



Verkündet am:

01. September 2023

als U. d. G.

HAMBURGISCHES VERFASSUNGSGERICHT

HVerfG 3/22

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.,

Verfahrensbevollmächtigte:

1. XXXXXXXXXXXX,
Senatskanzlei,
Rathausmarkt 1,
20095 Hamburg,
 2. XXXXXXXXXXXX,
Senatskanzlei,
Rathausmarkt 1,
20095 Hamburg
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 „Volksbegehren gegen den Transport und Umschlag von Rüstungsgütern über den Hamburger Hafen“, handelnd durch ihre Vertrauenspersonen Martin Dolzer, Paula Herrschel, Monika Koops,

Beteiligte zu 3.,

Verfahrensbevollmächtigte:

Rechtsanwälte

XXXXXXXXXXXXXXXXXX,

hat das Hamburgische Verfassungsgericht durch die Präsidentin Voßkuhler, den Verfassungsrichter Dr. Berger, die Verfassungsrichterin Prof. Dr. Boysen, die Verfassungsrichter Gericke, Dr. Jäger und Dr. Karthaus, die Verfassungsrichterin Kreth, den Verfassungsrichter Dr. Lambris und die Verfassungsrichterin Dr. Verheyen aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 12. Juli 2023

für Recht erkannt:

Es wird festgestellt, dass das am 29. April 2022 beantragte „Volksbegehren gegen den Transport und Umschlag von Rüstungsgütern über den Hamburger Hafen“ in der am 10. Juni 2022 eingereichten überarbeiteten Fassung nicht durchzuführen ist.

Tatbestand

Der Beteiligte zu 1. wendet sich gegen die Durchführung des Volksbegehrens „gegen den Transport und Umschlag von Rüstungsgütern über den Hamburger Hafen“.

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 „Volksbegehren gegen den Transport und Umschlag von Rüstungsgütern über den Hamburger Hafen“.

Mit E-Mail aus Februar 2021 übermittelten die Beteiligten zu 3. die „Volksinitiative für ein Verbot von Rüstungsexporten über den Hamburger Hafen“ einschließlich der Begründung und der Unterschriftenliste zwecks Beratung an die Landesabstimmungsleitung. Gegenstand der Volksinitiative ist eine Vorlage mit dem Wortlaut

„Senat und Bürgerschaft schaffen innerhalb eines Jahres eine Rechtsgrundlage, die den Transport und Umschlag von Rüstungsgütern über den Hamburger Hafen verbietet und unternehmen zusätzlich alle notwendigen und zulässigen Schritte, um dieses Verbot unverzüglich umzusetzen.“

Die Begründung der Vorlage lautet wie folgt:

„Uns eint das Bewusstsein, dass ohne Frieden kein menschenwürdiges Leben möglich ist. Krieg bedeutet immer Tod, Zerstörung von Lebensgrundlagen, Vertreibung und Flucht.

In der Hansestadt Hamburg leben Menschen aus nahezu 200 Ländern. Über den Hafen gehen Waren aus allen Teilen der Welt ein und aus. Doch werden hier nicht nur zivile Güter verschifft, sondern auch Waffen, Munition und Kriegsgerät. Wir finden, dass sowohl Produktion als auch Handel ausschließlich friedlichen Zielen dienen darf.

Mit der Volksinitiative wollen wir dazu beitragen, der Präambel der Hamburgischen Verfassung Geltung zu verschaffen. In ihr heißt es: *„Die Freie und Hansestadt Hamburg hat als Welthafenstadt eine ihr durch Geschichte und Lage zugewiesene, besondere Aufgabe gegenüber dem deutschen Volke zu erfüllen. Sie will im Geiste des Friedens eine Mittlerin zwischen allen Erdteilen und Völkern der Welt sein. Durch Förderung und Lenkung befähigt sie ihre Wirtschaft zur Erfüllung dieser Aufgaben und zur Deckung des wirtschaftlichen Bedarfs aller.“*

Internationalität, Frieden und Völkerverständigung sind Werte, die Hamburg als Konsequenz aus Faschismus und zwei Weltkriegen in die Verfassung übernommen hat. Doch in und um Hamburg produzieren momentan mehr als 93 Unternehmen Rüstungsgüter. Über den Hafen werden pro Jahr 1.000 Container mit Munition verschifft. Das sind 3 Container pro Tag – dazu kommen noch Waffen, Panzerwagen, Panzer, Raketenwerfer und Kriegsschiffe. Transportiert wird zum Beispiel nach Mexiko, Brasilien oder Kolumbien – in Länder, in denen die Menschenrechte mit Füßen getreten werden, aber auch nach Saudi-Arabien und in die Türkei, die damit unter anderem im Jemen, in Syrien und gegen die Kurd:innen Krieg

führen. Allein im 1. Quartal 2020 wurden trotz der Covid-19-Pandemie Panzerkampfwagen und Kriegsschiffe im Wert von 200 Millionen Euro exportiert.

Auch der Export von Kleinwaffen, den Massenvernichtungswaffen des 21. Jahrhunderts, ist in den letzten Jahren massiv gestiegen. Im Jahr 2017 wurden aus Hamburg Pistolen und Sturmgewehre im Wert von 500.000 Euro verschifft – 2018 für fünf Millionen und 2019 für mehr als 13 Millionen Euro! Und dieser rasante Anstieg hält an. So stiegen die Exporte von Pistolen über den Hamburger Hafen im 2. und 3. Quartal von 2020, obwohl nach Ausbruch der Pandemie UN-Generalsekretär António Guterres zu einem globalen Waffenstillstand aufrief, auf jeweils 12,6 und 13,2 Millionen Euro! Weltweit heizen Rüstungsexporte bewaffnete Konflikte und Kriege an und zwingen Millionen Menschen zur Flucht. Rüstungsriesen wie Rheinmetall, Kraus-Maffei Wegmann oder die Lürssen Werften, zu denen auch Blohm und Voss gehört, machen damit Milliarden-Gewinne. Jeder Transport von Rüstungsgütern ist eine potentielle Gefahr für Menschenleben. Wir wollen den Transport und Umschlag von Rüstungsgütern über den Hamburger Hafen unterbinden. Transport und Umschlag beinhalten im Wesentlichen Export und Import sowie das Beladen, Entladen und Umladen.

Was sind Rüstungsgüter? Rüstungsgüter sind solche Güter, die vorrangig oder ausschließlich einer militärischen Verwendung dienen. Die sind abschließend in der Ausfuhrliste der Außenwirtschaftsverordnung (AWV, Teil 1 Abschnitt A) aufgezählt. Die Voraussetzungen, unter denen solche Güter ausgeführt werden können, sind im Außenwirtschaftsgesetz (AWG) geregelt. Eine Untergruppe der Rüstungsgüter sind die Kriegswaffen, das sind zur Kriegsführung bestimmte Waffen gemäß § 1 des Kriegswaffenkontrollgesetzes (KrWaffKG). Die dazu berechneten Gegenstände, Stoffe und Organismen sind in der Anlage zum KrWaffKG (Kriegswaffenliste) aufgeführt. Gesetz und Liste finden sich auch unter www.ziviler-hafen.de.

Unser Bündnis besteht aus verschiedenen Friedensorganisationen, gewerkschaftlich und hochschulpolitisch Aktiven, Gruppen aus sozialer und Klimabewegung, Migrant:innenorganisationen, Menschen aus religiösen Zusammenhängen sowie Künstler:innen. Wir sagen Ja zum Leben! Frieden bedeutet nicht nur die Abwesenheit von Krieg. Frieden bedeutet das respektvolle Zusammenleben, bedeutet Vertrauen, Kreativität und Solidarität jenseits von Feindbildern und auf Grundlage des Völkerrechts. Wir freuen uns über weitere Mitstreiter:innen!

Gemeinsam senden wir aus Hamburg das Signal: Stoppt den Transport und Umschlag von Rüstungsgütern!

Die Bevölkerung der Hansestadt wird mit unserer Vorlage ermächtigt, darüber zu entscheiden, ob zukünftig Rüstungsgüter über den Hafen transportiert und umgeschlagen werden sollen oder nicht.

Wir wollen mit der Volksinitiative dazu beitragen, dass Hamburg im Sinne seiner Verfassung als Mittlerin des Friedens wirksam wird.“

Der Landeswahlleiter nahm mit E-Mail vom 15. März 2021 ausführlich Stellung zu der Volksinitiative. Es bestünden erhebliche Bedenken, dass die geforderte Schaffung einer landesgesetzlichen Regelung umsetzbar sei. Denn eine Gesetzgebungskompetenz der Bürgerschaft als Landesparlament bestehe nicht. Dies sei Voraussetzung für die Zulässigkeit von Volksinitiativen, die auf ein Gesetzgebungsvorhaben gerichtet seien. Die Volksinitiative dürfte darüber hinaus in mehreren Punkten gegen die Abstimmungsfreiheit und das Bestimmtheitsgebot verstoßen. Zudem sei zweifelhaft, ob das Anliegen in Form einer anderen Vorlage verfolgt werden

könne, da es auf die Schaffung einer gesetzlichen Regelung gerichtet sei. Die verfassungsgerichtliche Klärung dieser Fragestellung sei noch nicht erfolgt. Schließlich bestünden Bedenken gegen die Unterstützung des Volksbegehrens durch den studentischen Fachschaftsrat einer staatlichen Hochschule, da Volksinitiativen staatsfrei auszugestalten seien.

