

# **BÜRGERSCHAFT**

## **DER FREIEN UND HANSESTADT HAMBURG Drucksache 21/**

21. Wahlperiode

### **Antrag (Diskussionsgrundlage) der Abgeordneten ... und Fraktion**

#### **Betr.: Änderung der Verfassung – Bewährte Rechtsgrundlage zu Volksentscheiden um die Möglichkeit eines „Hamburg-Referendums“ ergänzen**

Hamburg hat ein vorbildliches System direktdemokratischer Bürgerbeteiligung. Nachdem Hamburg Volksentscheide erst 1996 eingeführt, dieses Instrument eine durchaus wechselvolle Geschichte durchlebt hatte, gelang es erst in den letzten Jahren, in einem breiten Konsens eine von der gesamten Bürgerschaft und den in diesem Feld besonders Aktiven von Mehr Demokratie e.V. getragene Regelung in die Hamburger Verfassung und ins Volksabstimmungsgesetz einzufügen. In der letzten Wahlperiode wurde erreicht, auf der Ebene des einfachen Gesetzes diese Regelung noch rechtssicherer und anwendungsfreundlicher für alle Beteiligten zu machen. Auch die Verbindlichkeit von Volksentscheiden wurde näher ausgestaltet und durch das Element des „fakultativen Referendums“ abgesichert. Es verwundert vor diesem Hintergrund nicht, dass im bundesweiten Vergleich Hamburg im Volksentscheidsrating von Mehr Demokratie e.V. regelmäßig vorne liegt.

Bereits in der letzten Wahlperiode wurde auch angesichts großer Infrastruktur-entscheidungen im politischen Raum vielfach diskutiert, ob das sehr ausdifferenzierte Volksentscheids-Regelwerk durch ein Element des von Senat und/oder Bürgerschaft initiierten Referendums systemkonform ergänzt werden sollte. Die CDU-Fraktion hatte demgegenüber eine einfachgesetzliche Ergänzung in Gestalt eines im Ergebnis unverbindlichen Volksbefragungsgesetzes vorgeschlagen. Im Zuge der Überlegungen für eine Hamburger Olympiabewerbung haben diese Überlegungen zum Ende der Wahlperiode an Fahrt aufgenommen, ohne dass sie zu einem Abschluss geführt werden konnten. Über Fraktionsgrenzen hinweg bestand jedoch Einigkeit, dass im Falle einer Olympiabewerbung die Hamburgerinnen und Hamburger das letzte Wort haben sollen.

Der erste „Anwendungsfall“ Olympiabewerbung ist aufgrund der Entscheidung des DOSB nun eingetreten und deshalb gilt es, in einem möglichst breiten Konsens die Überlegungen zur Frage Referendum/Volksbefragung sehr zeitnah zu einem Ergebnis zu führen, um eine von allen gewollte direktdemokratische Entscheidung der Hamburgerinnen und Hamburger zu Olympia im Herbst 2015 verfahrensrechtlich zu ermöglichen. Die vielfältigen verfassungspolitischen Diskussionen der letzten Wochen, Monate und Jahre sind dabei mit einzubeziehen.

Aufgrund der vielfältigen Hamburger Erfahrungen ist vor diesem Hintergrund eine unverbindliche direktdemokratische Entscheidungsform abzulehnen; sie würde im Widerspruch stehen zu den bundesweit vorbildlichen Regelwerken in Art. 50 HV.

Eine einfachgesetzliche Volksbefragung kann keine Verbindlichkeit im Hinblick auf nachlaufende Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide entfalten. Doch gerade diese Verbindlichkeit hat den Hamburgerinnen und Hamburgern wieder das Vertrauen in Volksentscheide zurückgegeben. Ein neues Instrument sollte sich – trotz notwendiger Unterschiede - daher systematisch in das bestehende Regelwerk sachgerecht einfügen, dieses vernünftig ergänzen und demgegenüber gerade kein verfassungspolitischer Fremdkörper sein. Und die Hamburgerinnen und Hamburger sollten – bezogen auf den ersten „Anwendungsfall“ Olympia – darauf vertrauen können, dass ihr Wort am Schluss auch gilt und – mit fairen Regeln - weder Politik noch spätere Volksinitiativen dieses wieder aufheben.

Angesichts der Kürze der Zeit werden sich nicht alle Fragestellungen zu möglichen anderen Weiterentwicklungen der Hamburger Volksentscheide beantworten lassen. Die verfassungspolitische Diskussion geht also weiter und Mehr Demokratie e.V. hat bereits eine weitere Volksinitiative – auch zu hier behandelten Fragen – in Vorbereitung. Gleichwohl ist mit Blick auf eine notwendige Entscheidung der Hamburgerinnen und Hamburger im Herbst 2015 zur Olympiabewerbung jetzt Handlungsbedarf, der erzielte Zwischenstand und Konsens in der Bürgerschaft muss jetzt gesetzlich ordentlich umgesetzt werden.

