1 HV notwendig ist. Damit setzen die Regelungen der Landeshaushaltsordnung die Geltung von Art. 72 Abs. 3 Satz 1 HV und das Vorliegen eines Gesetzes nach dieser Norm für eine entsprechende Kreditaufnahme voraus. Soweit die Beteiligten zu 3. in der mündlichen Verhandlung geltend gemacht haben, dass die Bürgerschaft zur Änderung der Landeshaushaltsordnung befugt wäre, ändert diese Möglichkeit zukünftigen gesetzgeberischen Handelns nichts an der Überschreitung der Grenzen von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV durch das seitens der Volksinitiative vorgeschlagene Gesetz.

3. Die Volksinitiative ist darüber hinaus mit sonstigem höherrangigem Recht nicht vereinbar. Zwar liegt kein Verstoß gegen den Grundsatz der Normenklarheit gesetzlicher Bestimmun-

gen vor (hierzu a]) und wahrt der Gesetzentwurf die an die Begründung zu stellenden Anforderungen noch (hierzu b]). Das vorgeschlagene Gesetz ist jedoch mit den Vorgaben in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG unvereinbar (hierzu c]).

a) Der Grundsatz der Normenklarheit gesetzlicher Bestimmungen steht dem Volksbegehren nicht entgegen.

Es gehört zum Inhalt des Rechtsstaatsprinzips in Art. 3 Abs. 1 HV, dass bei der Ausgestaltung von Normen die Grundsätze der Normenklarheit und Justiziabilität zu beachten sind. Dies verpflichtet den Gesetzgeber zur Präzision, soweit dies praktisch möglich und mit dem Normzweck vereinbar ist. Gesetzliche Bestimmungen – und damit auch Bestimmungen der Verfassung – müssen so formuliert sein, dass die Betroffenen (sog. Normadressaten, im Falle der Verfassung insbesondere die Organe des Staates) die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten daran ausrichten können. Die hieraus folgenden Anforderungen sind umso höher, je schwerwiegendere Folgen ein Gesetz hat (HVerfG, Urt. v. 13.10.2016, 2/16, LVerfGE 27, 267, juris Rn. 217, m.w.N.). Zur Normenklarheit gehört auch die Normenwahrheit. In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass eine der Sachlage zuwiderlaufende Gesetzesgestaltung, die die wahren Absichten des Gesetzgebers verschleiert, gegen das Rechtsstaatsprinzip verstößt (HVerfG, Urt. v. 27.4.2007, 4/06, LVerfGE 18, 232, juris Rn. 135, m.w.N.). Bei Anwendung dieses in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung anerkannten Maßstabs ist der Grundsatz der Normenklarheit durch den vorliegenden Gesetzentwurf nicht verletzt.

Die nach dem Gesetzentwurf neben der Aufhebung von Art. 72a HV vorgeschlagenen Änderungen in Art. 72 HV richten sich an den Senat und die Bürgerschaft. Diese hätten unter Bestimmtheitsgesichtspunkten voraussichtlich keine Schwierigkeiten, ihr Verhalten an der Neuregelung auszurichten, zumal diese identisch mit der Regelung ist, die bis zum 31. Dezember 2019 galt. Der Gesetzwurf verletzt auch nicht den Grundsatz der Normenwahrheit. Insbesondere liegt keine der Sachlage zuwiderlaufende Gesetzesgestaltung vor, die die wahren damit verfolgten Absichten verschleiert.

Auch der mit dem Volksbegehren eigentlich verfolgte Zweck ist in der Begründung des Gesetzentwurfs als mittelbares Ziel eindeutig benannt. Die Begründung ist bei der Auslegung des Gesetzentwurfs insgesamt zu berücksichtigen und nicht beschränkt auf die auf der

Rückseite der Unterschriftenlisten abgedruckten Auszüge. Dem kann nicht entgegengehalten werden, dass die Eintragungsberechtigten vor der Durchführung des Volksbegehrens keine Kenntnis von der vollständigen Begründung des Gesetzentwurfs erlangen könnten, weil nur die ersten vier Absätze der Gesetzesbegründung auf der Rückseite der Unterschriftenliste abgedruckt sind. Gesetzentwürfe von Volksinitiativen müssen nach § 2 Abs. 2 Satz 1 VAbstG eine Begründung enthalten. Kommt die Volksinitiative zustande (§ 5 VAbstG) und verabschiedet die Bürgerschaft das von der Volksinitiative beantragte Gesetz nicht (§ 6 Abs. 1 Satz 1 VAbstG), macht die Landesabstimmungsleitung nach der Beantragung der Durchführung des Volksbegehrens durch die Initiatoren das Volksbegehren nach § 7 Satz 1 VAbstG spätestens einen Monat vor Beginn der Eintragsfrist öffentlich bekannt. Die Bekanntmachung enthält gemäß § 7 Satz 2 Nr. 1 VAbstG neben dem Wortlaut des Gesetzentwurfs auch dessen Begründung.

Ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs zum „Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“ soll die Ersetzung des Gebots in Art. 72 Abs. 1 HV, Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, dazu beitragen, dass die Regelung zur sog. Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG überprüft und im Ergebnis aufgehoben wird. Dies ergibt sich insbesondere aus den Formulierungen in der allgemeinen Begründung des Gesetzentwurfs, wonach die Verfassungsmäßigkeit der Schuldenbremse „bereits zu Zeiten ihrer Einführung von verschiedenen Akteuren, Kommunal- und Landesvertreter\*innen bezweifelt“ worden sei. Die Entwicklung seither habe die begründeten Vorbehalte nachdrücklich bestätigt und lasse eine heutige verfassungsrechtliche Überprüfung des Art. 109 GG umso erfolgsversprechender erscheinen. Die Beseitigung der Schuldenbremse aus der Hamburgischen Landesverfassung könne erheblich zu einer solchen Überprüfung beitragen, z. B. durch die Initiative mehrerer Bundesländer (vollständiger Gesetzwurf und Begründung, S. 3, 4. Absatz). Zudem ist im Gesetzentwurf näher ausgeführt, dass und weshalb die Schuldenbremse nach Auffassung der Verfasser des Gesetzentwurfs „als Bremse einer nachhaltigen gesellschaftlichen Entwicklung“ zu beseitigen sei (vollständiger Gesetzwurf und Begründung, S. 3, 3. Absatz).

b) Die Anforderungen an die Begründung des Gesetzentwurfs sind noch gewahrt.

aa) Die nach § 2 Abs. 2 Satz 1 VAbstG vorgeschriebene Begründung des Gesetzentwurfs unterliegt Anforderungen, die sich zum Schutz der Freiheit der Wahlberechtigten, sich für oder gegen eine Unterstützung des Gesetzentwurfs zu entscheiden, aus dem Demokratieprinzip in Art. 3 Abs. 1 HV ergeben.

