

WID - Im Fokus Nr. 17/10

Hamburgisches Verfassungsgericht: Die repräsentative Demokratie geht vor

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten¹ ist nicht nur Gegenstand politischer Diskussionen, sondern auch verfassungsgerichtlicher Entscheidungen². Jüngst hat das Hamburgische Verfassungsgericht die Durchführung eines verfassungsändernden Volksbegehrens abgelehnt (Urteil vom 13. Oktober 2016, Aktenzeichen: HVerfG 2/16). Insbesondere hielt es die in dem Gesetz geplante Ausdehnung der Volksgesetzgebung auf den Gegenstand der Abgaben für verfassungswidrig. Begründet hat es die Entscheidung auch mit einem der Landesverfassung immanenten Vorrang der repräsentativen Demokratie gegenüber der direkten Demokratie.

I. Gegenstand des Verfahrens

Das Verfahren betraf eine Volksinitiative, deren Gegenstand der Entwurf eines Gesetzes „zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg: Rettet den Volksentscheid - Stärkung der Demokratie in Hamburg“ war. Der Schwerpunkt des Gesetzentwurfs lag in einer erheblichen Umgestaltung der **Regelungen über Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide** nach der Hamburgischen Verfassung. Unter anderem sah der Gesetzentwurf vor, die Volksgesetzgebung auf Abgaben auszuweiten.

Der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg war der Auffassung, dass die Gesetzesvorlage gegen höherrangiges Recht verstoße und wandte sich an das Hamburgische Verfassungsgericht. Der Senat beantragte unter anderem festzustellen, dass das Volksbegehren „Rettet den Volksentscheid“ zur Stärkung der Demokratie in Hamburg“ nicht durchzuführen sei.

II. Entscheidungsgründe

Das Hamburgische Verfassungsgericht gab dem Feststellungsantrag des Senats statt³. Denn die mit der Gesetzentwurf verfolgten Begehren seien mit unverrückbaren Grundentscheidungen der Hamburgischen Verfassung nicht vereinbar.

1. Maßstab für die verfassungsgerichtliche Prüfung

Der Maßstab für eine inhaltliche Prüfung des Gesetzentwurfs ergebe sich aus der **Hamburgischen Verfassung** selbst, so das Verfassungsgericht.

Aus dem Wortlaut der Hamburgischen Verfassung ergebe sich - anders als etwa im Grundgesetz - keine direkte Grenze für Verfassungsänderungen. Dort gebe es die sogenannte **Ewigkeitsgarantie** (Art. 79 Abs. 3 GG), wonach eine Änderung des Grundgesetzes, durch welche die in der Verfassung niedergelegten Grundsätze berührt werden, unzulässig seien. Hierzu gehöre auch das **Demokratieprinzip**.

Die Hamburgische Verfassung binde aber den verfassungsändernden Gesetzgeber an ihre **identitätsstiftenden und -sichernden Grundentscheidungen**. Dem verfassungsändernden Gesetzgeber seien damit durch die Verfassung selbst Grenzen gesetzt. Zu den identitätsstiftenden und -sichernden Grundentscheidungen der Verfassung zählten alle **wesentlichen Merkmale freiheitlicher, rechts- und sozialstaatlicher Demokratie**⁴.

¹ Siehe hierzu auch WID-Im Fokus Nr. 17/5 „Alle Macht dem Volke?! - Chancen und Risiken von mehr direkter Demokratie“.

² Vgl. BayVerfGHE 53, 42; BremStGH, LVerfGE 11, 179; ThürVerfGH, ThürVBl. 2002, 31.

³ Zum Umgang mit Volksbegehren, die gegen Bestimmungen der rheinland-pfälzischen Landesverfassung verstoßen vgl. *Franke*, in: in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Auflage 2001, Art. 109 Rn. 14.

⁴ Vgl. Art. 3 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg.

2. Ausdehnung der Volksgesetzgebung auf Abgaben

Der Gesetzentwurf sah unter anderem vor, die Volksgesetzgebung auf den Gegenstand der Abgaben auszudehnen. So lautete Art. 50 Abs. 1 des überarbeiteten Gesetzentwurfs:

„Haushaltspläne, Bundesratsinitiativen, Personalentscheidungen, Tarife der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge können nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein.“

Danach wären Abgaben nicht von dem Gegenstand einer Volksinitiative ausgeschlossen. Zu den **Abgaben** zählen Geldleistungen an öffentliche Haushalte, die beispielsweise in Form von Steuern, Gebühren oder Beiträgen erfolgen⁵.

