

Antrag

**der Abgeordneten Olaf Steinbiß, Barbara Duden, Dr. Andreas Dressel,
Regina-Elisabeth Jäck, Milan Pein, Dr. Mathias Petersen, Frank Schmitt,
Carola Veit (SPD) und Fraktion**

**der Abgeordneten Karin Prien, Andre Trepoll, Dietrich Wersich,
Michael Westenberger, Dennis Thering, Birgit Stöver, Dennis Gladiator
(CDU) und Fraktion**

**der Abgeordneten Farid Müller, Dr. Anjes Tjarks, Christiane Blömeke,
Antje Möller, Dr. Carola Timm (GRÜNE) und Fraktion**

**zu Drs. 21/375 (Bericht des Verfassungs- und Bezirksausschusses zum Thema
„Durchführung einer Volksbefragung zur Ausrichtung von Olympischen und
Paralympischen Spielen in Hamburg“)**

**Betr.: Änderung der Verfassung – Bewährte Rechtsgrundlage zu Volksent-
scheidungen um die Möglichkeit von „Bürgerschaftsreferenden“ erweitern**

Hamburg hat ein vorbildliches System direktdemokratischer Bürgerbeteiligung. Nachdem Hamburg Volksentscheide erst 1996 eingeführt und dieses Instrument eine durchaus wechselvolle Geschichte durchlebt hatte, gelang es erst in den letzten Jahren, die in einem breiten Konsens 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 rechts-sicherer 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. Schon das zeigt, dass für eine grundsätzliche Überarbeitung beziehungsweise Reform der direkten Demokratie in unserer Stadt kein Anlass besteht, allenfalls für punktuelle Korrekturen beziehungsweise Ergänzungen.

Bereits in der letzten Wahlperiode wurde auch angesichts großer Infrastrukturentscheidungen im politischen Raum vor diesem Hintergrund 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 hierzu sehr frühzeitig eine einfachgesetzliche Ergänzung in Gestalt eines Volksbefragungsgesetzes vorgeschlagen, deren Ergebnisse politisch aber nicht rechtlich verbindlich sein sollten. 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 für Hamburg 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 miteinzubeziehen. Eine Sachverständigenanhörung hat die wichtigsten Fragen hierzu einer Klärung zugeführt, was mit dem vorliegenden Antrag aufgegriffen wird.

Eine einfachgesetzliche Volksbefragung wäre vor diesem Hintergrund ein zu großes verfassungsrechtliches Risiko. Auch eine verfassungsrechtlich abgesicherte Volksbefragung kann keine Verbindlichkeit im Hinblick auf nachlaufende Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide entfalten. Aufgrund der vielfältigen Hamburger Erfahrungen ist aber gerade eine verbindliche direktdemokratische Entscheidungsform zu bevorzugen; 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 – gerade 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. Auch wenn ein Referendum nur für Olympia verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch denkbar ist, haben sich die antragstellenden, zusammen über die verfassungsändernde Mehrheit verfügenden Fraktionen entschieden, nicht den Weg eines Einzelfallgesetzes zu gehen, sondern eine allgemeine Regelung zu treffen.

Die verfassungspolitische Diskussion zu diesen Fragen wird weitergehen. Außerdem kündigt sich eine Volksinitiative mit größeren Reformvorschlägen an, die voraussichtlich unter anderem Parlamentsreferenden mit wesentlich geringeren Hürden, aber aus Sicht der antragstellenden Fraktionen erheblich größeren Gefahren für die Handlungsfähigkeit von Bürgerschaft und Senat zum Inhalt haben soll. Angesichts des aktuellen Entscheidungsbedarfs im Hinblick auf eine Olympia-Entscheidung ist es deshalb angezeigt, den erzielten Zwischenstand und Konsens in der Bürgerschaft jetzt sachgerecht gesetzlich umzusetzen. Mit einer Evaluationsklausel ist sichergestellt, dass man auf Weiterentwicklungen in der verfassungspolitischen Diskussion eingehen kann.

Vorgeschlagen wird daher die Einfügung eines Artikels 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 starke Stellung der Bürgerschaft in diesem Verfahren zu unterstreichen, soll es „Bürgerschaftsreferendum“ heißen.

Der die wichtigsten Fragen abgewogen beantwortende Vorschlag zur Ergänzung und Änderung der Verfassung (Ziffer 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 mit neutraler Fragestellung und Verfahrensgestaltung im Herbst aufzunehmen (Ziffer II. 1. des Petitums). Eine sachgerechte, verbindliche Evaluation (Ziffer II. 2. des Petitums) soll das neue Instrument begleiten, um gegebenenfalls Nachjustierungen zu ermöglichen.

I. Die Bürgerschaft möge das folgende Gesetz beschließen:

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

vom....