Am 19. März 2021 zeigten die Beteiligten zu 3. gegenüber dem Beteiligten zu 1. den Beginn der Sammlung von Unterschriften für die „Volksinitiative gegen den Transport und Umschlag von Rüstungsgütern über den Hamburger Hafen“ an. In ihrer Sitzung vom 16. Juni 2021 beschloss die Beteiligte zu 2. die Hemmung der Frist zur Einreichung der Unterschriftenlisten nach dem Volksabstimmungsgesetz für einen Zeitraum von sechs Monaten (Bü-Drs. 22/4788; Plenarprotokoll 22/29, S. 2113). Am 14. Dezember 2021 reichten die Beteiligten zu 3. die Listen der für den Gesetzentwurf gesammelten Unterschriften beim Beteiligten zu 1. ein. Dieser stellte am 11. Januar 2022 fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen sei und unterrichtete hierüber die Beteiligte zu 2. (Bü-Drs. 22/6961). Die Beteiligten zu 3. erhielten Gelegenheit, ihr Anliegen am 1. März 2022 im Ausschuss für Wirtschaft und Innovation zu erläutern (Ausschussprotokoll Nr. 22/14). Am 30. März 2022 befasste sich die Beteiligte zu 2. im Plenum mit dem Anliegen der Volksinitiative (Plenarprotokoll 22/43, S. 3257, 3281, Bü-Drs. 22/7671), fasste jedoch keinen der Vorlage der Volksinitiative entsprechenden Beschluss. Am 29. April 2022 beantragten die Beteiligten zu 3. die Durchführung eines Volksbegehrens.

Die Beteiligten zu 3. baten am 2. Juni 2022 den Landesabstimmungsleiter um Beratung wegen einer Überarbeitung des Wortlauts der Begründung der Volksinitiative. Dieser teilte hierauf mit E-Mail vom 7. Juni 2022 mit, dass die Grenzen der Überarbeitung gewahrt würden, die ursprünglichen Bedenken hingegen fortbeständen. Die Beteiligten zu 3. reichten am 10. Juni 2022 eine überarbeitete Fassung der Volksinitiative ein. Die Begründung lautet nunmehr wie folgt:

„Uns eint das Bewusstsein, dass ohne Frieden kein menschenwürdiges Leben möglich ist. Krieg bedeutet immer Tod, Zerstörung von Lebensgrundlagen, Vertreibung und Flucht – Krieg ist nie im Sinne der Bevölkerung.

In der Hansestadt Hamburg leben Menschen aus nahezu 200 Ländern. Über den Hafen gehen Waren aus allen Teilen der Welt ein und aus. Doch werden hier nicht nur zivile Güter verschifft, sondern auch Waffen, Munition und Kriegsgerät. Wir finden, dass sowohl Produktion als auch Handel ausschließlich friedlichen Zielen dienen dürfen.

Mit der Volksinitiative wollen wir dazu beitragen, der Präambel der Hamburgischen Verfassung Geltung zu verschaffen. In ihr heißt es: *„Die Freie und Hansestadt Hamburg hat als Welthafenstadt eine ihr durch Geschichte und Lage zugewiesene, besondere Aufgabe gegenüber dem deutschen Volke zu erfüllen. Sie will im Geiste des Friedens eine Mittlerin zwischen allen Erdteilen und Völkern der Welt sein. Durch Förderung und Lenkung befähigt sie ihre Wirtschaft zur Erfüllung dieser Aufgaben und zur Deckung des wirtschaftlichen Bedarfs aller.“* (1952).

Internationalität, Frieden und Völkerverständigung sind Werte, die Hamburg als Konsequenz aus Faschismus und zwei Weltkriegen in die Verfassung übernommen hat. Doch in und um Hamburg produzieren momentan mehr als 93 Unternehmen Rüstungsgüter. Über den Hafen werden jedes Jahr hunderte Container mit Munition verschifft. Dazu kommen noch Waffen, Panzerwagen, Panzer, Raketenwerfer und Kriegsschiffe. Transportiert wird zum Beispiel nach Mexiko, Brasilien oder Kolumbien – in Länder, in denen die Menschenrechte mit Füßen getreten werden, aber auch nach Saudi-Arabien und in die Türkei, die damit unter anderem im Jemen, in Syrien und gegen die Kurd:innen Krieg führen. Auch Teile der schweren Waffen, die an die Ukrainer geliefert werden, stammen aus Hamburg und erschweren einen sofortigen Waffenstillstand und einen Verhandlungsfrieden.

Entgegen den Friedensbestrebungen beispielsweise von UN-Generalsekretär António Guterres, zu Beginn der Corona-Pandemie einen weltweiten Waffenstillstand auszurufen, sind die Rüstungsexporte in den letzten Jahren massiv angestiegen, gerade und insbesondere während des Wirtschaftseinbruchs in der Pandemie. Im Bereich von Kleinwaffen, sie sind die Massenvernichtungswaffen des 21. Jahrhunderts, wurden im Jahr 2017 aus Hamburg Pistolen und Sturmgewehre im Wert von 500.000 Euro verschifft – 2019 für 13 Millionen und 2021 für mehr als 35 Millionen Euro! Weltweit heizen Rüstungsexporte bewaffnete Konflikte und Kriege an und verhindern zivile Entwicklung und Konfliktlösung. Rüstungsriesen wie Rheinmetall, Kraus-Maffei Wegmann oder die Lürssen Werften, zu denen auch Blohm und Voss gehört, machen damit Milliarden-Gewinne.

Egal wohin, Rüstungsgüter sind immer eine Gefahr für Menschenleben. Wir wollen deshalb den Transport und Umschlag von Rüstungsgütern über den Hamburger Hafen unterbinden. Das beinhaltet im Wesentlichen Export und Import sowie das Beladen, Entladen und Umladen.

Was sind Rüstungsgüter? Rüstungsgüter sind solche Güter, die vorrangig oder ausschließlich einer militärischen Verwendung dienen. Sie sind abschließend in der Ausfuhrliste der Außenwirtschaftsverordnung (AWV, Teil 1 Abschnitt A) aufgezählt. Die Voraussetzungen, unter denen solche Güter ausgeführt werden können, sind im Außenwirtschaftsgesetz (AWG) geregelt. Eine Untergruppe der Rüstungsgüter sind die Kriegswaffen, das sind zur Kriegsführung bestimmte Waffen gemäß § 1 des Kriegswaffenkontrollgesetzes (KrWaffKG). Die dazu gerechneten Gegenstände, Stoffe und Organismen sind in der Anlage zum KrWaffKG (Kriegswaffenliste) aufgeführt. Gesetz und Liste finden sich auch unter www.ziviler-hafen.de.

Unser Bündnis besteht aus verschiedenen Friedensorganisationen, gewerkschaftlich und hochschulpolitisch Aktiven, Gruppen aus sozialer und Klimabewegung, Migrant:innenorganisationen, Menschen aus religiösen Zusammenhängen sowie Künstler:innen. Zusammen schaffen wir eine lebendige Friedensstadt!

Die Bevölkerung kann einen Krieg nicht gewinnen, nur schnellstmöglich beenden. Wir wollen deshalb die zerstörerische Kriegslogik durchbrechen und eine Friedenslogik verwirklichen. Frieden bedeutet nicht nur die Abwesenheit von Krieg, sondern Verhandlungen zur Lösung aller Konflikte für eine neue freudvolle Kultur und ein weltweites Zusammenleben auf Grundlage der positiven Errungenschaften des Völkerrechts und der Menschenrechte. Probleme der Menschheit wie Armut, Flucht, Klimawandel und Krieg können wir nur lösen durch Abrüstung für zivile Entwicklung, durch Kooperation und Völkerverständigung, Demokratie, soziale Gerechtigkeit und internationale Solidarität.

Gemeinsam senden wir aus Hamburg das Signal: Stoppt den Transport und Umschlag von Rüstungsgütern!

Die Bevölkerung der Hansestadt wird mit dieser Vorlage ermächtigt, darüber zu entscheiden, ob zukünftig Rüstungsgüter über den Hafen transportiert und umgeschlagen werden sollen oder nicht.

