

Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft

Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 10./11. November 2004 - Novellierung des Volksabstimmungsgesetzes (Drucksache 18/1101) -

I.

Die Bürgerschaft hat in ihrer Sitzung vom 10./11. November 2004 (Drucksache 18/1101) den Senat ersucht, der Bürgerschaft einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die folgenden Vorgaben berücksichtigt:

1. Bei der Durchführung von Volksbegehren wird die Eintragungsfrist um eine Woche verlängert.
2. Zur Eintragung bei Volksbegehren werden zum Schutz der Vertraulichkeit ausschließlich Einzelbögen anstelle von Eintragungslisten verwendet.
3. Eintragungen zur Unterstützung von Volksbegehren finden ausschließlich in den amtlichen Stellen statt.
4. Volksinitiatoren sind verpflichtet, die mit der Umsetzung voraussichtlich verbundenen Mehrausgaben nach Art und Höhe zu benennen und hierfür einen konkreten Deckungsvorschlag zu unterbreiten.
5. Allgemeine Wahlen und Volksentscheide werden zeitlich voneinander abgekoppelt.
6. Der Zugang zur Briefabstimmung soll erleichtert und ihre Durchführung vereinfacht werden. Volksentscheide sollen künftig nicht mehr in den bisherigen Abstimmungslokalen mit ehrenamtlichen Abstimmungsvorständen, sondern in bezirklichen Dienststellen durchgeführt werden.

Zur Beantwortung des Bürgerschaftlichen Ersuchens legt der Senat den Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Hamburgischen Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vor. Das Gesetz übernimmt die Novellierungsvorstellungen der Bürgerschaft zum ganz überwiegenden

Teil (dazu im Folgenden unter II., zum nicht übernommenen Teil unter III.). Ergänzend werden noch weitere Änderungen vorgeschlagen, die überwiegend redaktioneller Natur sind (dazu unter IV.).

II.

Der Senat schlägt zur Umsetzung der Novellierungswünsche der Bürgerschaft Änderungen in der zweiten und dritten Stufe des Volksabstimmungsverfahrens vor, die im Folgenden näher erläutert werden:

1. **Volksbegehren: Eintragung auf Einzelbögen statt Eintragungslisten**

Durch die vorgeschlagene Änderung der §§ 9, 10 und 15 des Volksabstimmungsgesetzes werden die Nummer 2 des Petitions des Ersuchens umgesetzt und die bislang vorgesehenen Eintragungslisten durch einzelne Eintragungsformulare ersetzt.

Bei den bisher vorgesehenen Eintragungslisten tragen sich mehrere Personen auf einem Bogen ein. Diese Listen liegen in den amtlichen Eintragungsstellen öffentlich aus. Es kann also jeder sehen, wer bereits das Volksbegehren unterstützt hat. In dem geltenden § 12 des Volksabstimmungsgesetzes ist lediglich die Angabe des Namens und der Unterschrift der Unterstützerin oder des Unterstützers vorgesehen. Da weder die Anschrift noch das Geburtsdatum der unterzeichnenden Personen bekannt sind, führt diese Regelung dazu, dass eine zweifelsfreie Ermittlung der Identität und folglich auch die Prüfung der Eintragungsvoraussetzungen nicht in jedem Fall möglich ist.

Die Verwendung von Einzelformularen, auf denen auch die Adresse und das Geburtsdatum einzutragen sind, wird bereits in Berlin praktiziert. Einzelformulare sind unter

dem Gesichtspunkt des Datenschutzes zwar nicht geboten, aber datenschutzfreundlicher und erleichtern die Überprüfung der Eintragungsberechtigung, u. a. durch leichtere Maschinenlesbarkeit.

Dass gleichwohl die Eintragung nicht vollständig geheim gehalten werden kann, da sie zumindest den amtlichen mit der Prüfung der Eintragungsvoraussetzungen betrauten Stellen offenbart werden muss, ist organisatorisch nicht zu verhindern. Zwar gelten nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch für die Durchführung von Volksabstimmungsverfahren die Wahlrechtsgrundsätze als ungeschriebenes Verfassungsrecht (BVerfGE 13, 54, 91); selbst in Wahlverfahren ist aber die Offenbarung der politischen Sympathie durch die Unterzeichnung eines Wahlvorschlages eine im Ergebnis zulässige Durchbrechung des Grundsatzes des Wahlgeheimnisses (vgl. BVerfGE 5, 77, 82). Die Unterzeichnung des Volksbegehrens ist für das Volksabstimmungsverfahren der Verfahrensschritt, der der Unterstützungsunterschrift für einen Wahlvorschlag im Wahlverfahren entspricht. Durch die Verwendung von Einzel formularen wird – wie auch bei den Unterstützungsunterschriften für Wahlvorschläge seit langer Zeit praktiziert – die Durchbrechung des Wahlrechtsgrundsatzes der geheimen Wahl auf das notwendige Maß beschränkt.