Artikel 1

Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg

Artikel 50 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 wie folgt geändert:

1. Hinter Absatz 4a wird folgender Absatz 4 b eingefügt:

„(4 b) ¹Die Bürgerschaft kann auf Vorschlag des Senats oder mit dessen Zustimmung einen Gesetzentwurf oder eine andere Vorlage von grundsätzlicher und gesamtstädtischer Bedeutung zum Volksentscheid stellen (Bürgerschaftsreferendum). ²Beschlüsse der Bürgerschaft nach Satz 1 bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl. ³Anträge nach Satz 1 aus der Mitte der Bürgerschaft sind von zwei Dritteln der Abgeordneten der Bürgerschaft einzubringen. ⁴Die Bürgerschaft beschließt auf Vorschlag des Senats mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl über den Termin des Bürgerschaftsreferendums. ⁵Ein zum Zeitpunkt der Beschlussfassung der Bürgerschaft nach Satz 1 mit der erforderlichen Zahl von Unterschriften unterstütztes Volksbegehren zum selben Gegenstand ist dem zum Volksentscheid gestellten Gesetzentwurf oder der zum Volksentscheid gestellten anderen Vorlage auf Antrag der Volksinitiatoren als Gegenvorlage beizufügen. ⁶Dasselbe gilt für eine zum Zeitpunkt der Beschlussfassung der Bürgerschaft nach Satz 1 zustande gekommene zulässige Volksinitiative, wenn sie im Rahmen einer Sammlung von Unterschriften zwischen dem 14. und 35. Tag nach der Beschlussfassung der Bürgerschaft nach Satz 1 von einem Zwanzigstel der Wahlberechtigten unterstützt wird. ⁷Der Gesetzentwurf, die andere Vorlage oder die Gegenvorlage ist angenommen, wenn sie die in Absatz 3 Sätze 10 bis 13 genannten Mehrheiten erreicht. ⁸Eine außerhalb des Tages der Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag zur Abstimmung stehende Verfassungsänderung ist angenommen, wenn zwei Drittel der Abstimmenden und mindestens die Hälfte der Wahlberechtigten zustimmen. ⁹Gesetze und Beschlüsse über andere Vorlagen, die durch Bürgerschaftsreferendum 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. ¹⁰Volksabstimmungsverfahren zum selben Gegenstand, die nicht als Gegenvorlage beigefügt werden, ruhen bis zum Ablauf der Frist nach Satz 9. ¹¹Im Übrigen gelten Absätze 4 und 4a entsprechend.“

2. Absatz 6 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„Das Hamburgische Verfassungsgericht entscheidet auf Antrag des Senats, der Bürgerschaft, eines Fünftels der Abgeordneten der Bürgerschaft oder der Volksinitiatoren über die Durchführung von Volksbegehren, Volksentscheid und Bürgerschaftsreferendum.“

3. In Absatz 7 Satz 2 wird die Textstelle „Absatz 2 Satz 4 und Absatz 3 Satz 3“ durch die Textstelle „Absatz 2 Satz 4, Absatz 3 Satz 3 und Absatz 4 b Satz 6“ ersetzt.

Artikel 2

Evaluation

Nach dem ersten Bürgerschaftsreferendum berichtet der Senat der Bürgerschaft über dessen Durchführung. Auf Basis dieses Berichts überprüft die Bürgerschaft die erstmalige Anwendung und die bisherigen Auswirkungen sowie die weitere Anwendung des Bürgerschaftsreferendums.

Begründung

Vorgeschlagen wird die Einfügung eines Artikels 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 besondere Stellung dieses direktdemokratischen Entscheidungselements bei Betonung der Rolle der Bürgerschaft zu unterstreichen, soll es – legaldefiniert in Satz 1 – „Bürgerschaftsreferendum“ heißen.

Der Verfassungsgesetzgeber unterstreicht in Satz 1 ferner, 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 beschränken will. Gegenstand können zum Beispiel wichtige infrastrukturelle Leitentscheidungen sein, die eine gewisse Verlässlichkeit über mehrere Legislaturperioden benötigen. Die Gewichtung der verschiedenen verfassungsrechtlichen Akteure soll sich nicht verändern.

Die in Satz 1 formulierte Einleitungshürde ist bewusst hoch gesetzt. Die beiden Verfassungsorgane sollen zusammenwirken, um ein Referendum auf den Weg bringen zu können. Dem Senat als Rechtsträger für sämtliche Verbindlichkeiten der Stadt im inneren wie im äußeren (vergleiche Artikel 43 HV) soll auf der einen Seite das Initiativrecht zustehen. Auf der anderen Seite soll auch die Bürgerschaft einen entsprechenden Antrag stellen können; insoweit aber mit der Einschränkung (Satz 3), dass bereits dieser Antrag von mindestens zwei Dritteln der Abgeordneten in die Bürgerschaft einzubringen ist. Ein Antrag, der dieses Quorum nicht erfüllt, kann bereits nicht auf die Tagesordnung der Bürgerschaft gelangen. Damit sollen rein tagespolitisch motivierte Manöver zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen schon auf der Ebene der Antragstellung vermieden werden. Eine breite Einigkeit ist von vornherein Voraussetzung des Verfahrens.