Für das direktdemokratische Abstimmungsverfahren gelten die das Demokratieprinzip konkretisierenden Wahlrechtsgrundsätze einschließlich des zentralen Grundsatzes der Abstimmungsfreiheit entsprechend. Bereits aus dem Umstand, dass durch einen Volksentscheid Parlamentsgesetzgebung geändert werden kann, d. h. demokratisch legitimierte Rechtsakte aufgehoben (und ersetzt) werden können, ist das Erfordernis abzuleiten, diese Änderungskompetenz ihrerseits demokratisch rückzubinden. Im Wahlrecht wird das Verfahren der demokratischen Legitimation durch die Wahlrechtsgrundsätze gesichert; Gleiches ist für das direktdemokratische Entscheidungsverfahren erforderlich (HVerfG, Urt. v. 14.12.2011, 3/10, LVerfGE 22, 161, juris Rn. 121).

Die Abstimmungsgrundsätze selbst einschließlich des zentralen Grundsatzes der Abstimmungsfreiheit gelten nach der Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts allerdings nur für Volksentscheide, nicht jedoch für Volksinitiativen und Volksbegehren. Denn bei einer Volksinitiative und einem Volksbegehren handelt es sich im Unterschied zu einem Volksentscheid nicht um eine einer Wahl vergleichbare Abstimmung. Die Volksinitiative und das Volksbegehren dienen lediglich als Vorstufen zur Abstimmung im Volksentscheid, indem sie den Teilnehmern die Möglichkeit eröffnen, durch Listeneintragung ihre „Unterstützung“ für die jeweilige Vorlage zu bekunden. Dementsprechend ist in diesen Verfahrensstufen weder der zentrale Rechtsgrundsatz der freien Abstimmung – im Sinne der Möglichkeit mit „Ja“ oder „Nein“ zu stimmen – noch derjenige der geheimen Abstimmung zu wahren. Es stellt folglich keinen Systembruch dar, dass Unterstützungsunterschriften durch die Volksinitiative selbst außerhalb von Abstimmungslokalen gesammelt werden können (vgl. HVerfG, Urt. v. 14.12.2011, 3/10, LVerfGE 22, 161, juris Rn. 141).

Auch in den dem Volksentscheid vorangehenden Stadien von Volksinitiative und Volksbegehren ist in Konkretisierung des Demokratieprinzips jedoch der Schutz der Entscheidungsfreiheit der Wahlberechtigten vor Zwang oder sonstiger unzulässiger Beeinflussung von außen geboten. In diesen Stadien des Volksgesetzgebungsverfahrens treffen Wahlberech-

tigte ebenfalls eine Entscheidung – im Sinne von „Ja“ oder „Nein“ – darüber, die Volksinitiative/das Volksbegehren zu unterstützen oder nicht. Wenngleich es sich bei dieser Entscheidung nicht um eine Abstimmung handelt, kommt ihr im Volksgesetzgebungsverfahren erhebliche Bedeutung zu, da die Durchführung eines Volksentscheids das vorherige Zustandekommen von Volksinitiative (Art. 50 Abs. 1 Satz 3 HV; § 5 Abs. 2 VAbstG) und Volksbegehren (Art. 50 Abs. 2 Satz 8 HV; § 16 Abs. 1 VAbstG) mit der vorgegebenen Zahl unterstützender Wahlberechtigter notwendig voraussetzt. Dieser Bedeutung der dem Volksentscheid vorangehenden Stadien des Volksgesetzgebungsverfahrens ist durch einen Schutz der Freiheit der Wahlberechtigten, über die Unterstützung der Volksinitiative/des Volksbegehrens zu entscheiden, Rechnung zu tragen.

Für die nach § 2 Abs. 2 Satz 1 VAbstG erforderliche Begründung des Gesetzentwurfs bedeutet dies, dass mit dieser nicht unzulässig auf die Meinungsbildung der Wahlberechtigten Einfluss genommen werden darf. Insbesondere ist eine in wesentlichen Punkten unzutreffende oder irreführende Begründung unzulässig. Jeder Wahlberechtigte soll seine Entscheidung über die Unterstützung einer Volksinitiative/eines Volksbegehrens auf der Grundlage eines freien, offenen Prozesses der Meinungsbildung ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung ausüben können. Maßgebende Grundlage dieses Meinungsbildungsprozesses ist die Begründung des Gesetzentwurfs. Dem trägt auch das Volksabstimmungsgesetz Rechnung, indem den Unterzeichnerinnen und Unterzeichnern bei der Eintragung in die Unterschriftslisten zur Unterstützung einer Volksinitiative Gelegenheit zur Kenntnisnahme des vollständigen Wortlauts des Gesetzentwurfs oder der anderen Vorlage zu geben ist (§ 4 Abs. 1 Satz 3 VAbstG) und die öffentliche Bekanntmachung des Volksbegehrens durch die Landesabstimmungsleitung den Wortlaut des Gesetzentwurfs mit Begründung enthält (§ 7 Satz 2 Nr. 1 VAbstG). Durch die Begründung des Gesetzentwurfs oder der anderen Vorlage treten die Vertreter einer Volksinitiative im Volksgesetzgebungsverfahren einem staatlichen Organ vergleichbar nach außen auf (vgl. zu dieser Voraussetzung für die Anwendbarkeit der Abstimmungsgrundsätze auf Vertreter einer Volksinitiative beim Volksentscheid: HVerfG, Urt. v. 14.12.2011, 3/10, LVerfGE 22, 161, juris Rn. 211).