Das Verfassungsgericht sah in der vorgesehenen Ausdehnung der Volksgesetzgebung auf den Gegenstand der Abgaben einen Verstoß gegen das **Prinzip der repräsentativen Demokratie**. Denn eine solche Ausdehnung führe zu einer **Beseitigung der Gesamtverantwortung des Parlaments für den Haushalt**.

Indem die Hamburgische Verfassung die Freie und Hansestadt Hamburg zu einem demokratischen Staat erkläre, dessen Staatsgewalt vom Volke ausgehe, treffe sie eine Entscheidung zugunsten der Demokratie. Sie stütze sich auf das **Demokratieprinzip**, dem als einem Verfassungsgrundsatz zentrale Bedeutung zukomme⁶.

Nach der Konzeption der Verfassung werde die **Volkswillensbildung** grundsätzlich durch das **Parlament**, nämlich die Bürgerschaft als gewähltes Verfassungsorgan ausgeübt. Daneben sehe die Verfassung **anlassbezogen und temporär** die Bildung von **Volksinitiativen** vor, um den Volkswillen einer der verfassungsrechtlich vorgesehenen Entscheidungsformen zuzuführen⁷.

Zwar seien Volkswillensbildung und parlamentarische Willensbildung gleichrangig⁸. Jedoch sei dem Volksgesetzgeber im Vergleich zum parlamentarischen Gesetzgeber nicht auch quantitativ und qualitativ der gleiche oder gar ein höherer Stellenwert einzuräumen. **Eine substantielle**

Verlagerung der legislativen Aufgaben vom parlamentarischen Gesetzgeber auf die Volksgesetzgebung sei mit dem Demokratieprinzip, so wie es in der Hamburgischen Verfassung verankert sei, nicht vereinbar.

Zur Auslegung der Hamburgischen Verfassung sei das **Homogenitätsgebot** des Grundgesetzes (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) heranzuziehen. Danach müsse die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des **demokratischen** Rechtsstaats im Sinne des Grundgesetzes entsprechen. Da zu diesen Grundsätzen auch die Staatsform der repräsentativen Demokratie gehöre, sei das als selbstverständlich vorausgesetzte **Übergewicht des parlamentarischen Gesetzgebers** nicht in Frage zu stellen. Zwar erkenne auch das Grundgesetz das Volk in Rahmen landesverfassungsrechtlicher Möglichkeiten zur Herrschaftsausübung durch Abstimmungen als gleichwertig an, es garantiert jedoch zugleich dem Repräsentationsorgan - also den **Landesparlamenten** - eine substantielle Aufgabenzuweisung im Sinne **quantitativ und qualitativ genügender Entscheidungsbefugnisse**⁹.

Zu den konkreten Auswirkungen des Demokratieprinzips gehöre der **Grundsatz der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Parlaments**. Im System der repräsentativen Demokratie müsse das Parlament über ein Mandat zur kohärenten Verwirklichung seiner Politik verfügen. Andernfalls würde der essentielle Zusammenhang zwischen der Wahl eines Parlaments und dem Zur-Verantwortung-gezogen-werden zerbrechen. Dies gelte nicht nur für die Feststellung des Haushalts durch das Parlament, sondern auch für die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben. In Gefahr gerate der **Zusammenhang zwischen Wahl und Verantwortung** demnach nicht nur, wenn dem Parlament die Feststellung des Haushalts entzogen würde. Grundsätzlich tangierten auch andere finanzwirksame Plebiszite, die zu einer Vorwegbindung des Haushaltsgesetzgebers führten, die Budgetverantwortung.

Zwar sei es schwierig, genau zu bestimmen, ab welchem Ausmaß durch die finanziellen Auswirkungen der Volksgesetzgebung unzulässig in

⁵ Vgl. *Hebeler*, in: in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 108 a Rn. 10.

⁶ HVerfG, NVwZ 2016, 381.

⁷ HVerfG, NordÖR 2007, 312.

⁸ HVerfG, NordÖR 2005, 109.