Im Falle einer Bürgerschaftsinitiative ist die Senatszustimmung einzuholen. Im Falle einer Senatsinitiative hat die Bürgerschaft wie zum Beispiel bei Haushaltsvorlagen des Senats auch das Recht, die Referendumsvorlage zu beraten und in gegebenenfalls geänderter Fassung zum Referendum vorzulegen. Der Bürgerschaftsbeschluss über die Einleitung des Referendums ist mit zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl zu fassen. Die Frage, ob das Volk zur Entscheidung berufen wird, soll nicht dem üblichen Antagonismus von Regierungs- und Oppositionsfraktionen unterliegen; hier soll breite Einigkeit im Parlament erforderlich sein (Satz 2). Wegen der großen Bedeutung der Verfahrensgestaltung unterliegt auch der Terminbeschluss (Satz 3) der qualifizierten Mehrheit. Selbstverständlich kann der Referendums- und der Terminvorschlag in einer Vorlage zusammengeführt werden, beide Fragen müssen nur separat abgestimmt werden können.

Anders als bei „normalen“ Volksentscheiden, die vor allem auf Wahltag hin terminiert werden, wird ein Referendum gerade auch an Nicht-Wahltagen stattfinden, dann aber mit vereinfachten, besonders bürgerfreundlichen, das heißt in der Regel Briefabstimmungsmöglichkeiten. Dies wird im Ausführungsgesetz zu regeln sein.

Das Spannungsfeld zu laufenden Volksinitiativen und Volksbegehren zum gleichen Gegenstand soll fair geklärt werden. So kann ein zum Zeitpunkt der Beschlussfassung der Bürgerschaft nach Satz 1 mit der erforderlichen Zahl der Unterschriften unterstütztes Volksbegehren zum selben Gegenstand auf Antrag der Volksinitiatoren als Gegenvorlage dem Volksentscheid beigefügt werden (Satz 5). Gleiches gilt – leicht modifiziert – für eine zum Zeitpunkt der Beschlussfassung der Bürgerschaft nach Satz 1 insoweit bereits zustande gekommene und zulässige 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 1 unterstützt (Satz 6). 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 auch vor dem Hintergrund der dreiwöchigen Eintragsfrist für ein Volks-

begehren gleichwohl fair und angesichts des notwendigerweise insgesamt etwas kürzeren Verfahrens unvermeidlich. Gleichwohl wird damit vermieden, dass mit einem von Senat und Bürgerschaft gestarteten Referendum gezielt eine Volksinitiative unterlaufen werden kann. Ein angemessenes Maß an Rücksichtnahme wird damit von vornherein in diesem Verfahren festgeschrieben.

Dieses Gebot der Rücksichtnahme ist auch für die konkrete Ausgestaltung dieses Verfahrens insbesondere auf der Ebene des Ausführungsgesetzes vom einfachen Gesetzgeber, aber auch von den zuständigen Behörden, in der Umsetzung zu beachten. Um die Wahrnehmung der Gegenvorlage-Möglichkeiten auch effektiv ausüben zu können, sind Senat und Bürgerschaft gehalten, sobald sie ein Referendumsverfahren in den Blick nehmen, dieses auch in geeigneter Weise und möglichst frühzeitig zu kommunizieren, um Akteure aus der Bevölkerung die Meinungsbildung zu einer eventuell zu initiiierenden Gegenvorlage zu erleichtern. Insbesondere sollten Möglichkeiten der Fristverkürzung (für Senat und Bürgerschaft) für die Einleitung eines solchen Verfahrens unterbleiben, um die Gegenvorlagemöglichkeiten nicht zu erschweren. Auch sollte aus Gründen der Fairness das Sammeln von Unterstützungsunterschriften nach Satz 6 während der Schulferien vermieden werden können, was auf Ebene des Ausführungsgesetzes zu konkretisieren wäre. Durch die Änderung in Ziffer 2 wird dieses sachgerecht ermöglicht.

Vor dem Hintergrund, dass durch die Gesetzesveränderungen der letzten Wahlperiode nur noch zulässige Volksinitiativen Zugang zum weiteren Volksabstimmungsverfahren haben können und im Gegenvorlageverfahren zu diesem Zeitpunkt die Zulässigkeit noch offen sein kann, ist in Satz 6 das Wort „zulässig“ hinzugefügt worden. Nur zulässige Volksinitiativen können damit Zugang zur Gegenvorlage bekommen. Gegebenenfalls ist das im Zweifelsfalle gerichtlich zu klären, was in Absatz 6 klargestellt ist. Bei der Bezugnahme auf Volksbegehren ist der Zusatz entbehrlich, da in diesem Stadium die Zulässigkeit bereits feststeht.