Die Ausführungen zum Gesetzentwurf dienen der sachbezogenen Unterrichtung der Bürger (VerfGH Thüringen, Urt. v. 10.4.2013, 22/11, LVerfGE 24, 539, juris Rn. 50). Diese müssen auf allen Stufen des Volksgesetzgebungsverfahrens aus dem Gesetzentwurf und dessen

Begründung die Abstimmungsfrage und deren Begründung und Tragweite entnehmen können (VerfGH Bayern, Entscheidung v. 13.4.2000, Vf. 4-IX-00, VerfGHE BY 53, 81, juris Rn. 151; s. auch StGH Niedersachsen, Urt. v. 23.10.2001, 2/00, LVerfGE 12, 290, juris Rn. 42). Die Entscheidung der Bürger kann nur dann sachgerecht ausfallen, wenn der Gesetzentwurf so gestaltet ist, dass sie seinen Inhalt verstehen, seine Auswirkungen überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen können (VerfGH Baden-Württemberg, Urt. v. 18.5.2020, 1 GR 24/19, juris Rn. 56; VerfGH Bayern, a.a.O., Rn. 151). Der Regelungsgehalt des zur Abstimmung gestellten Textes muss für die Bürger eindeutig und zweifelsfrei erkennbar sein (HVerfG, Urt. v. 30.11.2005, 16/04, LVerfGE 16, 232, juris Rn. 79). Mit diesen Grundsätzen ist es nicht vereinbar, wenn im Gesetzentwurf und seiner Begründung in relevanter Weise unzutreffende Tatsachen behauptet werden oder die Rechtslage unzutreffend oder unvollständig erläutert wird; „gefärbte“ und auch plakative Wertungen sind indes hinnehmbar (VerfGH Bayern, a.a.O., Rn. 152; Möstl, in: Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 2. Auflage 2017, Art. 74 Rn. 10).

bb) Bei Zugrundelegung dieser Maßgaben sind die sich aus dem Demokratieprinzip in Art. 3 Abs. 1 HV ergebenden Anforderungen an die Begründung des Gesetzentwurfs zum Schutz der Freiheit der Wahlberechtigten, sich für oder gegen eine Unterstützung des Gesetzentwurfs zu entscheiden, gewahrt.

Soweit der Beteiligte zu 1. den Titel („Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“) und das Logo der Volksinitiative („Volksentscheid Schuldenbremse streichen! Soziale Wohlfahrt, Jetzt: demokratisch, zivil, für Alle“) sowie Formulierungen in der Begründung des Gesetzentwurfs hinsichtlich der unmittelbaren Wirkungen der vorgeschlagenen Änderungen der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg rügt, ergibt sich daraus noch nicht, dass damit unzulässig durch unzutreffende oder irreführende Angaben auf die Meinungsbildung der Wahlberechtigten Einfluss genommen wird. Zwar fehlt im Auszug aus der Begründung des Gesetzentwurfs, der auf der Rückseite der Unterschriftenlisten abgedruckt ist, ein Hinweis darauf, dass die Freie und Hansestadt Hamburg im Falle der Ersetzung der derzeitigen Regelung in Art. 72 Abs. 1 HV mit dem grundsätzlichen Gebot, Einnahmen und Ausgaben ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, weiterhin an die entsprechende Regelung in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG gebunden wäre. In der vollständigen Begründung des Gesetzentwurfs, auf

den auf der Rückseite der Unterschriftenlisten hingewiesen wird – der abgedruckte Abschnitt wird ausdrücklich als „Auszug aus der Begründung“ bezeichnet –, findet sich jedoch die Formulierung, dass mit der Streichung der Schuldenbremsen-Regelung aus der Hamburger Verfassung „leider noch nicht direkt gegeben“ sei, „dass die Stadt Hamburg sofort die nötigen Investitionen auch gegebenenfalls kreditfinanziert tätigen könne, da dies weiterhin durch die Regelung zur Schuldenbremse im Grundgesetz (Art. 109) als höherrangiges und unmittelbar geltendes Recht auch für die Bundesländer verboten wäre“ (vollständiger Gesetzwurf und Begründung, S. 2, 5. Absatz). Damit bringt die Begründung des Gesetzentwurfs der Sache nach zutreffend zum Ausdruck, dass die Ersetzung der Regelung zum grundsätzlichen Gebot in Art. 72 Abs. 1 HV, Einnahmen und Ausgaben ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, aufgrund der fortbestehenden Vorgaben in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG keine unmittelbaren Rechtswirkungen zeitigen würde.

Vor diesem Hintergrund ist auch die missverständliche Formulierung zur Einzelbegründung hinsichtlich der Ersetzung der bisherigen Regelung in Art. 72 Abs. 1 HV, damit werde „das für die Länder geltende grundsätzliche Nettokreditaufnahmeverbot des Artikels 109 Absatz 3 Satz 1 GG in Form eines zusätzlichen Landesverfassungsgrundsatzes aufgehoben“ (vollständiger Gesetzwurf und Begründung, S. 5, 3. Absatz), nicht geeignet, die Wahlberechtigten unzulässig in ihrer Meinungsbildung zu beeinflussen. Die Formulierung ist bei einem strengen Wortlautverständnis insofern unzutreffend, als durch den vorgeschlagenen Gesetzentwurf zwar Art. 72 Abs. 1 HV, nicht aber die zugrundeliegende Regelung des Grundgesetzes in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG geändert werden soll. Entsprechend lässt sich der Begründungspassus insbesondere vor dem Hintergrund der zuvor zutreffend erfolgten Einordnung, dass die Vorgaben in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG fortbeständen (vollständiger Gesetzwurf und Begründung, S. 2, 5. Absatz), aber auch verstehen.