Vorgeschlagen wird die Einfügung eines Art. 50 Absatz 4b in die Verfassung; die normativ sinnvolle Ergänzung zum Regelwerk der Volksentscheide ist damit – bei allen notwendigen systematischen Unterschieden zum „normalen“ Volksentscheid - sichergestellt. Um Verwechslungen zu vermeiden und die Sonderstellung eines solchen direktdemokratischen Entscheidungselement zu unterstreichen, soll es „Hamburg-Referendum“ heißen.

Der die wichtigsten Fragen abgewogen beantwortende Verfassungsänderungsvorschlag (Ziff. I des Petitums) wird durch eine entsprechende, nach der ersten Lesung der Verfassungsänderung aus der Mitte der Bürgerschaft vorzulegende Novelle des Volksabstimmungsgesetzes zu ergänzen sein. Gleichzeitig ist der Senat bereits jetzt angehalten, die Vorbereitung für ein Olympia-Referendum im Herbst aufzunehmen (Ziff. II des Petitums).

## **I. Die Bürgerschaft möge das folgende Gesetz beschließen:**

### **Sechzehntes Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt**

Hinter Artikel 50 Absatz 4 a der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 (Sammlung des bereinigten hamburgischen Landesrechts I 100-a), zuletzt geändert am 13. Dezember 2013 (HmbGVBl. S. 499), wird folgender Absatz 4 b eingefügt:

„(4 b) <sup>1</sup>Die Bürgerschaft kann auf Antrag des Senats Gesetzentwürfe oder andere Vorlagen zum Volksentscheid stellen (Hamburg-Referendum).

<sup>2</sup>Beschlüsse der Bürgerschaft nach Satz 1 bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen. <sup>3</sup>Die Bürgerschaft beschließt auf

Vorschlag des Senats über den Termin des Hamburg-Referendums. <sup>4</sup>Ein zum Zeitpunkt der Beschlussfassung der Bürgerschaft nach Satz 2 mit der erforderlichen Zahl der Unterschriften unterstütztes Volksbegehren zum selben Gegenstand kann auf Antrag der Volksinitiatoren als Gegenvorlage dem Hamburg-Referendum beigefügt werden. <sup>5</sup>Gleiches gilt für eine zum Zeitpunkt der Beschlussfassung der Bürgerschaft nach Satz 2 mit der erforderlichen Zahl der Unterschriften unterstützte Volksinitiative, wenn ein Zwanzigstel der Wahlberechtigten die Gegenvorlage im Rahmen einer Sammlung von Unterschriften zwischen dem 14. und 35. Tag nach der Beschlussfassung der Bürgerschaft nach Satz 2 unterstützt. <sup>6</sup>Der Gesetzentwurf oder die andere Vorlage ist angenommen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden zustimmt; Verfassungsänderungen bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der Abstimmenden. <sup>7</sup>Gesetze und Beschlüsse über andere Vorlagen, die durch Hamburg-Referendum zustande gekommen sind, können innerhalb der laufenden Wahlperiode der Bürgerschaft, mindestens aber für einen Zeitraum von drei Jahren nicht im Wege von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid geändert werden. <sup>8</sup>Im Übrigen gelten Absätze 4 und 4a entsprechend.“

### **Begründung**

Vorgeschlagen wird die Einfügung eines Art. 50 Absatz 4b in die Verfassung; die normativ sinnvolle Ergänzung zum Regelwerk der Volksentscheide ist damit – bei allen notwendigen systematischen Unterschieden zum „normalen“ Volksentscheid – sichergestellt. Um Verwechslungen zu vermeiden und die Sonderstellung eines solchen direktdemokratischen Entscheidungselement zu unterstreichen, soll es – legaldefiniert in Satz 1 – „Hamburg-Referendum“ heißen.