Wir wollen mit der Volksinitiative dazu beitragen, dass Hamburg im Sinne seiner Verfassung als Mittlerin des Friedens wirksam wird. Wir freuen uns über weitere Mitstreiter:innen!“

Bereits am 3. Juni 2022 hat sich der Beteiligte zu 1. an das Hamburgische Verfassungsgericht gewandt. Er ist der Auffassung, die Volksinitiative in ihrer ursprünglichen Fassung sei nicht durchzuführen, da die beabsichtigte „andere Vorlage“ im Sinne von Art. 50 Abs. 1 Satz 1 Var. 2 der Hamburgischen Verfassung (HV) nicht mit höherrangigem Recht vereinbar sei. Der Freien und Hansestadt Hamburg fehle die erforderliche Gesetzgebungskompetenz für den Erlass des zur Umsetzung der Vorlage notwendigen Gesetzes. Nach dem Tenor der Vorlage seien Senat und Bürgerschaft verpflichtet, innerhalb eines Jahres eine rechtliche Regelung – mithin ein Landesgesetz – zu schaffen. Regelungen über den Transport und Umschlag von Rüstungsgütern unterfielen der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 71 Grundgesetz (GG) i.V.m. Art. 26 Abs. 2 GG (Kontrolle der Kriegswaffen) und Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 (auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung), Nr. 5 (Außenwirtschaftsrecht) sowie Nr. 12 (Waffen- und Sprengstoffrecht) GG. Die angestrebte landesgesetzliche Regelung könne auch nicht als Regelung des öffentlichen Sachenrechts im Sinne einer Teilentwidmung des Hamburger Hafens für Rüstungsgüter erlassen werden. Dagegen spreche zunächst der ausdrückliche Wortlaut der Vorlage, der ein spezifisches Verbotsgesetz fordere und nicht eine Teilentwidmung. Jedenfalls würde ein solches Vorgehen die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes verletzen und insofern gegen höherrangiges Recht verstoßen. Zwar stehe den Ländern grundsätzlich die Kompetenz zum Erlass von Vorschriften über ihr öffentliches Eigentum und das öffentliche Sachenrecht zu. Allerdings habe das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 21. Dezember 2021 zum bremischen Hafenbetriebsgesetz hervorgehoben, dass die Länder keine Regelung im Gewande der Widmung treffen dürften, die sich der Sache nach als Regelung eines von Art. 73 GG erfassten Lebensbereichs darstelle. Die Volksinitiative verstoße weiter gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens. Denn Senat und Bürgerschaft wären bei erfolgreichem Volksentscheid nach Art. 50 Abs. 4a HV verfassungsrechtlich verpflichtet, eine landesgesetzliche Regelung zu erlassen, die gegen die Regelungen zur ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach dem Grundgesetz verstoße. Darüber hinaus hätten die Initiatoren in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise die Befassungsform der „anderen Vorlage“ gewählt, obwohl sie eine gesetzliche Regelung beehrten. Dieses Vorgehen sei nach Einführung der Bindungswirkung von „anderen Vorlagen“ in Art. 50 Abs. 4a HV unzulässig. Schließlich verstoße die Volksinitiative gegen den aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip folgenden Grundsatz der Klarheit und Wahrheit von Gegenständen des Volksabstimmungsverfahrens.

Denn den Abstimmenden werde wahrheitswidrig vorgespiegelt, dass die Freie und Hansestadt Hamburg das von der Volksinitiative begehrte Gesetz erlassen könne. Es verstoße weiter gegen den Grundsatz der Abstimmungsklarheit, dass weder aus der Vorlage noch aus der Begründung deutlich werde, welchen Gegenstand und Umfang die Senat und Bürgerschaft auferlegten Pflichten hätten. Schließlich bleibe den Abstimmenden verborgen, dass von dem umfassenden Verbot auch die Bundeswehr und ihre Teilstreitkräfte sowie die Waffensysteme der Streitkräfte der Vertragspartner des Nordatlantikvertrages betroffen seien.

Mit Schriftsatz vom 5. Juli 2022 trägt der Beteiligte zu 1. ergänzend vor, dass die eingereichte Überarbeitung zwar zulässig sein, da von der Befugnis zur Überarbeitung nach Art. 50 Abs. 4 Satz 5 HV i.V.m. § 6 Abs. 1 Satz 3 des Volksabstimmungsgesetzes (VAbstG) in zulässiger Weise Gebrauch gemacht worden sei. Die Vorlage sei jedoch weiterhin nicht mit höherrangigem Recht vereinbar.

Der Beteiligte zu 1. beantragt,

festzustellen, dass das am 29. April 2022 beantragte „Volksbegehren gegen den Transport und Umschlag von Rüstungsgütern über den Hamburger Hafen“ in der am 10. Juni 2022 eingereichten überarbeiteten Fassung nicht durchzuführen ist.

Die Beteiligte zu 2. stellt keinen Antrag.

Die Beteiligten zu 3. beantragen,

den Antrag zurückzuweisen.

Sie führen u.a. aus, mit dem Verbot des Transports und Umschlags von Rüstungsgütern über den Hamburger Hafen würde der in der Präambel der Verfassung verankerte Zweck der Friedenssicherung verfolgt. Gegenstand der Volksinitiative sei nicht der Erlass eines Gesetzes. Aus dem Wortlaut ergebe sich, dass sie vielmehr auf einen Gegenstand der politischen Willensbildung gerichtet sei. Die im Text der Vorlage aufgeführte „rechtliche Grundlage“ könne auch eine untergesetzliche Regelung sein (z.B. eine Satzung, Rechtsverordnung, Allgemeinverfügung oder ein Verwaltungsakt). Die politische Umsetzung sei nicht mehr Bestandteil der Volkswillensbildung. Zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Volksinitiative könne es daher nicht darauf ankommen, welcher Umsetzungsschritt gesetzeskonform sei. Auf eine mögliche

Gesetzgebungskompetenz komme es daher nicht an. Es liege kein Verstoß gegen den Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens vor. Der Vorwurf gehe ins Leere, da durch das Zustandekommen des Volksbegehrens selbst kein Rechtsverhältnis zwischen dem Bund und der Freien und Hansestadt Hamburg begründet werde, das im Widerspruch zu geltendem Bundesrecht stehe. Zwar sei es durchaus möglich, dass spätere Umsetzungsakte von Senat und Bürgerschaft solche Rechtsverhältnisse betreffen könnten. Dies gelte jedoch nicht für den Akt der Volkswillensbildung als solchen. Es sei auch nicht ersichtlich, dass die Umsetzung der anderen Vorlage zwangsläufig zu einem Rechtsverstoß führen müsse. Denn es stehe Senat und Bürgerschaft frei, wie sie das Volksbegehren umsetzten. Den Ländern stünde dabei grundsätzlich die Kompetenz zu, ihre Häfen frei zu widmen. Zwar dürfe keine gesetzliche Regelung im Gewand einer Widmung getroffen werden, die im Widerspruch zur Kompetenzordnung des Grundgesetzes stehe. Die Kompetenzordnung sei jedoch auf untergesetzliche Handlungen der Landesverwaltung nicht anzuwenden. Es handle sich nicht um eine unzulässige Befassungsform nach Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV. Denn die Vorlage habe weder ein Gesetzesvorhaben zum Gegenstand, noch sei sie darauf gerichtet, den Senat zu verpflichten, in der Bürgerschaft eine bestimmte Gesetzesinitiative einzubringen. Darüber hinaus liege der vorgetragene Verstoß gegen den Grundsatz der Abstimmungsklarheit nicht vor. Es werde nicht vorgespiegelt, dass die Freie und Hansestadt Hamburg ein Gesetz erlassen könne, da die Initiative hierauf nicht abziele. Da die Umsetzung offen sei, sei unproblematisch, dass die Vorlage nicht benenne, wie Senat und Bürgerschaft der mit dem Tenor auferlegten Verpflichtung nachkommen sollten. Auch gehe der Vorwurf ins Leere, dass den Abstimmenden verborgen bleibe, dass von dem umfassenden Verbot auch die Bundeswehr und ihre Teilstreitkräfte erfasst seien. Denn in der Begründung der Vorlage würden sowohl der Begriff der Rüstungsgüter als auch der Begriff der Kriegswaffen definiert. Schließlich gebe es keine alleinige Bundeskompetenz für Benutzungsregeln des Hamburger Hafens. Die Genehmigungen nach dem AWG und dem KrWaffKG seien unabhängig von der konkreten Benutzung des Hafens. Erteilte Genehmigungen stünden der Zielsetzung der Volksinitiative nicht entgegen. Zudem würde der Transport von Waffensystemen der Bundeswehr und anderer NATO-Mitgliedstaaten über den Hamburger Hafen nicht von dem erstrebten Verbot umfasst, da der Wortlaut der Volksinitiative sich auf das Verbot des Transports und Umschlags von Rüstungsgütern beschränke und unter „Gütern“ nur Waren zu verstehen seien, also zum Handel bestimmte Gegenstände.

Entscheidungsgründe

I.

Der Antrag ist zulässig. Der Antrag des Beteiligten zu 1. ist statthaft (hierzu 1.). Die vorgeschriebene Frist wurde gewahrt (hierzu 2.). Dem Formerfordernis ist Genüge getan (hierzu 3.).

1. Der Antrag des Beteiligten zu 1. über die Durchführung des Volksbegehrens in der überarbeiteten Fassung ist nach Art. 50 Abs. 6 Satz 1, 65 Abs. 3 Nr. 5 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 (HmbBL I 100-a, zuletzt geändert am 20. April 2023, HmbGVBl. S. 169; 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 3. November 2020, HmbGVBl. S. 559, 560; HmbVerfGG), § 26 Abs. 1 Nr. 1 und 2 des Hamburgischen Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vom 20. Juni 1996 (HmbGVBl. S. 136, zuletzt geändert am 25. Mai 2021, HmbGVBl. S. 347; VAbstG) statthaft.

2. Der am 3. Juni 2022 gestellte Antrag ist innerhalb der Antragsfrist beim Hamburgischen Verfassungsgericht eingegangen.

Gemäß § 26 Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 VAbstG ist der Antrag binnen eines Monats nach Ablauf der Antragsfrist auf Durchführung eines Volksbegehrens nach § 6 Abs. 1 Satz 2 VAbstG zu stellen.