2. Volksbegehren: Abschaffung der Sammlung von Eintragungen durch die Initiatoren bei gleichzeitiger Verlängerung der Eintragszeit

Durch die Änderung des § 9 Absätze 2 und 3 des Volksabstimmungsgesetzes werden die Nummern 1 und 3 des Petitums des Ersuchens umgesetzt. Eine ausschließliche Eintragung in den amtlichen Stellen wird dadurch erreicht, dass die bislang bestehende Möglichkeit der Sammlung von Eintragungen durch die Initiatoren abgeschafft wird und zum Ausgleich für die vorgesehene Konzentration der Auslegungsstellen die Eintragszeit verlängert wird.

Derzeit sind neben den zuständigen Dienststellen auch die Initiatoren berechtigt, Eintragungen für ein Volksbegehren zu sammeln, § 9 Absatz 2 Volksabstimmungsgesetz. Diese Möglichkeit ist erst im Rahmen der im Jahre 2001 auf Antrag der CDU, der SPD und der GAL verabschiedeten Reform des Volksgesetzgebungsverfahrens geschaffen worden. Ziel dieser Änderung war die Schaffung eines Ausgleichs dafür, dass die amtliche Eintragungsbenachrichtigung auf der Stufe des Volksbegehrens entfallen sollte. Von der Möglichkeit der Unterschriftensammlung durch die Initiatoren wurde in der Folgezeit umfänglich und mit zunehmender Tendenz Gebrauch gemacht. Beim Volksbegehren gegen den Verkauf des Landesbetriebes Krankenhäuser nutzten noch 2.535 Personen die Möglichkeit der persönlichen Eintragung in den 27 Eintragungsstellen, fast 108.000 Personen trugen sich auf Initiatorenlisten ein. Beim Volksbegehren für ein geändertes neues Wahlrecht waren es 1005 Personen, die die Eintragungsstellen aufsuchten, gegenüber 75.000 Personen, die ihre Unterschriften auf den Initiatorenlisten abgaben. Beim Volksbegehren zur Kindertagesbetreuung waren es schließlich nur noch 337 Personen, die die Eintragungsstellen aufsuchten, während 166.995 Eintragungen auf den Initiatorenlisten vorgenommen wurden.

Die breite Nutzung der Sammlung auf Initiatorenlisten führt aber zu erheblichen rechtlichen Problemen:

- Die Freiheit, das Volksbegehren nicht zu unterstützen, ist bei Sammlungen durch die Initiatoren nicht hinreichend gewährleistet, weil diese je nach Einzelfall starken sozialen Druck zur Erlangung einer Unterstützungsunterschrift ausüben könnten.
- Die Verfassung sieht vor, dass der Senat das Volksbegehren durchführt (Artikel 50 Absatz 2 Satz 2 der Hamburgischen Verfassung). Wenn die weit überwiegende Anzahl der Unterschriften durch die Initiatoren gesammelt wird, kann hiervon keine Rede mehr sein, da der Senat bei dieser fast kompletten Verlagerung in den nicht-amtlichen Bereich das Volksbegehren nicht mehr selbst durchführt. Die Bürgerschaft hatte bei der Einführung dieser Regelung das Problem der Vereinbarkeit mit Artikel 50 Absatz 2 Satz 2 der Hamburgischen Verfassung gesehen und versucht, durch die Formulierung des § 9 Absatz 2 Volksabstimmungsgesetz zu erreichen, dass gleichwohl die Durchführung allein beim Senat liege, vgl. Drucksache 16/5716 Anlage 4 Seite 108 f. Durch die im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens an dieser Stelle vorgenommene Änderung wurde allerdings tatsächlich nur die Begrifflichkeit geändert. Bei einer ganz überwiegenden Durchführung im nicht-amtlichen Bereich liegt auch die Einhaltung der Verfahrensregelungen vollständig in der Verantwortung der Initiatoren. Damit besitzt der Senat selbst keine Verfahrensherrschaft mehr und es kann demzufolge auch nicht die Rede von einer Durchführung durch den Senat sein.
- Zu den Verfahrensregelungen, deren Einhaltung garantiert sein muss, gehören auch die Anforderungen des Datenschutzes.