Hinsichtlich der Abweichungsmöglichkeiten vom grundsätzlichen Verbot der Nettokreditaufnahme enthält die Begründung des Gesetzentwurfs Hinweise an vier Stellen. Bei der Einzelbegründung zu Art. 1 Nummer 1 Buchstabe b) heißt es, dass auch die Ausnahmenvorschriften zum Nettokreditaufnahmeverbot in Form zusätzlicher Landesverfassungsgrundsätze aufgehoben würden. Die in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG vorgesehene Möglichkeit, in bestimmten Ausnahmesituationen eine Kreditaufnahme zuzulassen, bestehe durch das Grundgesetz weiterhin und könne unbenommen der Verfassungsänderung nötigenfalls im

nachrangigen Landesrecht gesondert kodifiziert werden (vollständiger Gesetzwurf und Begründung, S. 5, 4. Absatz). Damit wird zutreffend darauf hingewiesen, dass die Freie und Hansestadt Hamburg auch im Falle der Ersetzung der Regelungen in Art. 72 Abs. 2, 3 und 4 HV die in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG vorgesehenen abweichenden Regelungen im einfachen Landesrecht treffen könnte, allerdings ohne dabei auf mögliche zeitliche Lücken durch das erforderliche Gesetzgebungsverfahren hinzuweisen oder eine entsprechende einfachgesetzliche Regelung zugleich mit vorzuschlagen.

In diesem Sinne lassen sich auch die weiteren, teilweise unklaren Formulierungen zu den Abweichungsmöglichkeiten in der Begründung des Gesetzentwurfs verstehen. Soweit es im Allgemeinen Teil der Begründung heißt, jede mit in die Verfassung übernommene Ausnahmeregelung oder Ähnliches werde durch die Streichung aus der Hamburger Verfassung nicht berührt, da sie nach wie vor, solange der Art. 109 GG bestehen sollte, grundgesetzlich den Ländern ermöglicht bleibe und bei Bedarf auch in nachrangigem Landesrecht geregelt werden könne (vollständiger Gesetzwurf und Begründung, S. 4, 2. Absatz), ist dies zwar bei einem streng am Wortlaut orientierten Verständnis unzutreffend, da die Ausnahmeregelungen in Art. 72 Abs. 2, 3 und 4 HV ersetzt und damit sehr wohl berührt würden. Evident ist gemeint mit der Formulierung jedoch, dass die in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG vorgesehene Möglichkeit der Abweichung vom grundsätzlichen Verbot der Nettokreditaufnahme unberührt bleibe und entsprechende Regelungen im einfachen Landesrecht getroffen werden könnten. Zwei weitere Abschnitte in der Begründung des Gesetzentwurfs zu den Möglichkeiten der Abweichung sind ebenfalls auslegungsbedürftig. Zum einen wird als wesentlicher Inhalt des vorgeschlagenen Gesetzes angeführt, dass alle Haushaltsvorschriften, Berechnungsspielräume und Ausnahmeregelungen zur Schuldenbremse aus Art. 72 der Landesverfassung für die Dauer des Fortbestandes von Art. 109 GG entweder durch diesen unmittelbar garantiert oder durch die Möglichkeit zur Regelung in nachrangigem Landesrecht unberührt gelassen würden (vollständiger Gesetzwurf und Begründung, S. 4, 6. Absatz). Ähnlich ist im Rahmen der Einzelbegründung einleitend ausgeführt, die Ausnahmeregelungen gälten ungeachtet der Rückgängigmachung der Verfassungsänderung zur Einführung der Schuldenbremse fort, solange Art. 109 GG in bisheriger Form fortbestehe oder könnten bei Bedarf in nachrangigem Hamburger Landesrecht geregelt werden (vollständiger Gesetzwurf und Begründung, S. 5, 1. Absatz). Diese beiden Passagen sind unklar, da

sie durch die „oder“- Formulierung zwei alternative Begründungen dafür benennen, weshalb auch die abweichenden Regelungen in Art. 72 Abs. 2, 3 und 4 HV zum grundsätzlichen Verbot der Nettokreditaufnahme ersetzt werden könnten, und sich nicht auf eine der beiden genannten Alternativen festlegen. Auch diese Formulierungen lassen sich jedoch im Einklang mit den bereits genannten Ausführungen in dem Sinne verstehen, dass die in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG vorgesehene Möglichkeit der Abweichung vom grundsätzlichen Verbot der Nettokreditaufnahme unberührt bliebe und durch Regelungen im einfachen Landesrecht in Anspruch genommen werden könnte.

Die sicherlich mit dem Ziel verfasste Begründung, Stimmen für die Initiative zu gewinnen, überschreitet damit nicht die Grenze einer irreführenden Beeinflussung.

c) Die vorgeschlagene Änderung von Art. 72 Abs. 1 HV ist jedoch mit den Vorgaben in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG unvereinbar.

aa) Die Vereinbarkeit des vorgeschlagenen Gesetzentwurfs mit Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG ist vom Hamburgischen Verfassungsgericht zu prüfen. Dies folgt aus § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG. Danach entscheidet das Hamburgische Verfassungsgericht auch darüber, ob eine zustande gekommene Volksinitiative mit höherrangigem Recht vereinbar ist.

(1) Zum höherrangigen Recht im Sinne von § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG gehören die für die Länder zwingenden und dort unmittelbar geltenden Vorgaben des Grundgesetzes (zur Prüfung der Gesetzgebungskompetenz s. HVerfG, Urt. v. 7.5.2019, 4/18, juris Rn. 71; s. auch David, in: David/Stüber, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2020, Art. 50 Rn. 36; zur Rechtslage in Berlin: VerfGH Berlin, Urt. v. 13.5.2013, 32/12, LVerfGE 24, 26, juris Rn. 55 ff.; Urt. v. 6.10.2009, 63/08, LVerfGE 20, 23, juris Rn. 67). Die Prüfung ist dabei nicht auf die Vereinbarkeit einer Volksinitiative mit den Kompetenzbestimmungen im Grundgesetz beschränkt. § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG enthält seinem Wortlaut nach eine solche Beschränkung des zu prüfenden höherrangigen Rechts nicht, sie ergibt sich auch weder aus der Entstehungsgeschichte der Norm noch aus ihrem Sinn und Zweck.