Die Beteiligten zu 3. haben die Unterschriftenlisten für die Vorlage am 14. Dezember 2021 bei dem Beteiligten zu 1. eingereicht. Die mit diesem Ereignis ausgelöste 4-Monats-Frist, die wegen § 31a Abs. 1 Satz 2 VAbstG wie eine 120-Tages-Frist zu behandeln ist (vgl. Bü-Drs. 20/4525, S. 29) und die gemäß § 31a Abs. 1 Satz 1 VAbstG, § 187 Abs. 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs in der Fassung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. März 2023, BGBl. I Nr. 72; BGB) am 15. Dezember 2021 zu laufen begonnen hatte, lief gemäß § 31a Abs. 1 Satz 1 VAbstG, § 188 Abs. 1 BGB am 13. April 2022 ab. Die sich anschließende Antragsfrist auf Durchführung des Volksbegehrens gemäß § 6 Abs. 1 Satz 2 VAbstG für die Beteiligten zu 3. begann am 14. April 2022 und endete am 13. Mai 2022. Anschließend lief die wegen § 31a Abs. 1 Satz 2 VAbstG wiederum als 30-Tages-Frist zu behandelnde Monatsfrist für den Antrag nach § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG bis zum Montag, den 13. Juni 2022. Die Antragsänderung des Beteiligten zu 1. vom 5. Juli 2022 ist binnen eines Monats nach Einreichung der Überarbeitung am 10. Juni 2022 eingegangen. Es kann somit dahinstehen, ob die nach § 26 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 VAbstG vorgegebene Frist auch dann greift, wenn schon die ursprüngliche Vorlage Gegenstand eines Verfahrens nach § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG ist.

3. Das Formerfordernis ist gewahrt. Denn der Beteiligte zu 1. hat den Antrag gemäß § 26 Abs. 1 Satz 1 HmbVerfGG schriftlich beim Verfassungsgericht eingereicht.

II.

Der Antrag ist auch begründet.

Das Hamburgische Verfassungsgericht entscheidet nach § 26 Abs. 1 Nr. 1 und 2 VAbstG über die Durchführung des Volksbegehrens, insbesondere ob eine zustande gekommene Volksinitiative – in der Fassung der zulässigen Überarbeitung – die Grenzen von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV wahrt oder mit sonstigem höherrangigem Recht vereinbar ist.

Nach diesen Vorgaben ist das „Volksbegehren gegen den Transport und Umschlag von Rüstungsgütern über den Hamburger Hafen“ nicht durchzuführen. Die dem beantragten Volksbegehren zugrundeliegende Volksinitiative ist zwar unter Einhaltung der Verfahrensvoraussetzungen zustande gekommen (hierzu 1.) und wahrt sowohl die Vorgaben einer zulässigen Überarbeitung nach § 6 Abs. 1 Satz 4 VAbstG (hierzu 2.) als auch die Grenzen von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV (hierzu 3.). Sie ist jedoch mit sonstigem höherrangigem Recht nicht vereinbar. Denn das Begehren ist dahingehend auszulegen, dass Senat und Bürgerschaft eine gesetzliche Regelung schaffen und diese umsetzen sollen (hierzu 4.). Seit der Verfassungsänderung 2008 kommt gemäß Art. 50 Abs. 4a Satz 1 HV allen anderen Vorlagen eine verbindliche Wirkung zu, sodass Volksinitiativen, die die Ausarbeitung, Einbringung und Verabschiedung einer gesetzlichen Regelung zum Gegenstand haben, in der Form der anderen Vorlage nach Art. 50 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 HV unzulässig sind (hierzu 5.). Zudem ist die Vorlage mit höherrangigem Recht nicht vereinbar, weil es an der erforderlichen Gesetzgebungskompetenz der Freien und Hansestadt Hamburg für den Gegenstand der Volksinitiative fehlt (hierzu 6.). Selbst wenn die Vorlage – wie von den Beteiligten zu 3. vorgetragen – dahingehend auszulegen wäre, dass keine gesetzliche Grundlage, sondern eine Verwaltungsentscheidung zur Umsetzung ausreichen würde, wäre die Vorlage unzulässig. Denn es fehlt an einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage für eine entsprechende Verwaltungsentscheidung. Die Volksinitiative verstößt insoweit gegen den Gesetzesvorbehalt aus Art. 56 Satz 1 HV (hierzu 7.). Dies hat zur Folge, dass das beantragte Volksbegehren insgesamt nicht durchzuführen ist (hierzu 8.).

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 Ausschuss für Wirtschaft und Innovation zu erläutern, im Plenum mit dem Anliegen der Volksinitiative befasst, jedoch nicht innerhalb von vier Monaten

nach Einreichung der Unterschriften einen der Vorlage entsprechenden Beschluss verabschiedet (vgl. Art. 50 Abs. 2 Satz 4 HV).

2. Die am 10. Juni 2022 eingereichte überarbeitete Vorlage wahrt sowohl die formalen (hierzu a]) als auch die materiellen (hierzu b]) Grenzen der zulässigen Überarbeitung, die sich in Konkretisierung der Art. 50 Abs. 2 Satz 5 und Abs. 3 Satz 4 HV gemäß Art. 50 Abs. 7 Satz 1 HV insbesondere aus § 6 Abs. 1 Satz 3 und 4 VAbstG ergeben.

a) Die Überarbeitung wurde innerhalb der vorgegebenen Frist eingereicht. Nach § 6 Abs. 1 Satz 3 VAbstG kann die Vorlage innerhalb von zwei Monaten nach der Antragstellung auf Durchführung des Volksbegehrens in überarbeiteter Form eingereicht werden. Mit Einreichen der überarbeiteten Fassung am 10. Juni 2022 wurde die als 60-Tagesfrist (vgl. § 31a Abs. 1 VAbstG) zu behandelnde Frist ab Antragstellung am 29. April 2022 gewahrt.

b) Die eingereichte Überarbeitung überschreitet die vorgegebenen materiellen Grenzen nicht. Gemäß § 6 Abs. 1 Satz 4 VAbstG dürfen im Fall der Überarbeitung Grundcharakter, Zulässigkeit und Zielsetzung des Anliegens nicht verändert werden. Es muss demnach sichergestellt sein, dass das Anliegen in seinen wesentlichen Zügen dem der Volksinitiative entspricht, d.h. die neue Fassung die wesentlichen Grundzüge des ursprünglichen Entwurfs beibehält, die im Vergleich zum geltenden Recht ihren spezifischen Gehalt bilden (vgl. HVerfG, Urt. v. 7.5.2019, 4/18, LVerfGE 30, 141, juris Rn. 37 ff.; Urt. v. 13.10.2016, 2/16, LVerfGE 27, 267, juris Rn. 162). Die Überarbeitung betrifft lediglich die Begründung der Vorlage und aktualisiert bzw. korrigiert und ergänzt diese, ohne dabei ihre Grundzüge oder die Zielsetzung zu verändern.

3. Die dem beantragten Volksbegehren zugrundeliegende Volksinitiative wahrt die Grenzen von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV, denn sie hat weder eine Bundesratsinitiative, noch Haushaltspläne, Abgaben, Tarife der öffentlichen Unternehmen oder Dienst- und Versorgungsbezüge zum Gegenstand.

4. Die Volksinitiative ist dahingehend auszulegen, dass Senat und Bürgerschaft verpflichtet werden, eine gesetzliche Regelung zu schaffen. Da die Volksinitiative insoweit keine Vorgaben enthält, kann die Ausarbeitung und Einbringung eines Gesetzentwurfs entweder durch den Senat oder aus der Mitte der Bürgerschaft erfolgen. Ferner werden die Abgeordneten der Bürgerschaft verpflichtet, im Anschluss dem Gesetzentwurf zuzustimmen. Schließlich wird der Senat aufgefordert, die Umsetzung des Gesetzes sicherzustellen.

Bei der Auslegung eines Volksbegehrens ist maßgeblich auf den Wortlaut und auf den Blickwinkel eines objektiven Betrachters abzustellen (vgl. HVerfG, Urt. v. 21.12.2021, 6/20, juris Rn. 51). Zu beurteilen ist derjenige Inhalt, den ihm die stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger im Zeitpunkt ihrer Unterschriftsleistung bei verständiger Betrachtungsweise begeben

konnten und mussten (HVerfG, Urt. v. 21.12.2021, 6/20, juris Rn. 51; HVerfG, Urt. v. 30.11.2005, 16/04, LVerfGE 16, 232, juris Rn. 78; VerfGH Berlin, Beschl. v. 27.10.2008, 86/08, LVerfGE 19, 39, juris Rn. 70). Dabei ist der Verständnishorizont eines oder einer rechtsunkundigen Stimmberechtigten zugrunde zu legen (VerfGH Berlin, aaO., juris Rn. 71). Auf die Vorstellung der Initiatoren oder deren im Gerichtsverfahren abgegebene Erklärungen 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 Bürgerinnen und Bürger (HVerfG, Urt. v. 15.12.2004, 6/04, LVerfGE15, 221, juris Rn. 61).

Nach dem eindeutigen Wortlaut der anderen Vorlage sind sowohl Senat als auch Bürgerschaft Adressaten der Volksinitiative. Bei einem wirksamen Zustandekommen wären daher grundsätzlich beide Organe verpflichtet, innerhalb eines Jahres eine Rechtsgrundlage, die den Transport und Umschlag von Rüstungsgütern über den Hamburger Hafen verbietet, zu schaffen sowie zusätzlich alle notwendigen und zulässigen Schritte zu unternehmen, um dieses Verbot unverzüglich umzusetzen.