Der Verfassungsgesetzgeber unterstreicht damit, dass er – mit Rücksicht auf den Schutz der parlamentarischen Entscheidungsrechte und unter Wahrung der Rechte von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheid – gerade keinen inflationären Gebrauch dieser Verfassungsergänzung anstrebt, sondern die Anwendungsfälle ganz bewusst auf wenige gesamtstädtisch relevante Fragestellungen von grundsätzlicher Bedeutung beschränkt bleiben soll. Die in Satz 1 formulierte Einleitungshürde ist bewusst hoch gestaltet. Die beiden Verfassungsorgane sollen zusammenwirken. Dem Senat als Träger des Staatswohls, als Rechtsträgers für sämtliche Verbindlichkeiten der Stadt im inneren wie im äußeren soll das Initiativrecht zustehen. Der Senat ist in besonderer Weise zur Sachlichkeit, zur Bestimmtheit und zu normenklaren Fragestellungen verpflichtet, diese Gedanken (und eben nicht die Sorge um tendenziöse Fragestellungen) sollen besonders dieses Referendumsverfahren prägen. Die Bürgerschaft hat für die Einleitung das entscheidende letzte Wort; hier gilt ein Zwei-Drittel-Vorbehalt, um den Ausnahmecharakter dieses Verfahrens zu unterstreichen. Die Frage, ob das Volk zur Entscheidung berufen wird, soll eben nicht dem normalen Spiel von Regierungs- und Oppositionsfraktionen unterliegen; hier soll breite Einigkeit erforderlich sein (Satz 2). Demgegenüber unterliegt der Terminbeschluss (Satz 3) der einfachen Mehrheit. Damit geht einher, dass ein Abstimmungstag regelhaft auch an Nicht-Wahltagen sein kann, dann aber mit vereinfachten, besonders bürgerfreundlichen d.h. in der Regel Brief-Abstimmungsmöglichkeiten.

Das Spannungsfeld zu bestehenden Volksinitiativen und Volksbegehren soll fair geklärt werden. So kann ein zum Zeitpunkt der Beschlussfassung der Bürgerschaft nach Satz 2 mit der erforderlichen Zahl der Unterschriften unterstütztes Volksbegehren zum selben Gegenstand auf Antrag der Volksinitiatoren als Gegenvorlage dem Volksentscheid beigefügt werden (Satz 4); maßgeblich ist also nicht die formelle Zustandekommensentscheidung des Senats, sondern, ob die erforderlichen Unterschriften spätestens mit dem Antrag auf

Gegenvorlage beigebracht werden können. Gleiches gilt für eine zum Zeitpunkt der Beschlussfassung der Bürgerschaft nach Satz 2 mit der erforderlichen Zahl der Unterschriften unterstützte Volksinitiative, wenn ein Zwanzigstel der Wahlberechtigten die Gegenvorlage im Rahmen einer Sammlung von Unterschriften zwischen dem 14. und 35. Tag nach der Beschlussfassung der Bürgerschaft nach Satz 2 unterstützt (Satz 5). Auch eine entsprechend unterstützte Volksinitiative kann also, wenn sie in der entsprechenden Frist auch die Unterschriften für die zweite Hürde nimmt, noch Zugang zur Gegenvorlage erhalten. Das ist zwar ambitioniert, aber gleichwohl fair und angesichts des notwendigerweise insgesamt etwas kürzeren Verfahrens unvermeidlich. Gleichwohl wird damit vermieden, dass mit einem von Senat und Bürgerschaft gestarteten Volksentscheid gezielt eine Volksinitiative unterlaufen werden kann. Ein angemessenes Maß an gegenseitiger Rücksichtnahme wird damit von vornherein in diesem Verfahren kodifiziert.

Das Mehrheitserfordernis wird je nach Gegenstand in Satz 6 niedergelegt; ein (Beteiligungs- oder Zustimmung-)Quorum ist weder erforderlich noch geboten, da die das Verfahren tragenden Verfassungsorgane die erforderliche demokratische Legitimation quasi in das Verfahren „mitbringen“.

Die Sätze 7 und 8 regeln die notwendige Verbindlichkeit. Nach dem Vorbild aus Art. 50 HV alte Fassung soll ein so zustande gekommenes Ergebnis jedenfalls in der Regel für die laufende Wahlperiode der Bürgerschaft Geltung auch gegenüber nachlaufenden Volksinitiativen beanspruchen. Nach Ablauf der Sperrfrist sind Volksinitiativen zu diesem Gegenstand wieder zulässig. Die Sperrfrist beginnt erst mit dem erfolgreichen Referendum; der Umgang mit Volksinitiativen zum selben Gegenstand, die erst nach der Gegenvorlagemöglichkeit, aber vor dem Referendum starten, wird im Rahmen des Ausführungsgesetz näher zu regeln sein. Durch den Verweis auf Absatz 4 und 4a ist auch die Verbindlichkeit gegenüber Senat und Bürgerschaft sichergestellt. Wollen Senat und/oder Bürgerschaft zur Vorlagefrage nach dem Referendum anders entscheiden als das Volk, ist damit das fakultative Referendum eröffnet – das Volk behält also das letzte Wort, wenn es das möchte.

**II. Die Bürgerschaft möge ferner beschließen, den Senat zu ersuchen, bereits jetzt die Vorbereitung für einen entsprechenden, von der gesamten Bürgerschaft ausdrücklich gewolltes Hamburg-Referendum zur Olympia-Bewerbung im Herbst aufzunehmen.**