Die Prüfung der Vereinbarkeit einer zustande gekommenen Volksinitiative „mit sonstigem höherrangigem Recht“ durch das Hamburgische Verfassungsgericht ist mit dem Gesetz zur Änderung des Volksabstimmungsgesetzes und des Gesetzes über das Hamburgische Ver-

fassungsgericht vom 9. Oktober 2012 (HmbGVBl. S. 440) in § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG aufgenommen worden. Die Begründung des zugrundeliegenden Gesetzentwurfs beschränkt sich insoweit auf die Bemerkung, dass § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG um den Prüfungsmaßstab ergänzt werde, ohne diesen zu erläutern (Bü-Drs. 20/4525, S. 27). § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG in der zuvor geltenden Fassung vom 20. Juni 1996 (HmbGVBl. S. 136) bestimmte zwar, dass das Hamburgische Verfassungsgericht auf Antrag des Senats, der Bürgerschaft oder eines Fünftels der Abgeordneten der Bürgerschaft über die Durchführung des Volksbegehrens entscheidet, verhielt sich jedoch nicht zum dabei geltenden Prüfungsmaßstab. Lediglich in der Begründung des zugrundeliegenden Gesetzentwurfs heißt es, das Hamburgische Verfassungsgericht habe eine umfassende Prüfung vorzunehmen, z. B. ob die Grenzen von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV und § 1 VAbstG eingehalten seien oder ob der Vorschlag gegen höherrangiges Recht (Europarecht, Bundesrecht) verstoße und daher nicht der „Zuständigkeit der Bürgerschaft“ unterliege (Bü-Drs. 15/5400, S. A 100). Dieser Begründungspassus zur vorhergehenden Fassung des § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG gebietet es nicht, den Begriff des höherrangigen Rechts in § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG als auf Kompetenzbestimmungen im höherrangigen Recht beschränkt zu verstehen. Die Formulierung nimmt Bezug auf die seinerzeit geltende Formel zur Beschränkung der Volksgesetzgebung auf der „Zuständigkeit der Bürgerschaft“ unterliegende Gebiete in Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV und § 1 VAbstG, die durch das Elfte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 16. Dezember 2008 (HmbGVBl. S. 431) und das Gesetz zur Änderung des Volksabstimmungsgesetzes und des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht vom 9. Oktober 2012 (HmbGVBl. S. 440) aufgehoben wurde. Abgesehen davon, dass die Verknüpfung des Verstoßes gegen höherrangiges Recht mit der Zuständigkeit der Bürgerschaft („und daher nicht der ‚Zuständigkeit der Bürgerschaft‘ unterliegt“) nicht Gesetz geworden ist, ging der zitierte damalige Begründungspassus ausdrücklich von einer umfassenden Prüfung durch das Hamburgische Verfassungsgericht aus. Die als Maßstab heranzuziehenden Vorschriften, von denen als Teil des höherrangigen Rechts das Bundesrecht ausdrücklich genannt wurde, sind darin nicht abschließend, sondern nur beispielhaft („z. B.“) aufgeführt.

Teleologische Auslegungsgesichtspunkte gebieten es ebenfalls nicht, die Prüfung auf die Vereinbarkeit einer Volksinitiative mit Kompetenzbestimmungen im höherrangigen Recht zu beschränken. Die verfassungsgerichtliche Prüfung der Vereinbarkeit einer Volksinitiative

mit höherrangigem Recht dient insbesondere der Vermeidung des erheblichen organisatorischen und finanziellen Aufwands für die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid, der entstände, wenn ein Verstoß gegen höherrangiges Recht erst nachträglich in einem gegen das zustande gekommene Gesetz gerichteten verfassungsgerichtlichen Verfahren festgestellt werden könnte. Zudem werden bei verfassungsgerichtlicher Kassation eines durch Volksentscheid erlassenen Gesetzes Belastungsproben für die Verfassungsordnung und eine Gefährdung der Akzeptanz richterlicher Entscheidungen befürchtet (zu diesen Erwägungen für eine Vorabkontrolle am Maßstab des höherrangigen Rechts: VerfGH Berlin, Ur. v. 13.5.2013, 32/12, LVerfGE 24, 26, juris Rn. 55). Diese Erwägungen gelten nicht nur bei der Unvereinbarkeit einer Volksinitiative mit geltenden Kompetenzbestimmungen, sondern auch bei der Unvereinbarkeit mit sonstigen zwingenden Vorgaben im höherrangigen Recht, die in den Ländern unmittelbar gelten.

Die von den Beteiligten zu 3. angeführte Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts im Verfahren 2/16 steht hierzu nicht im Widerspruch. In diesem Verfahren ging es um einen Gesetzentwurf zur Änderung von Art. 50 Abs. 1 HV, also um einen Regelungsbereich, in dem die Länder weitgehende Verfassungsautonomie genießen und keinen zwingenden Vorgaben des Grundgesetzes unterliegen (vgl. hierzu etwa BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 31.3.2016, 2 BvR 1576/13, juris Rn. 41). Das Hamburgische Verfassungsgericht hat den Gesetzentwurf am Maßstab des auch den verfassungsändernden Gesetzgeber bindenden Kernbereichs der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg geprüft. Bei dessen Auslegung hat es das Homogenitätsgebot in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG, das „für die Länder, nicht in ihnen“ gilt (BVerfG, Ur. v. 5.4.1952, 2 BvH 1/52, BVerfGE 1, 208, juris Rn. 90; Ur. v. 23.1.1957, 2 BvF 3/56, BVerfGE 6, 104, juris Rn. 29; Nichtannahmebeschl. v. 31.3.2016, 2 BvR 1576/13, juris Rn. 49, m.w.N.), herangezogen, es hingegen nicht selbst als Prüfungsmaßstab zugrunde gelegt (HVerfG, Ur. v. 13.10.2016, 2/16, LVerfGE 27, 267, juris Rn. 210 und 223). Daraus folgt indes nicht, dass Vorgaben des Grundgesetzes, die in den Ländern unmittelbar und zwingend gelten, nicht zum zu prüfenden höherrangigen Recht im Sinne von § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG gehören.