Inhaltlich können rechtsunkundige Stimmberechtigte die Formulierung, wonach Senat und Bürgerschaft eine „Rechtsgrundlage“ schaffen sollen, nur dahingehend verstehen, dass der Erlass eines Gesetzes mit dem entsprechenden Inhalt Ziel der Vorlage ist. Denn bereits nach dem allgemeinen Wortsinn handelt es sich bei einer Rechtsgrundlage um eine Rechtsnorm, also ein Gesetz, welches als Ermächtigungsgrundlage für administratives Handeln dient. Für dieses Verständnis spricht auch die weitere Formulierung, dass alle notwendigen und zulässigen Schritte unternommen werden sollen, um das mit der Rechtsgrundlage eingeführte Verbot umzusetzen. Bei den Stimmberechtigten wird damit das Verständnis erweckt, dass zunächst eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für administratives Handeln geschaffen werden soll, um diese anschließend umzusetzen. Für diese Auslegung sprechen auch die Adressaten der Vorlage, nämlich „Senat und Bürgerschaft“. Die Bürgerschaft als Gesetzgebungsorgan der Freien und Hansestadt Hamburg handelt regelmäßig in Form des Erlasses von Gesetzen. Einfache Parlamentsbeschlüsse – als weitere Handlungsform des Parlaments – entfalten außerhalb der Bürgerschaft und ggf. weiterer Staatsorgane keine Bindungswirkung (vgl. grundlegend Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 738 ff.). Sie können insbesondere keine Verbote für private Dritte begründen. Ein solches Verbot kann die Bürgerschaft nur in Form eines Gesetzes erlassen. Schließlich spricht für dieses Verständnis der Vorlage auch deren Zweck, der auf den Erlass eines Verbots gerichtet ist. Denn aufgrund des Gesetzesvorbehalts lassen sich an den Bürger gerichtete staatliche Verbote in Form von untergesetzlichem Verwaltungshandeln (z.B. Rechtsverordnung, Allgemeinverfügung, Verwaltungsakt) nur auf Basis einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage aussprechen.

Die Vorlage ist dahingehend auszulegen, dass Senat und Bürgerschaft sich nicht lediglich mit der Einführung einer Rechtsgrundlage befassen, sondern eine solche verabschieden und anwenden sollen. Bis zur Verfassungsänderung 2008 führten andere Vorlagen im Sinne des Art. 50 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2. HV auch dann lediglich zu einer Befassungspflicht für die Bürgerschaft (und den Senat), wenn sie verbindlich formuliert waren. Die reine Befassungspflicht konnte zur Folge haben, dass nach Abwägung aller Argumente die Ziele der Volksinitiative von Senat und/oder Bürgerschaft nicht weiterverfolgt wurden (vgl. zu dieser Konstellation: HVerfG, Urt. v. 15.12.2004, 6/04, LVerfGE 15, 221, juris). Denn der damalige Wortlaut von Art. 50 HV sah keine Bindungswirkung von anderen Vorlagen vor. Eine andere Vorlage entsprach demnach einem – unverbindlichen – Ersuchen der Bürgerschaft an den Senat. Das Hamburgische Verfassungsgericht ging insoweit von einer verfassungsmäßigen Parallelität von schlichten Parlamentsbeschlüssen und Volksentscheiden über andere Vorlagen aus (HVerfG, Urt. v. 15.12.2004, 6/04, LVerfGE 15, 221, juris Rn. 50, 58-61, 62-68; Urt. v. 15.12.2003, 4/03, LVerfGE 14, 246, juris Rn. 36 f.). Hieraus leitete es ab, dass dem plebisziären Verfahren keine stärkere rechtliche Wirkung beigemessen werden könne als einem entsprechenden parlamentarischen Verfahren und Beschluss (HVerfG, Urt. v. 15.12.2004, 6/04, LVerfGE 15, 221, juris Rn. 37).

Im Jahr 2008 ist die Parallelität der Wirkung von Parlaments- und Volksentscheiden in Bezug auf andere Vorlagen ausdrücklich aufgegeben worden. Es gilt mit Art. 50 Abs. 4a Satz 1 HV: „Ein Volksentscheid über eine andere Vorlage bindet Bürgerschaft und Senat“. Eine Auslegung von verbindlich formulierten Volksentscheiden dahingehend, dass diese lediglich eine Befassungspflicht begründen können, lässt sich mit dem eindeutigen Wortlaut der Verfassung nicht mehr vereinbaren. Zwar enthält die Begründung des Entwurfs des betreffenden Verfassungsänderungsgesetzes hierzu keine weiteren Ausführungen, sondern verweist auf die Volksinitiative, deren Umsetzung die Verfassungsänderung dienen sollte (Bü-Drs. 19/1476, S. 5). Aus der damit in Bezug genommenen Begründung der Volksinitiative zur Neufassung des Art. 50 Abs. 4a HV ergibt sich jedoch, dass eine reine Befassungspflicht als Rechtsfolge einer (verbindlich formulierten) anderen Vorlage nicht mehr möglich sein soll. Die Einfügung des Absatz 4a solle sicherstellen, so heißt es in der Begründung, dass

„[...] volksbeschlossene andere Vorlagen keine geringere Bindungswirkung entfalten als ein vom Volk beschlossenes Gesetz. Unmittelbarer Anlass ist die aktuelle Missachtung solcher Volksentscheide durch den Senat und die Bürgerschaftsmehrheit. Ohne die hier festgeschriebene Bindungswirkung sind Volksentscheide über Gegenstände der politischen Willensbildung nicht sinnvoll und faktisch nur eine Volkspetition gemäß Art. 25 c dieser Verfassung. Überdies wären Volksinitia-

toren gezwungen, auch Gegenstände der politischen Willensbildung in Gesetzesform zu bringen, die dort vernünftiger Weise nicht hineingehören.“ (Bü-Drs. 18/8068, S. 6)

Die bislang geltende Parallelität von Parlaments- und Volksentscheidungen wurde demnach mit der Verfassungsänderung 2008 aufgelöst (vgl. bereits HVerfG, Urt. v. 21.12.2021, 6/20, juris Rn. 73).

Da eine durch Volksentscheid angenommene andere Vorlage die dort adressierten Staatsorgane bindet, ist durch an den Wortlaut anknüpfende Auslegung zu ermitteln, welche Pflichten für die Adressaten aus der anderen Vorlage erwachsen sollen. Sofern eine andere Vorlage eine Pflicht zum Erlass eines Gesetzes formuliert, kann sie – anders als vor der Verfassungsänderung 2008 – nicht lediglich als eine Befassungsinitiative ausgelegt werden.

Aus dem Wortlaut der dem vorliegenden Verfahren zugrundeliegenden anderen Vorlage und ihrer Begründung lässt sich nicht entnehmen, dass von Senat und Bürgerschaft allein eine Befassung mit dem Anliegen der Volksinitiative begehrt wird. Vielmehr heißt es, dass „Senat und Bürgerschaft“ umgehend eine Rechtsgrundlage „schaffen“. Unter Schaffen wird allgemein das Erzeugen oder Herstellen von etwas Neuem verstanden, nicht allein die Beschäftigung mit einer möglichen Veränderung. Gegen eine reine Befassungspflicht, spricht auch folgender Satz der Begründung der Vorlage: „Die Bevölkerung der Hansestadt wird mit dieser Vorlage ermächtigt, darüber zu entscheiden, ob zukünftig Rüstungsgüter über den Hafen transportiert und umgeschlagen werden sollen oder nicht“. Die Entscheidung bzw. Abwägung darüber, ob ein Verbot des Transports und Umschlags von Rüstungsgütern über den Hafen erfolgen soll, soll nach dem Verständnis der Initiative bei der Bevölkerung liegen und gerade nicht bei Senat und Bürgerschaft. Diese werden nach Durchführung des Volksentscheids lediglich beauftragt, die Entscheidung der Bevölkerung umzusetzen und die dazu notwendigen (gesetzgeberischen) Maßnahmen zu treffen.

Das durch Auslegung ermittelte Ziel der Volksinitiative kann nur dann erreicht werden, wenn es als Verpflichtung von Senat und Bürgerschaft verstanden wird, das übliche Gesetzgebungsverfahren im Zusammenspiel zwischen Legislative und Exekutive zu durchlaufen. Die Aufforderung an Senat und Bürgerschaft, alle notwendigen Schritte zu unternehmen, entspricht demnach einer Aufforderung an den Senat oder die Bürgerschaft, einen Gesetzentwurf auszuarbeiten und als Gesetzesvorlage einzubringen sowie einer Verpflichtung der Mehrheit der Abgeordneten, das Gesetz zu beschließen (vgl. Art. 48 Abs. 2 Alt. 1 HV) und – sofern es einer Umsetzung durch die Verwaltung bedarf – einer Aufforderung an den Senat (vgl. Art. 33 Abs. 2 Satz 2 HV), das Verbot zu implementieren.