Im Gegenzug soll die Eintragsfrist für Volksbegehren um eine Woche verlängert werden. Auf diesem Wege könnte der bei den staatlichen Stellen eventuell entstehende Andrang (beim Volksbegehren zum Volksabstimmungsrecht im März 1998: rd. 200.000 Personen in zwei Wochen) besser verteilt werden.

3. Volksentscheid: Zeitliche Entkoppelung von allgemeinen Wahlen

Durch die Änderung von § 18 Absatz 6 und § 19 Absatz 1 des Volksabstimmungsgesetzes werden Volksentscheide zeitlich von den allgemeinen Wahlen getrennt und somit die Nummer 5 des Petitums des Ersuchens umgesetzt.

Derzeit sind alle Volksentscheide, die andernfalls in einem Zeitraum von drei Monaten vor und einem Monat nach einer allgemeinen Wahl durchzuführen wären, am Wahltag selbst durchzuführen. Die Hamburger Verfassung bestimmt nämlich in Artikel 50 Absatz 5, dass während eines Zeitraumes von drei Monaten vor dem Tag einer allgemeinen Wahl in Hamburg weder Volksbegehren noch Volksentscheid stattfinden dürfen. Der Gesetzgeber hat zudem in § 19 Absatz 1 Satz 2 Volksabstimmungsgesetz festgelegt, dass alle Volksentscheide, die binnen eines Monats nach der Wahl durchzuführen wären, am Wahltag stattfinden.

Diese Regelung soll dahin ergänzt werden, dass Volksentscheide auch nicht an dem zwischen diesen Fristen liegenden Wahltag durchgeführt werden dürfen (Koppelungsverbot). Ab drei Monate vor bis einen Monat nach einer Wahl sind so Volksentscheide ausgeschlossen.

Diese Änderung ist auf der Grundlage der verfassungsrechtlichen Vorgaben möglich, da der Regelungsgehalt der Sperrwirkung des Artikel 50 Absatz 5 hierdurch nicht verändert wird. Die Hamburger Verfassung schreibt

gerade nicht vor, dass Volksentscheide auf den Wahltag zu terminieren sind. Zwar hat der die Einführung der Volksgesetzgebung vorbereitende Verfassungsausschuss der Hamburgischen Bürgerschaft durch die Regelung des Artikel 50 Absatz 5 Hamburger Verfassung die Durchführung von Volksabstimmungen am Wahltag – entgegen einer ersten Entwurfsfassung des Artikel 50 – nicht ausdrücklich ausschließen wollen (so etwa Verfassungsausschuss in Drucksache 15/3500, Seite 17). Dies hat für sich gesehen aber lediglich Indizwirkung. Denn der Verfassungsgeber hat von einer ausdrücklichen Zusammenfassung von Abstimmung und Wahl abgesehen und die nähere Ausgestaltung ausdrücklich unter Gesetzesvorbehalt gestellt, Artikel 50 Absatz 7 Hamburger Verfassung. Selbst eine ausdrücklich verfassungsrechtlich ausformulierte grundsätzliche Zulassung des Wahltages als Abstimmungstag hat der Verfassungsgeber unterlassen. Den Erwägungen des Verfassungsausschusses lag die Vorstellung zugrunde, dass eventuell die gleichzeitige Durchführung einer Abstimmung mit einer Wahl zu einer höheren Abstimmungsbeteiligung führen könnte, da die Mobilisierung für die Wahl auch die Beteiligung an einer Abstimmung befördern könnte (so etwa im Protokoll des Verfassungsausschusses der Bürgerschaft vom 21. März 1995 – Drucksache 15/27, Seite 9). Auf diesem Wege sollte eine Möglichkeit geschaffen werden, die damals vorgesehenen hohen Beteiligungs- bzw. Zustimmungsquoren überhaupt zu erreichen (vgl. Ausschussprotokoll aaO.). Der Verfassungsgeber hat somit – wenn es denn überhaupt zulässig sein sollte, aus der Äußerung einzelner Abgeordneter in den Beratungen eines Ausschusses den Willen des gesamten Verfassungsgebers herzuleiten – überhaupt nur das Ziel verfolgt, keine verfahrensrechtlichen Hemmnisse aufzubauen, die einer möglichst hohen Abstimmungsbeteiligung und somit auch den Erfolgsaussichten des Verfahrens im Wege stehen könnten. Auf welche Weise dieses Ziel erreicht wird, ist damit noch nicht gesagt. Der Verfassungsgeber hat sich insoweit eben gerade einer ausdrücklichen Regelung enthalten.