Das Mehrheitserfordernis ist je nach Gegenstand in Satz 7 niedergelegt. Um eine Gleichbehandlung mit vom Volk initiierten Volksentscheiden zu gewährleisten, wird auf Absatz 3 Sätze 10 – 13 verwiesen. Nur im Hinblick auf Referenden über Verfassungsänderungen an Nicht-Wahltagen war in Anlehnung an die frühere Verfassungslage eine Regelung zu treffen (Satz 8), da es diesen Fall in Absatz 3 nicht mehr gibt.

Satz 9 regelt die notwendige Bindungswirkung gegenüber nachlaufenden Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden. Um eine hinreichende und verfassungsrechtlich mögliche Verlässlichkeit für alle Beteiligten zu sichern, soll ein so zustande gekommenes Referendumsergebnis nach dem Vorbild des Artikels 50 HV alter Fassung jedenfalls in der Regel für die laufende Wahlperiode der Bürgerschaft Geltung auch gegenüber nachlaufenden Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden beanspruchen, mindestens aber für drei Jahre. Nach Ablauf der Bindungsfrist sind Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheid zu diesem Gegenstand wieder zulässig. Die Bindungswirkungsfrist beginnt erst mit dem erfolgreichen Referendum. Volksinitiativen und Volksbegehren, die keine Gegenvorlage mehr werden konnten oder wollten, ruhen bis zum Ablauf der Bindungsfrist (Satz 10). Wenn das Verfahren für diesen Zeitraum ruht, lebt es nach Ablauf der Bindungsfrist unabhängig von einem Willen der Initiatoren mit demselben Verfahrensstand wieder auf, wie vor dem Beginn der Frist. Sollten die Initiatoren das Verfahren nicht weiterbetreiben wollen, können sie dann nach den allgemeinen Regeln im Volksabstimmungsrecht vorgehen (Verzicht auf Antrag auf Durchführung Volksbegehren oder Volksentscheid oder Rücknahme einer Initiative). Ansonsten wird das Verfahren weitergeführt.

Durch den Verweis auf Absatz 4 und 4a ist in Satz 11 auch die Verbindlichkeit gegenüber Senat und Bürgerschaft sichergestellt. Wollen oder müssen aus welchen Gründen auch immer Senat und/oder Bürgerschaft zur Vorlagefrage nach dem Referendum irgendwann anders entscheiden als das Volk, ist damit das fakultative Referendum eröffnet – das Volk behält also das letzte Wort, wenn es das möchte. Senat und Bürgerschaft sind also in der primären Umsetzungsverantwortung für das Bürgervotum. Formal sind daher Bürgerschaft und Senat auch befugt, abweichend vom Referendumsergebnis zu entscheiden, aber dann hat das Volk ein „Rückholrecht“. Für

derartige Fälle ist das ein sachgerechter am bestehenden Rechtsrahmen des Volksentscheids orientierter Weg.

Artikel 2 enthält eine verbindliche Evaluationsklausel, die eine zeitgerechte Überprüfung des Referendums auf Basis eines Senatsberichts durch die Bürgerschaft sicherstellt.

II. Die Bürgerschaft möge ferner beschließen, den Senat zu ersuchen,

- 1. bereits jetzt die Vorbereitung für ein entsprechendes, von der Bürgerschaft ausdrücklich gewolltes Bürgerschaftsreferendum zur Hamburger Bewerbung um Olympische und Paralympische Spiele 2024/2028 im Herbst 2015 aufzunehmen, für eine neutrale Fragestellung und faire Verfahrensgestaltung Sorge zu tragen sowie im zuständigen Ausschuss der Bürgerschaft laufend über den Sach- und Vorbereitungsstand zu berichten.**
- 2. zur Erfüllung der Evaluationspflicht aus Artikel 2 die Erfahrungen mit dem ersten Bürgerschaftsreferendum begleitend zu sammeln und auszuwerten, um eine Überprüfung des neuen direktdemokratischen Instruments durch die Bürgerschaft im Nachgang – insbesondere in verfassungspolitischer Sicht, das heißt bezüglich der Auswirkungen auf das System parlamentarischer beziehungsweise sonstiger direktdemokratischer Willensbildung – zu ermöglichen und gegebenenfalls Überarbeitungs- und Weiterentwicklungsnotwendigkeiten zu klären. In diesen Prozess sind Expertinnen und Experten sowie die Öffentlichkeit einzubeziehen.**