5. Mit diesem Inhalt ist die andere Vorlage unzulässig, weil sie auf einen Gesetzgebungsakt durch Senat und Bürgerschaft gerichtet ist. Eine andere Vorlage, die nicht nur die Befassung mit einem Themenbereich, eine – ggf. auch qualifizierte – Prüfung von Voraussetzungen oder der Umsetzbarkeit bestimmter Vorhaben oder ein sonstiges, beispielsweise fiskalisches Handeln verlangt, sondern verbindlich auf Rechtsänderung durch den Erlass eines Gesetzes gerichtet ist, stellt keinen zulässigen Gegenstand eines Volksbegehrens nach Art. 50 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 HV dar. Das angestrebte Ziel der Rechtsänderung kann nur nach Art. 50 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 HV als Antrag auf Erlass, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes verfolgt werden.

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. Art. 50 HV unterscheidet damit grundsätzlich zwischen zwei verschiedenen Strängen der plebiszitären Beteiligung. Zum einen ist eine unmittelbare Änderung der geltenden Rechtslage z.B. durch Änderung von Gesetzen oder der Verfassung im Volksgesetzgebungsverfahren möglich. Zum anderen erlaubt der Weg der anderen Vorlage grundsätzlich auch jegliche andere politische Einflussnahme (HVerfG, Urt. v. 21.12.2021, 6/20, juris Rn. 72).

Sofern das Ziel einer Volksinitiative unmittelbar auf Änderung der geltenden Rechtslage gerichtet ist, muss diese im Rahmen der Volksgesetzgebung erfolgen. Bereits der Wortlaut des Art. 50 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4 und Abs. 4a HV, der die Änderung von Gesetzen sonstiger politischer Willensbildung gegenübergestellt, spricht für eine deutliche Abgrenzung der Gegenstandsbereiche. Art. 48 Abs. 1 HV gewährt Volksbegehren neben Senat und Bürgerschaft ein eigenes Gesetzesinitiativrecht, von dem in eigener politischer Verantwortung Gebrauch zu machen ist.

Vor allem aber ergeben sich aus der seit 2008 normierten Bindungswirkung von Volksentscheiden über andere Vorlagen gemäß Art. 50 Abs. 4a Satz 1 HV Anforderungen an deren zulässige Gegenstände. Denn die Bürgerschaft bindende Volksentscheide, die auf den Erlass eines Gesetzes gerichtet sind, sind mit dem Grundsatz der Freiheit des Abgeordnetenmandats unvereinbar (hierzu a)). Sofern eine andere Vorlage an den Senat adressiert, auf unmittelbare Rechtsänderung gerichtet ist und dabei nur das Ziel der gesetzgeberischen Aktivitäten verbindlich vorschreibt, die weitere politische Umsetzung und inhaltliche Ausgestaltung aber dem Senat überlässt, ist zudem der Grundsatz der Verfassungsorgantreue verletzt (hierzu b)).

a) Ein die Bürgerschaft bindender Volksentscheid, der auf den Erlass eines Gesetzes gerichtet ist, ist mit dem Grundsatz der Freiheit des Abgeordnetenmandats aus Art. 7 Abs. 1 Satz 2 HV unvereinbar.

Nach Art. 7 Abs. 1 Satz 1 HV sind die Abgeordneten Vertreterinnen und Vertreter des ganzen Volkes. Sie sind gemäß Art. 7 Abs. 1 Satz 2 HV nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden. Dieses freie Mandat beinhaltet vor allem das Stimmrecht als eigenständiges Statusrecht der Abgeordneten (vgl. David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004, Art. 7 Rn. 10 ff.; für die Bundesebene BVerfG, Urt. v. 14.1.1986, 2 BvE 14/83, BVerfGE 70, 324, juris Rn. 124; Urt. v. 28.2.2012, 2 BvE 8/11, BVerfGE 130, 318, juris Rn. 104) und damit die Abstimmungsfreiheit einer und eines jeden Abgeordneten, sich für oder gegen eine Gesetzesvorlage zu entscheiden. Die Freiheit der Abgeordneten bezieht sich dabei auf alle Entscheidungen, die sie im Parlament zu treffen haben, auch auf solche, die sie nicht in Gewissensnot bringen (David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004, Art. 7 Rn. 10). Mit dieser Abstimmungsfreiheit ist eine – gemäß Art. 50 Abs. 4a Satz 1 HV – bindende andere Vorlage unvereinbar, die die Abgeordneten der Bürgerschaft zum Erlass eines Gesetzes verpflichtet.

b) Eine andere Vorlage, die den Senat zur Ausarbeitung und Einbringung eines Gesetzentwurfs verpflichtet, verletzt den Grundsatz der Verfassungsorgantreue.

Der Grundsatz der Verfassungsorgantreue besagt, dass sich die Staatsorgane im Verhältnis zueinander so zu verhalten haben, dass sie bei Inanspruchnahme ihrer verfassungsmäßigen Kompetenzen auf die Interessen der anderen Verfassungsorgane Rücksicht zu nehmen haben (Sommermann in: v. Mangoldt/Klein/Starck, 7. Aufl. 2018, GG Art. 20, Rn. 225). Er gilt auch, wenn das Volk als Verfassungsorgan agiert (HVerfG, Urt. v. 14.12.2011, HVerfG 3/10, LVerfGE 22, 161, juris Rn. 132; HVerfG, Urt. v. 27.4.2007, HVerfG 4/06, LVerfGE 18, 232, juris Rn. 95). Für jedes Verfassungsorgan muss sichergestellt sein, dass es seine verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten verantwortlich und gewissenhaft, frei von Zeitnot und Pressionen ausüben kann (vgl. HVerfG, Urt. v. 27.4.2007, HVerfG 4/06, LVerfGE 18, 232, juris Rn. 93; Urt. v. 15.12.2004, 6/04, LVerfGE 15, 221, juris Rn. 76). Das aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung entwickelte Gebot der Organtreue verbietet es den Verfassungsorganen, in den Kernbereich der Kompetenzen eines anderen Verfassungsorgans einzudringen (vgl. BVerfG, Urt. v. 19.6.2012, 2 BvE 4/11, BVerfGE 131, 152, juris Rn. 115; VerfGH Thüringen, Urt. v. 19.12.2008, 35/07, LVerfGE 19, 513, juris Rn. 175; VerfGH Sachsen, Urt. v. 29.2.2008, Vf. 87-I-06, LVerfGE 20, 348, juris Rn. 97). Ein solcher von der Legislative zu beachtender unantastbarer Kernbereich kommt auch der Exekutive zu (HVerfG, Urt. v. 20.5.2003, 9/02, LVerfGE 14, 221, juris Rn. 75; Brechmann in: Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 6. Aufl. 2020, Art. 5, Rn. 10 m.w.N.). In diesem Kernbereich muss sie ihre Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse unkontrolliert durchlaufen können (BVerfG, Beschl. v. 17.6.2009, 2 BvE 3/07, BVerfGE 124, 78, juris Rn. 48; Beschl. v. 13.6.2017, 2 BvE 1/15, BVerfGE 146, 1, juris Rn. 93; Urt. v. 7.11.2017, 2 BvE 2/11, BVerfGE 147, 50, juris Rn. 229; VerfGH Bayern, Urt. v. 6.6.2011, Vf. 49-IVa-10, VerfGHE BY 64, 70, juris Rn. 69;

Lorz/Richterich in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 35, Rn. 99, S. 1101), um eine freie und eigenverantwortliche Willensbildung zu ermöglichen. Zum geschützten Bereich gehören nicht nur die Beratungen des Senatskollegiums selbst, sondern auch die vorbereitende Sachbehandlung innerhalb des Senats oder nachgeordneter Stellen (HVerfG, Urt. v. 6.7.1973, 1/73, HmbJVBl. 1973, 286 ff., UA S. 23; so auch VerfGH Bayern, Urt. v. 6.6.2011, Vf. 49-IVa-10, VerfGHE BY 64, 70, juris Rn. 69; allgemein U. Schliesky in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 5, Rn. 73, S. 247).

Vor diesem Hintergrund werden Aufträge des Parlaments an die Regierung zur Ausarbeitung von Gesetzesinitiativen grundsätzlich als zulässig und politisch wichtig, aber rechtlich unverbindlich angesehen (Butzer, AöR 1994, S. 61, 90 f.; Luch in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 10, Rn. 14; Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 743). Ein praktisches Bedürfnis hierfür ergibt sich daraus, dass das Parlament sich an die Regierung als Spitze der Verwaltung wegen der bei dieser vorhandenen Sachkompetenz zur Ausarbeitung von Gesetzesinitiativen wenden dürfen soll (Butzer, aaO., S. 93; Schenke, Die Verfassungsorgantreue, 1977, S. 107 ff.).

Würde hingegen durch einen erfolgreichen Volksentscheid mit einer anderen Vorlage ein Ersuchen an den Senat gerichtet, einen Gesetzentwurf auszuarbeiten und einzubringen, wäre dieses Ersuchen nach Art. 50 Abs. 4a Satz 1 HV verbindlich. Dem Senat verbliebe nicht die Möglichkeit, im Zuge des internen Entscheidungs- und Abstimmungsprozesses zu dem Ergebnis zu gelangen, dass die vorzunehmende Gesetzesänderung oder einzelne Teile hiervon aus übergeordneten politischen, rechtspraktischen oder sachlichen Gründen nicht zweckdienlich oder in ihrer unveränderten Umsetzung rechtlich unzulässig sind. Das Volk – handelnd in der Kompetenz der Bürgerschaft – würde damit Einfluss auf den internen Entscheidungsprozess der Exekutive nehmen und dessen Ergebnis vorgeben. Dieses vorgegebene Ergebnis müsste im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens sodann vom Senat – auch wenn es dessen eigentlichem Willen nicht entspräche – in eigener Verantwortlichkeit in die Bürgerschaft eingebracht werden. Eine solche Verpflichtung ist mit dem Grundsatz der Verfassungsorgantreue nicht zu vereinbaren.