In der dem Entwurf des Ausführungsgesetzes zu § 19 beigegebenen Begründung, die der Verfassungsausschuss der Bürgerschaft zum Beschluss empfohlen hat, wird zudem darauf hingewiesen, dass die Regelung zur Festsetzung des Abstimmungstages auf einen Wahltag auch dazu diene, „unnötigen Aufwand zu vermeiden“ (vgl. Drucksache 15/5400, Anlage 8 Seite A 99). Grundlage der Überlegungen war damit offenbar auch die Vorstellung, mit einer zeitgleichen Durchführung seien organisatorische Erleichterungen verbunden. Diese Vorstellung trifft spätestens seit Erlass des neuen Hamburger Wahlrechtes am 5. Juli 2004 so nicht mehr zu. Für eine Trennung der Verfahren sprechen vielmehr die folgenden Erwägungen:

- Die bisherigen gesetzlichen Regelungen zur Festlegung des Abstimmungstages entfalten eine „Trichterwirkung“ hin zu Bürgerschafts-, Bundestags- oder Europaparlamentwahlen, die von den Initiatoren der bisherigen Volksabstimmungsverfahren intensiv genutzt wurden, da sich die Initiatoren so offenbar eine höhere Beteiligung an den Volksentscheiden versprechen als bei einem isolierten Volksentscheid. So wurde etwa der Volksentscheid „Gesundheit ist keine Ware“ zusammen mit der Bürgerschaftswahl am 29. Februar 2004 durchgeführt. Am Tag der Europawahl am 13. Juni 2004 war der Volksentscheid „Für ein neues Wahlrecht“ durchzuführen. Auch der Volksentscheid „Kita-Reform“ hätte den Tag der Europawahl erreicht, wenn das Volksbegehren nicht zuvor zurückgezogen worden

wäre. Wenn die dargestellte Annahme der Initiatoren zutrifft, führt diese Trichterwirkung zu einer erheblichen Ungleichbehandlung gegenüber Volksentscheiden, die isoliert durchzuführen sind, da bei diesen auf Grund der wahlähnlichen Durchführung aller Volksentscheide die Abstimmungsberechtigten mit erheblichem Aufwand mobilisiert werden müssen. Diese Rahmenbedingungen sind auch für die Initiatoren nicht steuerbar wie etwa das Beispiel der beiden Initiativen zeigt, die im nächsten Jahr im Mai zur Abstimmung gestanden hätten. Diese wurden von den Initiatoren so terminiert, dass sie bei dem vorausberechneten Verlauf zusammen mit einer Bürgerschaftswahl im Jahr 2005 durchzuführen gewesen wären. Durch die vorzeitige Neuwahl der Bürgerschaft in diesem Jahr findet im Jahr 2005 keine Wahl statt, die Volksentscheide wären demnach isoliert durchzuführen. Durch trotzdem wahlähnliche Durchführung, die von den Abstimmungsteilnehmern verlangt, am Abstimmungstag einen Abstimmungsraum aufzusuchen, ist es aber sehr fraglich, ob die notwendige Beteiligung erreicht werden kann. Dem Wunsch des Verfassungsgebers, ein Verfahren zu schaffen, das eine hohe Abstimmungsbeteiligung ermöglicht, trägt die bisherige Regelung insgesamt somit nur für einen Teil der Verfahren Rechnung. Für die Verfahren, die isoliert durchgeführt werden müssen, ist das Erreichen einer hohen Beteiligung und damit das Erreichen des Quorums durch die Gesamtkonzeption des Abstimmungsverfahrens wesentlich erschwert und damit die Chancengleichheit nicht mehr gegeben. Das verfassungsrechtliche Quorum wirkt für die Volksentscheide, die unabhängig von Wahlen durchgeführt werden, ungleich höher.