(2) Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG macht den Ländern trotz ihrer Verfassungsautonomie zwingende und dort unmittelbar geltende Vorgaben. Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG genießen die Länder Verfassungsautonomie. Soweit das Grundgesetz nicht besondere Anforderungen statuiert, können sie ihr Verfassungsrecht und ihre Verfassungsgerichtsbarkeit

nach eigenem Ermessen ordnen. Sie können in ihre Verfassung nicht nur Staatsfundamentalnormen aufnehmen, die das Grundgesetz nicht kennt, sondern auch Staatsfundamentalnormen, die mit den entsprechenden Staatsfundamentalnormen der Bundesverfassung nicht übereinstimmen. Sie sind auch weitgehend frei in der Entscheidung, ob sie Regelungen, die das Grundgesetz enthält, in ihre Landesverfassungen übernehmen oder nicht. Aufgrund ihrer Verfassungsautonomie sind sie nicht verpflichtet, in ihren Verfassungen bestimmte Regelungen vorzusehen. Sie sind nicht einmal verpflichtet, sich überhaupt eine formelle Verfassung zu geben (BVerfG, Urt. v. 21.11.2017, 2 BvR 2177/16, BVerfGE 147, 185, juris Rn. 46, m.w.N.). Grenzen der Verfassungsautonomie der Länder ergeben sich allerdings aus zwingenden Vorgaben des Grundgesetzes. Die Landesverfassungen müssen diese zwar nicht selbst repetitiv aufnehmen, dürfen ihnen aber auch nicht zuwider- oder sie unterlaufen (BVerfG, a.a.O., Rn. 48, m.w.N.). Art. 109 Abs. 3 GG enthält zwingende und unmittelbar in den Ländern geltenden Vorgaben in diesem Sinne (StGH Hessen, Urt. v. 9.3.2011, P.St. 2320 e.A., LVerfGE 22, 223, juris Rn. 94; StGH Bremen, Urt. v. 24.8.2011, St 1/11, LVerfGE 22, 133, juris Rn. 43; Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 91. EL April 2020, Art. 109 Rn. 182; Reimer, in: Epping/Hillgruber, Grundgesetz, 3. Auflage 2020, Art. 109 Rn. 80a; David, in: David/Stüber, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2020, Art. 50 Rn. 38).

bb) Nach Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG Regelungen zur im Auf- und Abschwing symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. Für die Ausnahmeregelung ist nach Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Die nähere Ausgestaltung regelt nach Art. 109 Abs. 3 Satz 4 GG für den Haushalt des Bundes Art. 115 GG mit der Maßgabe, dass Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese nach Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe,

dass Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.

Die Vorgaben in Art. 109 Abs. 3 GG verletzen nicht den Wesensgehalt der durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Länderstaatlichkeit (hierzu: BT-Drs. 16/12410, S. 6; Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 91. EL April 2020, Art. 109 Rn. 118; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Art. 109 Rn. 82; Reimer, in: Epping/Hillgruber, Grundgesetz, 3. Auflage 2020, Art. 109 Rn. 50; Kienemund, in: Hömig/Wolff, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Auflage 2018, Art. 109 Rn. 13; das Bundesverfassungsgericht hat die Regelung in Art. 109 Abs. 3 GG berücksichtigt, ohne ihre Vereinbarkeit mit Art. 79 Abs. 3 GG zu thematisieren: BVerfG, Beschl. v. 16.10.2018, 2 BvL 2/17, BVerfGE 149, 382, juris Rn. 19; Beschl. v. 17.11.2015, 2 BvL 19/09, BVerfGE 140, 240, juris Rn. 109 f.; Urt. v. 5.5.2015, 2 BvL 17/09 u. a., BVerfGE 139, 64, juris Rn. 126 f.; weitere Nachweise zum Streitstand hinsichtlich der Vereinbarkeit von Art. 109 Abs. 3 GG mit Art. 79 Abs. 3 GG: Stüber, in: David/Stüber, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2020, Art. 66 Fn. 20). Art. 79 Abs. 3 GG verbietet eine Änderung des Grundgesetzes, durch die „die Gliederung des Bundes in Länder“ berührt wird. Die Länder sind, wie es dem Begriff und der Qualität des Bundesstaates entspricht, gegen eine Verfassungsänderung abgesichert, durch die sie die Qualität von Staaten oder ein Essentiale der Staatlichkeit einbüßen. Dem Land muss die freie Bestimmung über seine Organisation einschließlich der in der Landesverfassung enthaltenden organisatorischen Grundentscheidungen sowie die Garantie der verfassungskräftigen Zuweisung eines angemessenen Anteils am Gesamtsteueraufkommen im Bundesstaat verbleiben (BVerfG, Urt. v. 26.7.1972, 2 BvF 1/71, BVerfGE 34, 9, juris Rn. 41). Diese Anforderungen wahrt Art. 109 Abs. 3 GG. Die Länder haben durch das Verbot der strukturellen Nettokreditaufnahme in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG nicht die Qualität von Staaten oder ein Essentiale ihrer Staatlichkeit verloren. Zwar handelt es sich beim Verbot der strukturellen Nettokreditaufnahme um eine Entscheidung, die zu weitreichenden Bindungen der Länder bei der Aufstellung und der Feststellung ihrer Haushaltspläne führt. Die Befugnis, den Haushalt im Wege struktureller Nettokreditaufnahme auszugleichen, gehört jedoch nicht zu den Wesensmerkmalen der Staatlichkeit der Länder. Auch bei Geltung des Verbots struktureller Nettokreditaufnahme verbleibt ihnen ein hinreichendes Maß an Haushaltsautonomie.