Das Gesetzgebungsverfahren wird im Falle einer Regierungsvorlage durch den Senat bestimmt. Die eigene Gesetzesinitiative muss dem Senat aufgrund seiner internen Entscheidungsfindung zurechenbar sein. In der Folge trägt der Senat die politische Verantwortung für die Vorlage und kann daher nicht gezwungen werden, sich das Vorhaben einer Volksinitiative zu eigen zu machen. Eine Vorlage, die auf einen Gesetzgebungsakt gerichtet ist, überschreitet deshalb den Rahmen der anderen Vorlage nach Art. 50 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 HV. Diese ist be-

schränkt auf die – nach Art. 50 Abs. 4a Satz 1 HV verbindliche – Befassung mit einem Themenbereich, die – ggf. auch qualifizierte – Prüfung der Voraussetzungen oder Umsetzbarkeit bestimmter Vorhaben oder ein sonstiges, beispielsweise fiskalisches Handeln.

6. Das Volksbegehren ist in der maßgeblichen Auslegung zudem mit sonstigem höher-rangigem Recht nicht vereinbar, weil es der Freien und Hansestadt Hamburg an der erforderlichen Gesetzgebungskompetenz für das beabsichtigte gesetzliche Verbot des Transports und Umschlags von Rüstungsgütern über den Hamburger Hafen fehlt.

Gemäß Art. 70 Abs. 1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2022, BGBl. I S. 2478; GG) haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemisst sich gemäß Art. 70 Abs. 2 GG nach den Vorschriften des Grundgesetzes über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung. Im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden (Art. 71 GG). Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes werden insbesondere in Art. 73 GG benannt.

Die zu schaffende gesetzliche Regelung, die ein umfassendes Verbot von Transport und Umschlag von Rüstungsgütern sowie dessen Umsetzung zum Gegenstand hat, betrifft verschiedene Regelungsgegenstände. Zunächst ist der Transport von zum Handel bestimmten Kriegswaffen und anderen Waffen im Inland bis zum Verladeort im Hafen zu Handelszwecken – sei es per Schiff, LKW oder Zug – umfasst. Des Weiteren werden Vorgaben an die Verladeunternehmen des Hafens bezüglich des Inhalts der zulässigerweise zu ent- und beladenen Güter notwendig.

Ausweislich der Begründung der Volksinitiative handelt es sich bei Rüstungsgütern um solche im Sinne der Außenwirtschaftsverordnung vom 2. August 2013 (BGBl. I S. 2865; 2021 I S. 4304, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2022, BGBl. I S. 2632; AWW), also Güter, die vorrangig oder ausschließlich einer militärischen Verwendung dienen. Diese sind abschließend in der Ausführliste Teil I, Abschnitt A der AWW aufgezählt. Von den aufgezählten Gütern werden auch Kriegswaffen, d.h. zur Kriegsführung bestimmte Waffen umfasst, die in § 1 des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen in der Fassung vom 22. November 1990 (BGBl. I S. 2506, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2022, BGBl. I S. 2606; Kriegswaffenkontrollgesetz) und in der Anlage zum Kriegswaffenkontrollgesetz definiert werden.

Die Zuordnung einer Regelung zu einem Kompetenztitel erfolgt grundsätzlich anhand ihres (unmittelbaren) Regelungsgegenstandes, ihrer Wirkungen und Adressaten sowie des Normzwecks (BVerfG, Beschl. v. 25.3.2021, 2 BvF 1/20 u.a., BVerfGE 157, 223, juris Rn. 104 ff. m.w.N.; Urt. v. 7.7.1992, 1 BvL 51/86 u.a., BVerfGE 87, 1, juris Rn. 118 ff.).

Liegt eine ausschließliche Bundeszuständigkeit vor, bedingt diese eine – dem Gebot der Bundestreue entspringende – Verpflichtung der Länder, Maßnahmen zu unterlassen, mit denen im Wege der Bildung eines Landesstaatswillens politischer Druck auf Bundesorgane ausgeübt wird, die von ihnen unter Inanspruchnahme einer Bundeskompetenz getroffenen Sachentscheidungen zu ändern (BVerfG, Urt. v. 7.12.2021, 2 BvL 2/15, BVerfGE 160, 1, juris Rn. 56). Auch unterliegen Bund und Länder bei der Inanspruchnahme der ihnen zugewiesenen Gesetzgebungskompetenzen der aus dem Bundesstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG folgenden Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten. Die Bundestreue verpflichtet Bund und Länder, bei der Wahrnehmung ihrer Gesetzgebungskompetenzen die gebotene und ihnen zumutbare Rücksicht auf das Gesamtinteresse des Bundesstaates zu nehmen (BVerfG, Urt. v. 7.12.2021, 2 BvL 2/15, BVerfGE 160, 1, juris Rn. 71).

Das Volksbegehren fällt nach diesen Maßgaben in den Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 26 Abs. 2 GG betreffend die Kontrolle von Kriegswaffen (hierzu a]) und gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 GG über die Freizügigkeit des Warenverkehrs und den Waren- und Zahlungsverkehr mit dem Ausland (hierzu b]). Es betrifft ferner den Gegenstand der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Waffen- und Sprengstoffrecht gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 12 GG (hierzu c]). Wegen seines Hauptzwecks kann es nicht – auch nicht als Regelung des öffentlichen Sachenrechts – der Gesetzgebungskompetenz der Freien und Hansestadt Hamburg zugeordnet werden (hierzu d]).

a) Für Regelungen, die den Transport und Umschlag von Kriegswaffen betreffen, besteht keine Gesetzgebungskompetenz des Landes. Gemäß Art. 26 Abs. 2 Satz 1 GG dürfen zur Kriegsführung bestimmte Waffen nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, befördert und in Verkehr gebracht werden. Nach Art. 26 Abs. 2 Satz 2 GG regelt das Nähere ein Bundesgesetz. Mit der Vorschrift wird – außerhalb des Art. 73 GG – eine ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes statuiert (Degenhart in: Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 71 Rn. 3). Dieser Kompetenztitel umfasst bereits seinem Wortlaut nach den Transport und Umschlag von zur Kriegsführung bestimmten Waffen. Soll ein Verbot des Transports und Umschlags von Kriegswaffen im Sinne des Art. 26 Abs. 2 GG geregelt werden (vgl. zur Definition der Kriegswaffen § 1 des Kriegswaffenkontrollgesetzes), steht dem Bund die alleinige Gesetzgebungskompetenz zu.

Im Falle einer ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes ist der Landesgesetzgeber an einer entsprechenden Regelung gehindert. Es kommt nicht darauf an, ob der Bund

seine Gesetzgebungskompetenz ausfüllt (Uhle in: Dürig/Herzog/Scholz, 98. EL März 2022, GG Art. 71 Rn. 34). Die Sperrwirkung für die Landesgesetzgebung kann nach dem Wortlaut des Art. 71 GG nur durch eine ausdrückliche bundesgesetzliche Ermächtigung der Länder aufgehoben werden.

Eine solche ausdrückliche Ermächtigung besteht hingegen weder im Kriegswaffenkontrollgesetz noch in anderen Bundesgesetzen.

b) Für Regelungen, die den Transport von anderen Waffen im Inland sowie den grenzüberschreitenden Transport von Waffen zum Gegenstand haben, besteht ebenfalls eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 GG hat der Bund unter anderem die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über die Freizügigkeit des Warenverkehrs und den Waren- und Zahlungsverkehr mit dem Ausland. Die Freizügigkeit des Warenverkehrs und der Warenverkehr mit dem Ausland erfassen den Transport von Gütern aller Art im Inland sowie den grenzüberschreitenden Verkehr (Uhle in: Dürig/Herzog/Scholz, 98. EL März 2022, GG Art. 73 Rn. 107, 110). Dem liegt der Gedanke der Wirtschaftseinheit Deutschlands nach innen und nach außen zugrunde (Heintzen in: v. Mangoldt/Klein/Starck, 7. Aufl. 2018, GG Art. 73 Rn. 44). Nicht notwendig zur Begründung der Gesetzgebungskompetenz nach dieser Vorschrift ist eine handelspolitische Motivation des Gesetzgebers. Erfasst werden auch sicherheitsrechtliche Einfuhrbeschränkungen wie generell präventiv-polizeiliche Maßnahmen, Beschränkungen wegen des Artenschutzes sowie zur Durchsetzung sozialer Mindeststandards in den Herkunftsländern (vgl. Uhle in: Dürig/Herzog/Scholz, 98. EL März 2022, GG Art. 73 Rn. 112; Degenhart in: Sachs, 9. Aufl. 2021, GG Art. 73 Rn. 20).

Das Verbot des Transports jeglicher Rüstungsgüter über den Hamburger Hafen betrifft die Freizügigkeit des Warenverkehrs im Inland. Die von den Initiatoren mit der Regelung bezweckte Zielrichtung ist dabei ohne Bedeutung.