- Die drei o. g. Volksentscheide (Gesundheit, Wahlrecht, Kita-Reform) waren von den Initiatoren ursprünglich so terminiert worden, dass sie ohne die vorgezogene Bürgerschaftswahl am 29. Februar 2004 zusammen mit der Europawahl hätten durchgeführt werden müssen. Eine solche Terminierung gefährdet insbesondere auf Grund der Menge der dann von den ehrenamtlichen Helfern durchzuführenden abendlichen Auszählungen die ordnungsgemäße Durchführung der Wahl und ebenso die der Abstimmungen. Eine möglichst fehlerfreie Ergebnisermittlung ist nicht mehr gewährleistet, wenn in den Wahlvorständen über Stunden Stimmzettel ausgezählt werden müssen. Dies wird weder der Bedeutung der Wahlen noch der der Volksentscheide gerecht. Zukünftig wird sich dieses Problem noch verschärfen, da – mit Ausnahme der Bundestagswahlen – bei den zukünftigen in Hamburg durchzuführenden Wahlen ohnehin bereits je Wähler 10 Stimmen auszuzählen sind. In welchem Zeitrahmen sich die Ergebnisermittlung zukünftig bewegen wird, ist zurzeit noch nicht abzuschätzen. Absehbar ist aber, dass die zusätzliche Auszählung eines Volksentscheids – eventuell mit Alternativvorschlag der Bürgerschaft – nicht mehr wie bisher am Wahlabend durchführbar sein wird. Die tatsächlichen Rahmenbedingungen, von denen der Verfassungsgeber ausgegangen ist, haben sich entscheidend verändert.
- Eine organisatorische Überfrachtung der Wahlvorbereitungen würde auf längere Sicht auch zu einer Erschwerung der Gewinnung von ehrenamtlichen Helfern für das Wahlverfahren führen. Diese ehrenamtlichen Helfer sind für ein ordnungsgemäßes Wahlverfahren aber unverzichtbar.

Gegen eine Entkoppelung der Verfahren könnte eingewendet werden, dass hierdurch – entgegen den Vor-

stellungen des Verfassungsgebers – die Erfolgsaussichten des Volksabstimmungsverfahrens erheblich vermindert würden und somit die direkte Demokratie geschwächt würde. Dagegen spricht schon, dass seit der Einführung der Volksgesetzgebung die erforderlichen Zustimmungswerte deutlich gesenkt wurden. Damit ist das Erreichen einer Gesetzesänderung im Wege des Volksentscheids einfacher geworden, als dies im Jahre 1995 noch vom Verfassungsgeber angenommen wurde. Es sind also nicht mehr derart hohe Abstimmungsbeteiligungen für einen erfolgreichen Volksentscheid erforderlich, wie die Mitglieder des Verfassungsausschusses der Hamburgischen Bürgerschaft im Jahre 1995 angenommen hatten. Zudem bietet eine Entkoppelung der Verfahren die Chance, einen Volksentscheid in den Fokus des öffentlichen Interesses zu rücken und ihn nicht zugleich zu einem Instrument des „Wahlkampfes mit anderen Mitteln“ verkümmern zu lassen. Letztlich wird es eine Stärkung der direkten Demokratie bedeuten, wenn die Volksentscheide nicht mehr „bloßes Anhängsel“ der Wahlen sind, sondern eigenständige Bedeutung erlangen können. Das Koppelungsverbot wird daher im Ergebnis beide demokratischen Elemente, – Neubildung des Parlaments einerseits und Volksentscheid andererseits – stärker zur Geltung bringen.

Ergänzend sollten die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für eine möglichst breite Abstimmungsbeteiligung bei allen Verfahren geschaffen werden. Die Teilnahmemöglichkeiten könnten insbesondere durch Vereinfachung des Briefabstimmungsverfahrens erheblich verbessert werden (vgl. dazu unter 4.). Entsprechend den Vorstellungen des Verfassungsausschusses bei der Ausgestaltung des Artikel 50 Hamburger Verfassung könnte auf diesem Wege dem Interesse an einer möglichst hohen Abstimmungsbeteiligung für alle Verfahren gleichermaßen besonderes Gewicht beigemessen werden. Unter Beibehaltung der bisherigen verfahrensrechtlichen Anlehnung an das Bürgerschaftswahlrecht, § 25 Volksabstimmungsgesetz, wäre zudem die Entkoppelung der Verfahren wegen des jeweiligen Aufwands (Wahlhelfereinsatz u. ä.) mit einer Erhöhung der Kosten verbunden.

4. Volksentscheid: Keine wahlähnliche Durchführung, stattdessen Regelung eines eigenen Abstimmungsverfahrens

Durch die Streichung des § 25 des Volksabstimmungsgesetzes, der das Wahlverfahren auf das Volksabstimmungsverfahren überträgt, wird die Nummer 6 des Petitums des Ersuchens umgesetzt. An Stelle des bisherigen Verfahrens wird entsprechend den Vorgaben der Bürgerschaft ein Verfahren eingeführt, das eine einfachere Durchführung ermöglicht und auch die Teilnahme für die Stimmberechtigten möglichst einfach macht. Auf diesem Weg soll sichergestellt werden, dass den Abstimmungsberechtigten die Wahrnehmung ihrer demokratischen Rechte erleichtert wird und das Erreichen einer hohen Abstimmungsbeteiligung ermöglicht wird.