⁹ HVerfG, NordÖR 2005, 109.

die Budgetverantwortung des Parlaments eingegriffen werde. Es stehe jedoch fest, dass eine grundsätzliche Öffnung der Volksgesetzgebung für den Gegenstand der Abgaben ebenso gegen das Demokratieprinzip verstoße wie eine Einbeziehung auch des Haushaltsplans. Es könne nicht sein, dass dem Parlament zwar die Gesamtverantwortung für den Haushaltsplan als einem staatsleitenden Hoheitsakt, der in Umfang und Struktur die Gesamtpolitik widerspiegele, obläge, es aber bei seinem Vollzug die Einschränkungen hinzunehmen habe, die sich aus Volksgesetzgebung im Bereich des Abgabenrechts ergäben. Im Ergebnis werde das **Parlament** so zur **Aufgabe seiner Verantwortung** gezwungen, **ohne dass ein in gleicher Weise legitimierter und damit verantwortlich zu machender „Volksgesetzgeber“** an seine Stelle träte.

III. Fazit

1. Prüfungsmaßstab: „Ewigkeitsgarantie“

Aus dem Wortlaut der Hamburgischen Verfassung ergibt sich keine direkte Grenze für Verfassungsänderungen. Das Verfassungsgericht leitet daher eine Bindung der verfassungsändernden Gewalt an höherrangiges Recht aus der Hamburgischen Verfassung selbst her.

In **Rheinland-Pfalz** sieht die Landesverfassung dagegen eine „**Ewigkeitsgarantie**“ - ähnlich wie im Grundgesetz - vor. Danach sind verfassungsändernde Gesetze, welche die Grundsätze der Landesverfassung verletzen, unzulässig (vgl. Art. 129 Abs. 2 LV)¹⁰. Verfassungsänderungsfest ist damit auch das in der Verfassung verankerte **Demokratieprinzip**¹¹. Dieses Prinzip verlangt die Legitimierung einer jeden staatlichen Herrschaftsausübung durch den **Willen des Volkes**, ohne aber im Einzelnen zu bestimmen,

wie der Vermittlungsprozess zwischen dem Willen der Bürgerinnen und Bürger und dem Handeln des Staates organisiert wird¹².

2. Vorrang der repräsentativen Demokratie

Nach Auffassung des Hamburgischen Verfassungsgerichts folgt aus dem in der Verfassung verankerten Demokratieprinzip und dem Homogenitätsgebot ein auch **gegen Verfassungsänderungen immuner Vorrang der repräsentativen Demokratie** gegenüber der direkten Demokratie¹³. Das Hamburgische Verfassungsgericht dürfte damit das erste Gericht in der Bundesrepublik Deutschland sein, welches einen solchen Vorrang statuiert. Mit den abweichenden Auffassungen, die im Schrifttum hierzu vertreten werden, setzt sich das Verfassungsgericht aber nicht auseinander¹⁴.

Klar ist, dass die Entscheidung des Parlaments ein Höchstmaß an Legitimation vermittelt, das hinter dem unmittelbar vom Volk geäußerten Willen nicht zurücksteht¹⁵. Im Hinblick auf die **demokratische Legitimation** sind also die unmittelbaren Entscheidungen durch das Volk (etwa Volksentscheide) und die repräsentative Demokratie grundsätzlich **gleichrangig**¹⁶.

Sowohl aus dem Grundgesetz als auch aus der Landesverfassung ist jedenfalls eine faktische **Bevorzugung der repräsentativen Demokratie** gegenüber der direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten erkennbar¹⁷. Diese ist dem parlamentarischen System, bei dem der Wille des Volkes durch die gewählten Volksvertreter ausgeübt wird, immanent. In größeren, bevölkerungsreichen Flächenstaaten - wie der Bundesrepublik Deutschland oder auch den einzelnen Bundesländern - ist die Ausübung der staatlichen Herrschaft schon **aus tatsächlichen, praktischen Gründen** auf eine Repräsentation angewiesen¹⁸.

¹⁰ Näher hierzu: *Held*, in: in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 129 Rn. 17 ff.

¹¹ *Held*, in: in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 129 Rn. 24.

¹² *Sachs*, in: ders., GG, 7. Aufl. 2014, Art. 79 Rn. 65 f.

¹³ *Becker*, NJW 2016, 1708 (1709); *Kaiser*, DÖV 2017, 716 (719).

¹⁴ Hierzu kritisch *Becker*, NJW 2016, 1708 (1710); *Kaiser*, DÖV 2017, 716 (720).

¹⁵ *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, GG (Losebl., Stand: Juni 2017), Art. 79 Rn. 129.

¹⁶ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG (Losebl., Stand: Sept. 2017), Art. 20 Rn. 62; *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 79 Rn. 34.

¹⁷ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG (Losebl., Stand: Sept. 2017), Art. 20 Rn. 64; *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 79 Rn. 34.

¹⁸ *Hain*, in: v. Mangoldt/Klein/Stark, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 79 Rn. 81.