Da die Vorgaben in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG für die Länder unmittelbar gelten, ist eine Übernahme des in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG enthaltenen Verbots der strukturellen Nettokreditaufnahme in Landesverfassungs- oder einfaches Recht nicht erforderlich. Überkommenes Landesrecht, das eine strukturelle Nettoneuverschuldung zulässt, wird durch Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG derogiert (Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 91. EL April 2020, Art. 109 Rn. 154; Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 109 Rn. 51). Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG enthält die Ermächtigung für Bund und Länder, von der Grundregel des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG abzuweichen (Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Art. 109 Rn. 72; Kube, a.a.O., Rn. 164), wobei die beiden in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG genannten Abweichungsmöglichkeiten abschließenden Charakter haben (BT-Drs. 16/12410, S. 11; Siekmann, a.a.O., Rn. 68; Kube, a.a.O., Rn. 126; Reimer, Reimer, in: Epping/Hillgruber, Grundgesetz, 3. Auflage 2020, Art. 109 Rn. 59; Heun, a.a.O., Rn. 39). Soll die Ermächtigung zur Abweichung in Anspruch genommen werden, ist eine landesgesetzliche Regelung erforderlich (Reimer, a.a.O., Rn. 80; Siekmann, a.a.O., Rn. 64; Stüber, in: David/Stüber, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2020, Art. 72 Rn. 4 und Fn. 21).

cc) Der Vorschlag zur Änderung von Art. 72 Abs. 1 HV, mit der die Norm ihre bis zum 31. Dezember 2019 geltende Fassung erhalten soll, ist mit dem Verbot der strukturellen Nettokreditaufnahme in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG nicht zu vereinbaren.

Nach Art. 72 Abs. 1 HV in der Fassung des vorgeschlagenen Gesetzentwurfs dürfen Geldmittel im Wege des Kredits nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken beschafft werden; hierzu bedarf es eines Beschlusses der Bürgerschaft. Der Vorschlag übernimmt die bis zum 31. Dezember 2019 geltende Regelung, die einen Vorgänger in Art. 64 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung von 1921 und Vorbilder in Art. 87 WRV und Art. 115 Satz 1 GG a.F. hatte (HVerfG, Urt. v. 30.5.1984, 1/84, HmbJVBl. 1984, 169, 175). Ähnliche Regelungen enthielten die jeweiligen Art. 73 der Verfassung des Norddeutschen Bundes von 1867 und der Reichsverfassung von 1871 (David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Auflage 2004, Art. 72 Rn. 5). Wenngleich mit diesen überkommenen Regelungen eine Begrenzung der Staatsverschuldung bezweckt war, ließ ihre praktische Handhabung diesen Zweck in den Hintergrund treten, indem die Begriffe „außerordentlicher Bedarf“ und „werbende Zwecke“ weit ausgelegt wur-

den, so dass in der Praxis zunehmend auch laufende Investitionsausgaben und solche Investitionen, die keinen eigenen finanziellen Ertrag erwarten ließen, kreditfinanziert werden konnten (BVerfG, Urt. v. 18.4.1989, 2 BvF 1/82, BVerfGE 79, 311, juris Rn. 116 ff.). Auf Bundesebene ließ die Haushaltsreform des Jahres 1969 diese ältere, durch die Praxis weiterhin ausgehöhlte Begrenzung der Kreditaufnahme im Übergang zur konjunkturorientierten staatlichen Finanzpolitik fallen (BVerfG, a.a.O., Rn. 118). Auf Landesebene hat die Bürgerschaft diese Reform in Art. 72 Abs. 1 HV nicht nachvollzogen. Einem entsprechenden Antrag des Senats (Bü-Drs. VII/981) ist die Bürgerschaft nicht gefolgt (HVerfG, Urt. v. 30.5.1984, HmbJVBl. 1984, S. 169, 170; David, a.a.O., Rn. 5). Infolgedessen behielt die Vorschrift ihre althergebrachte Fassung bis zum 31. Dezember 2019.

Art. 72 Abs. 1 HV in der Fassung des vorgeschlagenen Gesetzentwurfs ließe sich nicht grundgesetzkonform auslegen. Es ist offenkundig, dass die Regelung mit der zwar auf Fälle eines außerordentlichen Bedarfs beschränkten, aber eine solche in diesen Fällen auch zulassenden Kreditaufnahme im Widerspruch zur Grundregel des Verbots struktureller Neuverschuldung in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG stünde. Ebenso scheidet eine grundgesetzkonforme Auslegung als Inanspruchnahme einer der beiden in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG eröffneten Abweichungsmöglichkeiten aus.

Art. 72 Abs. 1 HV in der Fassung des vorgeschlagenen Gesetzentwurfs kann nicht grundgesetzkonform als Abweichung aus konjunkturellen Gründen nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 1 GG ausgelegt werden, da es an einer Regelung zur Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung im Aufschwung fehlt, die Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 1 GG symmetrisch zur Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung im Abschwung konstitutiv voraussetzt (Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 91. EL April 2020, Art. 109 Rn. 168; Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 109 Rn. 40). Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 1 GG gibt verbindlich vor, dass eine im Auf- und Abschwung symmetrische Berücksichtigung der Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung sichergestellt sein muss (BT-Drs. 16/12410, S. 11). Einer Zulassung zusätzlicher konjunkturbedingter Defizite im Abschwung muss eine entsprechende Verpflichtung zur Einbeziehung konjunkturbedingter Überschüsse im Aufschwung gegenüberstehen, so dass mittel- bis langfristig der Ausgleich der Kreditaufnahmen im Abschwung durch Überschüsse im Aufschwung gewährleistet sein sollte (BT-Drs. 16/12410,

S. 11). Dies wäre im Falle des Inkrafttretens der vorgeschlagenen Fassung von Art. 72 Abs. 1 HV nicht der Fall. Dem Symmetriegebot kommt entscheidende Bedeutung zu, da der verfassungsändernde Gesetzgeber auf Bundesebene damit auf die als Kardinalproblem erkannte Entwicklung zu reagieren beabsichtigte, dass Kreditaufnahmen im Abschwung in der Vergangenheit keine Schuldentilgungen im Aufschwung gegenüberstanden (Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Art. 109 Rn. 74; Stüber, in: David/Stüber, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2020, Art. 72 Rn. 33).