Derzeit findet nach § 25 Volksabstimmungsgesetz das Wahlrecht auf die Durchführung des Volksentscheids entsprechende Anwendung mit der Folge, dass von der Bestellung von (ehrenamtlichen) Abstimmungsvorständen bis zur Abstimmungshandlung in Abstimmungslokalen, der Stimmenauszählung nach Schließung der Abstimmungslokale und sogar der Sicherung der Abstimmungsunterlagen das aufwändige Wahlverfahren zu einer organisatorischen Überfrachtung des Volksentscheids

führt, die verfassungsrechtlich nicht geboten ist und zudem zu einer Verschlechterung der Erfolgsaussichten für Volksentscheide führt, die unabhängig von Wahlen stattfinden. Für diese Volksentscheide wird das Erreichen des Quorums wesentlich erschwert.

Statt der aufwändigen wahlrechtlichen Durchführung in Abstimmungsbezirken mit ehrenamtlichen Abstimmungsvorständen sollte der Volksentscheid daher grundsätzlich nur noch an einem Abstimmungstag in amtlichen Abstimmungsdienststellen oder durch Briefabstimmung durchgeführt werden. Jeder Stimmberechtigte erhält die Gelegenheit, seine Abstimmungsdienststelle in der Bezirksverwaltung aufzusuchen und dort die Abstimmung durchzuführen. Zugleich erhält aber auch jeder Stimmberechtigte mit der Abstimmungsbenachrichtigung die Briefabstimmungsunterlagen, damit er diese im Verhinderungsfall per Briefabstimmung an das jeweilige Bezirksamt senden kann. Dies könnte zusammen mit der ohnehin erforderlichen amtlichen Information über den Gegenstand des Volksentscheides allen Abstimmungsberechtigten zugesandt werden. Mit entsprechenden Verfahren wurden bei den letzten Bürgerentscheiden nach § 8 a Bezirksverwaltungsgesetz in Hamburg – Nord und Wandsbek bei insgesamt mehr als 500.000 Abstimmungsberechtigten gute Erfahrungen gemacht. Die Hürden für eine Teilnahme am Volksentscheid könnten so deutlich gesenkt werden, was letztlich zu einer Stärkung dieses Instrumentes der direkten Demokratie führen würde. Eine vollständige Umstellung auf ein Briefabstimmungsverfahren ist nicht vorgesehen.

Die Verfahrensvereinfachung wird erreicht, indem auf das Antragsverfahren zur Briefabstimmung und auf den Einsatz ehrenamtlicher Abstimmungsvorstände verzichtet wird. Die Abstimmungsberechtigten erhalten zusammen mit der Abstimmungsbenachrichtigung und den Informationen über den Volksentscheid vorab die Briefabstimmungsunterlagen für den Fall einer Verhinderung am Abstimmungstag. Wie bisher bei der Briefabstimmung besteht die Möglichkeit der portofreien Rücksendung. Es müssten keine Briefabstimmungsanträge bearbeitet, keine Wahlvorstände gebildet, keine Wahllokale bereitgestellt bzw. angemietet und keine Abstimmungsverzeichnisse ausgedruckt werden. Die Auszählung der Stimmzettel könnte wie beim Bürgerentscheid nach § 8 a Bezirksverwaltungsgesetz durch Aushilfspersonal oder durch einen externen Dienstleister mit elektronischen Hilfsmitteln erfolgen.

Nach den Erfahrungen bei den entsprechend durchgeführten Bürgerentscheiden ist zu erwarten, dass durch ein solches Verfahren der Anteil der Briefabstimmungen erheblich zunehmen wird. Dies entspricht auch den Erfahrungen, die etwa in der Schweiz mit einem vergleichbaren vereinfachten Briefabstimmungsverfahren bei Volksabstimmungen gemacht wurden. Dort haben gerade in den städtischen Kantonen, in denen ein antragsloses Briefabstimmungsverfahren angewandt wurde, bereits die überwiegende Zahl der Abstimmenden ihre Stimme im brieflichen Verfahren abgegeben. Auch wenn sich diese Erfahrungen bei hiesigen Volksabstimmungen bestätigen sollten, ist eine solche Verfahrensvereinfachung verfassungsrechtlich zulässig. Insbesondere ist darin keine Verletzung der Wahlrechtsgrundsätze der Wahlfreiheit und des Wahlheimnisses zu sehen. Diese Wahlrechtsgrundsätze gelten nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung auch für Abstimmungen als ungeschrie-