Weder das in Wahrnehmung der Gesetzgebungskompetenz nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 GG erlassene Außenwirtschaftsgesetz noch andere Bundesgesetze sehen eine ausdrückliche Ermächtigung der Länder für abweichende Regelungen im Sinne des Art. 71 GG vor, so dass es dem Land an der Gesetzgebungskompetenz betreffend den Warenverkehr mit Rüstungsgütern fehlt.

c) Schließlich besteht eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 12 GG, sofern im Rahmen des Verbots von Transport und Umschlag der sonstige Umgang mit Waffen aller Art geregelt werden muss. Nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 12 GG hat der Bund die alleinige Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Waffen- und Sprengstoffrechts. Inhaltlich erfasst der Kompetenztitel sämtliche regelungsrelevanten Fragen des jeweiligen Gegenstandsbereichs sowohl für Waffen als auch für Sprengstoffe, also insbesondere

sicherheits- und wirtschaftsrechtliche Fragen bei der Produktion, dem Handel einschließlich der Ein- und Ausfuhr oder den Modalitäten der Benutzung (Broemel in: v. Münch/Kunig, 7. Aufl. 2021, GG Art. 73 Rn. 53; Uhle in: Dürig/Herzog/Scholz/, 98. EL März 2022, GG Art. 73 Rn. 268). Für eine Regelung der weiteren Aspekte des Umschlags von Waffen, die ihren Regelungsschwerpunkt nicht im Anwendungsbereich einer der vorgenannten ausschließlichen Kompetenznormen findet, besteht demnach aufgrund einer ausschließlichen Kompetenz des Bundes ebenfalls keine Zuständigkeit der Freien und Hansestadt Hamburg.

d) Eine Zuständigkeit des Landes Hamburg für die von der Volksinitiative angestrebte Regelung ergibt sich auch nicht aus der Befugnis der Freien und Hansestadt Hamburg, das Recht der öffentlichen Sachen zu regeln.

Den Ländern steht gemäß Art. 70 Abs. 1 GG die Kompetenz zum Erlass von Vorschriften über ihr öffentliches Eigentum beziehungsweise das öffentliche Sachenrecht zu (vgl. BVerfG, Beschl. v. 10.3.1976, 1 BvR 355/67, BVerfGE 42, 20, juris Rn. 54 ff.; Uhle in: Dürig/Herzog/Scholz, 98. EL März 2022, GG Art. 70 Rn. 122). Im öffentlichen Sachenrecht bestimmt die Widmung Inhalt und Umfang des öffentlich-rechtlichen Status einer Sache und damit den zulässigen Umfang der Nutzung. Sofern und soweit der Hafen eine öffentliche Sache darstellt, bestimmt der Hafenträger und übergeordnet der Landesgesetzgeber den Widmungsumfang. Diesen können die Länder grundsätzlich frei bestimmen. Es steht ihnen daher frei, den Umfang nachträglich durch Teilentwidmung zu beschränken (BVerfG, Urt. v. 7.12.2021, 2 BvL 2/15, BVerfGE 160, 1, juris Rn. 86 ff.). Allerdings dürfen die Länder im Gewande einer Widmung keine Regelung treffen, die sich der Sache nach als Regelung eines von Art. 73 GG erfassten Lebensbereichs darstellt und damit in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes eingreift (BVerfG, Urt. v. 7.12.2021, 2 BvL 2/15, BVerfGE 160, 1, juris Rn. 89). Die ausschließliche Bundeszuständigkeit in Verbindung mit dem Gebot der Bundestreue (vgl. hierzu: BVerfG, Urt. v. 7.12.2021, 2 BvL 2/15, BVerfGE 160, 1, juris Rn. 71 ff.) verpflichtet die Länder, bei der Ausübung ihrer Landeskompetenz Maßnahmen zu unterlassen, die im Rahmen der Bundeskompetenz getroffene Sachentscheidungen des Bundes unterlaufen.

Der Sache nach betrifft das Volksbegehren gegen den Transport und Umschlag von Rüstungsgütern über den Hamburger Hafen nicht das öffentliche Sachenrecht. Nach seinem objektiven, unmittelbaren Regelungsgegenstand geht es dem Volksbegehren darum, aus friedenspolitischen Gründen den Transport und den Umschlag von Rüstungsgütern über den Hamburger Hafen zu verbieten. Eine Widmung oder Teilentwidmung des Hamburger Hafens wird weder in der anderen Vorlage noch in ihrer Begründung erwähnt. Zwar mag eine Beschränkung der zulässigen Nutzung des Hamburger Hafens – und damit die Widmung bzw. Teilentwidmung einer öffentlichen Sache – als Mittel zur Erreichung des Regelungszwecks in Frage kommen.

Der materielle Schwerpunkt des Volksbegehrens aber liegt im Verbot des Transports und Umschlags von Rüstungsgütern. Die gewünschte Verbotsregelung ist daher nicht dem öffentlichen Sachenrecht, sondern den vorgenannten ausschließlichen Kompetenztiteln des Bundes zuzuordnen. Im Wege einer Teilentwidmung können vom Bund kompetenzgemäß zum Transport und Umschlag von Rüstungsgütern getroffene Entscheidungen nicht verhindert werden. Hinzu kommt, dass das vom Volksbegehren erstrebte Verbot sich nicht auf die Gebiete des Hamburger Hafens beschränkt, die als öffentliche Sachen gewidmet sind. Ausweislich seines Wortlauts betrifft das Begehren vielmehr den gesamten Hafen, also auch die Flächen, die nicht als öffentliche Sache gewidmet sind, insbesondere Grundstücke, die im Eigentum oder Besitz Privater stehen.

Soweit die Präambel der Hamburgischen Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg die Aufgabe zuweist, im Geiste des Friedens eine Mittlerin zwischen allen Erdteilen und Völkern der Welt zu sein, ist dieser Programmsatz als Landesrecht von vornherein nicht geeignet, der Freien und Hansestadt Gesetzgebungszuständigkeiten zu vermitteln, die ihr nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes nicht zustehen.

7. Selbst wenn man der Auffassung folgte, dass das Begehren nicht auf den Erlass eines Gesetzes gerichtet ist, wäre die Vorlage mit sonstigem höherrangigem Recht nicht vereinbar. Denn die Umsetzung des Volksbegehrens wäre rechtlich unmöglich, da es an einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage für eine entsprechende untergesetzliche Regelung – etwa in Form einer Verordnung, Satzung oder Allgemeinverfügung – fehlt.

Nach Art. 56 Satz 1 HV ist die Verwaltung an Gesetz und Recht gebunden. Mit der erst am 3. November 2020 in die Hamburgische Verfassung eingeführten Regelung wurde dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung in der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg eigenständige Bedeutung eingeräumt. Von dem Grundsatz ist der Vorbehalt des Gesetzes umfasst, der besagt, dass die Exekutive für bestimmte Tätigkeiten einer formellgesetzlichen Grundlage bedarf (vgl. zur vergleichbaren Vorschrift des Art. 20 Abs. 3 GG Sommermann in: v. Mangoldt/Klein/Starck, 7. Aufl. 2018, GG Art. 20 Rn. 273). Dies gilt insbesondere dort, wo Grundrechte betroffen sind bzw. in die Freiheit oder das Eigentum Einzelner eingegriffen wird (Grzeszick in: Dürig/Herzog/Scholz, 98. EL März 2022, GG Art. 20 Rn. 111 ff.).

Für das Verbot von Transport und Umschlag von Rüstungsgütern über den Hamburger Hafen bedürfte es, da damit in Grundrechte der mit dieser Tätigkeit beschäftigten Transport- und Hafenunternehmen eingegriffen wird, einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage. Eine solche ist weder vorgetragen noch sonst ersichtlich. Insbesondere scheidet eine Umsetzung des begehrten Verbots durch eine Einschränkung der Widmung von öffentlichen Sachen im Hafengebiet aus. Die Bundestreue verpflichtet die Länder, keine Regelungen im Gewande einer

Widmung treffen, die sich der Sache nach als Regelung eines von Art. 73 GG erfassten Lebensbereichs darstellen (BVerfG, Urt. v. 7.12.2021, 2 BvL 2/15, BVerfGE 160, 1, juris Rn. 89). Dies wäre bei der Widmung einer Straße oder eines Gewässers, wonach etwa der Verkehr und Transport von bestimmten Gütern vom Gemeingebrauch ausgenommen wäre, indes der Fall. Denn eine derartige Widmung erweise sich nach ihrem objektiven Regelungsgehalt nicht als Regelung des öffentlichen Sachenrechts, sondern als Regelung der Freizügigkeit des Warenverkehrs im Sinne des Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 GG. Als solche beträfe sie einen Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes und verstieße gegen den Grundsatz der Bundestreue.

8. Die festgestellten Verstöße haben zur Folge, dass das „Volksbegehren gegen den Transport und Umschlag von Rüstungsgütern über den Hamburger Hafen“ insgesamt nicht durchzuführen ist. Eine teilweise Durchführung des Volksbegehrens kommt nicht in Betracht.

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.

Voßkühler

Dr. Berger

Prof. Dr. Boysen

Gericke

Dr. Jäger

Dr. Karthaus

Kreth

Dr. Lambiris

Dr. Verheyen