Art. 72 Abs. 1 HV in der Fassung des vorgeschlagenen Gesetzentwurfs lässt sich auch nicht grundgesetzkonform als Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 GG auslegen. Abgesehen davon, dass dies keinen Widerhall im überkommenen Verständnis der Norm fände, stände eine solche Auslegung im offenen Widerspruch zu den in der Begründung des Gesetzentwurfs erklärten Zielen der Volksinitiative für ein „Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“. Danach soll durch die Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg ein Beitrag zur Beseitigung der Regelung zur sog. Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG geleistet werden, damit „massive staatliche Investitionen in Bildung, Kultur, Gesundheit, Mobilität, Wohnen, Energie und Infrastruktur“ vorgenommen werden könnten (vgl. vollständiger Gesetzwurf und Begründung, S. 2, 1. Absatz). Das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Ziel, massive staatliche Investitionen in den genannten Bereichen zu ermöglichen, ließe sich mit einer auf Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen begrenzten Ausnahmeregelung nicht verwirklichen. Deren Zweck beschränkt sich darauf, die staatliche Handlungsfähigkeit bei der Krisenbewältigung zu gewährleisten. Eine zusätzliche Verschuldung ist aufgrund einer solchen Ausnahmeregelung nur insoweit gerechtfertigt, als sie der Abwehr der Naturkatastrophe oder der außergewöhnlichen Notsituation und der Beseitigung der Folgen dient (Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 91. EL April 2020, Art. 109 Rn. 217; Stüber, in: David/Stüber, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2020, Art. 72 Rn. 46). Diese Anforderungen wären bei den von der Volksinitiative erstrebten Investitionen nicht erfüllt.

4. Die festgestellten Verstöße der Volksinitiative gegen Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV und Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG haben zur Folge, dass das Volksbegehren für ein

„Gesetz zur Streichung der Schuldenbremse aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“ insgesamt nicht durchzuführen ist. Eine teilweise Durchführung des Volksbegehrens kommt nicht in Betracht. Dies gilt insbesondere hinsichtlich eines auf die Streichung der Übergangsregelung in Art. 72a HV beschränkten Volksbegehrens.

Ist ein Teil eines Volksbegehrens unzulässig, ein anderer Teil jedoch zulässig, ist vor dem Hintergrund der grundsätzlichen Entscheidung des Verfassungsgebers für eine – gleichrangige – plebiszitäre Modifizierung der repräsentativen parlamentarischen Demokratie, die durch eine enge Begrenzung oder gar einen Ausschluss der Möglichkeit, ein teilweise unzulässiges Volksbegehren im Übrigen aufrechtzuerhalten und durchzuführen, entscheidend behindert würde, im Zweifel zugunsten der Zulässigkeit des verbleibenden Teils des Volksbegehrens zu entscheiden (HVerfG, Urt. v. 22.4.2005, 5/04, LVerfGE 16, 207, juris Rn. 122). Ungeachtet dieser Zweifelsregelung ist in Fällen teilweiser (Un-)Zulässigkeit zu klären, ob eine Abspaltung eines Teils des ursprünglich beabsichtigten Volksbegehrens dessen Kern unberührt ließe. Hierfür ist maßgebend, welche Bedeutung dem unzulässigen und dem zulässigen Teil jeweils zukommt, in welchem inhaltlichen und systematischen Zusammenhang die verschiedenen Teile stehen und ob der mutmaßliche Abstimmungswille der Wahlberechtigten, die die Volksinitiative unterstützt haben, dafürspricht, dass diese auch nur den verbleibenden Teil unterstützt hätten (HVerfG, Urt. v. 7.5.2019, 4/18, juris Rn. 124; Urt. v. 22.4.2005, 5/04, LVerfGE 16, 207, juris Rn. 125 ff.). Gemessen an diesen Vorgaben ist ein auf die Streichung der Übergangsregelung in Art. 72a HV beschränktes Volksbegehren nicht durchzuführen.

Sofern die unzulässige Regelung zur Ersetzung der sog. Schuldenbremse in Art. 72 HV vom Volksbegehren abgetrennt und dieses sich auf die Streichung der Übergangsregelung für die Haushaltsjahre 2013 bis 2019 in Art. 72a HV beschränken würde, wäre der Kern des beantragten Volksbegehrens berührt. Aus dem Titel des Gesetzentwurfs und dessen Begründung geht klar hervor, dass das Ziel der Volksinitiative in der Änderung der geltenden Regelungen zur sog. Schuldenbremse besteht. Die Streichung der Übergangsregelung in Art. 72a HV, die seit dem Inkrafttreten der Neuregelung von Art. 72 HV am 1. Januar 2020 keinen Anwendungsbereich mehr hat (Stüber, in: David/Stüber, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2020, Art. 72a Rn. 19), hat demgegenüber eine zu vernachlässigende Bedeutung. Entsprechend wird die beabsichtigte Streichung von Art. 72a HV nur in drei Absätzen der fünfseitigen Begründung des Gesetzentwurfs thematisiert. Es kann nicht

davon ausgegangen werden, dass die Wahlberechtigten, die die Volksinitiative unterstützt haben, dies auch getan hätten, wenn die Volksinitiative auf eine solche Bereinigung der Verfassung von der mittlerweile überholten Übergangsregelung beschränkt gewesen wäre.

### **III.**

Im Verfahren vor dem Hamburgischen Verfassungsgericht werden Kosten nicht erhoben (§ 66 Abs. 1 HmbVerfGG). Anlass, eine Kostenerstattung gemäß § 67 Abs. 3 HmbVerfGG anzuordnen, besteht nicht.

### **IV.**

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.