benes demokratisches Verfassungsrecht (BVerfGE 13, 54, 91 f, BVerfGE 28, 220, 224). Wobei auch das Bundesverfassungsgericht aber anerkennt, dass die Wahlrechtsgrundsätze nicht immer in voller Reinheit verwirklicht werden können (BVerfGE 5, 77, 82 sowie BVerfGE 4, 375, 382 f, BVerfGE 59, 119, Fundstelle Juris Rn 23). Im Wahlrecht etwa hat das Bundesverfassungsgericht den Grundsatz der geheimen und damit auch freien Wahl durch die grundsätzliche Zulassung der Briefwahl im Ergebnis nicht als verletzt angesehen, da das Bundeswahlgesetz im Hinblick hierauf besondere einschränkende Regelungen getroffen habe (BVerfGE 21, 200). In dieser Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht in der grundsätzlichen Möglichkeit der Briefwahl keine Durchbrechung des Grundsatzes des Wahlheimnisses gesehen, sondern festgestellt, dass dem Wähler bei der Briefwahl die Verantwortung für die Wahrung des Wahlheimnisses obliegt (BVerfGE 21, 200, Fundstelle Juris Rn 20). Gefährdungen dieses Grundsatzes durch das Briefwahlverfahren sieht das Bundesverfassungsgericht in einer neueren Befassung mit diesem Thema dann auch in erster Linie in den wahlrechtlichen Möglichkeiten der Aushändigung von Briefwahlunterlagen an andere Personen als den Wähler selbst (vgl. BVerfGE 59, 119, Fundstelle juris Rn 28). Das Bundesverfassungsgericht hat in dieser letzten Entscheidung dagegen aber den Ansatz des Gesetzgebers gebilligt, im Interesse einer möglichst umfassenden Wahlbeteiligung und damit im Hinblick auf den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, die Briefwahl zu ermöglichen. Während in der Entscheidung aus dem Jahre 1967 das Bundesverfassungsgericht noch auf den geringen Anteil der Briefwahl (zwischen 5 und 7 % der Wahlberechtigten, BVerfGE 21, 200) verweist, ist aber auch in der Zwischenzeit die tatsächliche Briefwahlbeteiligung stetig gestiegen (Bürgerschaftswahl 2001: 16 %; Bürgerschaftswahl 2004: 12 %; Bundestagswahl 2002 gesamt: rd. 14 % der Wahlberechtigten), ohne dass allein dadurch Probleme im Hinblick auf die Wahrung des Wahlheimnisses aufgetreten wären.

Die hier vorgeschlagene Vereinfachung des Briefabstimmungsverfahrens behält die wesentlichen vom Bundesverfassungsgericht angeführten Sicherungsmaßnahmen bei: weiterhin würde die Briefabstimmung an die Verhinderung am Abstimmungstag geknüpft werden; der Stimmzettel müsste in diesem Fall geheim gekennzeichnet werden; der Abstimmende müsste dies eidesstattlich versichern; durch Verwendung eines gesonderten Abstimmungsbriefes würde der Stimmzettel vor einer amtlichen Kenntnisnahme geschützt. Lediglich auf das der Übersendung der Briefabstimmungsunterlagen vorgeschaltete Antragsverfahren würde verzichtet werden.

Gegen die Abkoppelung des Abstimmungsverfahrens vom Wahlverfahren durch den Verzicht auf Einsetzung ehrenamtlicher Abstimmungsvorstände sprechen ebenfalls keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Die rechtlich unabhängige Stellung der Wahlleiter wird hierdurch nicht berührt. Auch der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl-/Abstimmungshandlung wird hierdurch gewahrt.

III.

Der vorgelegte Gesetzentwurf umfasst keine Regelung zu dem nach § 2 Absatz 2 des Volksabstimmungsgesetzes auch bislang bereits erforderlichen Deckungsvorschlag (Nummer 4 des Ersuchens der Bürgerschaft). Auf eine stärkere Verpflichtung der Initiatoren ist bei der Einführung der Regelung im Jahre 2001 verzichtet worden, da den Initiatoren nicht mehr abverlangt werden sollte als Bürgerschaftsabgeordneten, die

einen Antrag in die Bürgerschaft einbringen. Eine Änderung dieser Regelung müsste nach Auffassung des Senats verbunden werden mit einer Möglichkeit für Initiatoren, die Hilfe der Verwaltung zur Anfertigung einer zuverlässigen Kostenkalkulation in Anspruch zu nehmen. Den Abgeordneten räumt § 10 Absatz 5 der Landshaushaltsordnung ein entsprechendes Recht ein. Dies würde einen erheblichen zusätzlichen Aufwand insbesondere bei der Finanzverwaltung erfordern. Zudem könnte in erheblichem Ausmaß Streit über die Erfüllung der Anforderungen an den Deckungsvorschlag entstehen, der dann in verfassungsgerichtlichen Auseinandersetzungen münden könnte. Diese Auswirkungen sind nach Auffassung des Senats vor dem Hintergrund der letztlich unverbindlichen Natur des Deckungsvorschlages unangemessen. Sie stehen zudem im Widerspruch zur Zielrichtung der Novellierungsbestrebungen, das Verfahren im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben zu verschlanken und kostengünstiger zu machen.

IV.

Ergänzend zu den unter II. dargestellten Änderungsvorschlägen, die auf den Vorgaben der Bürgerschaft beruhen, empfiehlt der Senat weitere Änderungen des Gesetzes, die zum überwiegenden Teil rein redaktioneller Natur sind.

1. Volksbegehren: Regelungen zur Berechnung der Eintragsfrist

Bislang fehlt eine Regelung zur Berechnung der Eintragsfrist, wodurch die Regelungen zur Fristberechnung des Bürgerlichen Gesetzbuches zur Anwendung kommen. Auf diesem Wege kann sich die Eintragsfrist, wenn das Ende ansonsten auf das Wochenende oder einen Feiertag fiel, um bis zu zwei Tage verlängern. Hierdurch kommt es je nach Geschick der Initiatoren zu einer Ungleichbehandlung verschiedener Volksbegehren durch eine tatsächliche Verlängerung der gesetzlich vorgesehenen Eintragsfrist. Daher sollte die Berechnung der Eintragsfrist in dem neuen § 9 Absatz 3 des Volksabstimmungsgesetzes so geregelt werden, dass sich die Frist nicht verlängert, wenn der letzte Tag der Frist auf einen Sonnabend, Sonn- oder Feiertag fällt.

2. Volksbegehren: Vereinfachung des Verfahrens der Briefeintragung

Die grundsätzliche Möglichkeit der Briefeintragung muss beibehalten werden. Ohne Briefeintragung und bei gleichzeitiger Realisierung der Vorgabe der Bürgerschaft, die Möglichkeit für die Initiatoren zur Sammlung von Unterschriften zu streichen, könnten Personen, denen das Aufsuchen der amtlichen Eintragungsstellen etwa aus gesundheitlichen Gründen nicht möglich ist, nicht mehr an Volksbegehren teilnehmen. Eine solche Einschränkung wäre mit dem grundgesetzlich gesicherten Benachteiligungsverbot des Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz nicht vereinbar. Die Möglichkeit der Briefeintragung muss demnach beibehalten werden.

Es ist aber möglich, das Verfahren der Briefeintragung wesentlich zu vereinfachen. Hierzu sollte der bislang in § 17 Nummer 2 des Volksabstimmungsgesetzes geregelte Verweis auf die Vorschriften des Wahlrechts zum Wahlschein aufgehoben werden. Dieser Verweis hat bislang dazu geführt, dass mit der Briefeintragung – parallel zum Wahlrecht – drei Wochen vor Beginn der Eintragszeit begonnen wurde. Diese Gleichstellung mit dem Wahlrecht ist nicht geboten. Im Wahlrecht dient die Briefwahl der Sicherstellung einer möglichst großen Teilnahme

an der ansonsten auf einen Tag beschränkten Wahl. Grundsätzlich soll nämlich jede wahlberechtigte Person ihr Wahlrecht ausüben können, auch wenn sie am Wahltag verhindert ist. Die Eintragungszeit beim Volksbegehren ist dagegen nicht auf einen Tag beschränkt, sondern wird entsprechend der unter II. 2. vorgeschlagenen Verlängerung drei Wochen betragen. Die Briefeintragung soll im Eintragungsverfahren nach der hier vorgeschlagenen Konzeption in erster Linie sicherstellen, dass auch jede eintragungsberechtigte Person, die aus gesundheitlichen Gründen die amtlichen Eintragungsstellen nicht aufsuchen kann, an der Eintragung teilnehmen kann. Dies ist auch im Rahmen der auf drei Wochen ausgedehnten Eintragungszeit möglich. Eine zusätzliche Kosten verursachende Ausdehnung der Briefeintragungszeit über diesen Zeitraum hinaus ist nicht erforderlich.

3. Weitere Änderungsvorschläge

Zudem empfiehlt der Senat weitere redaktionelle Änderungen des Gesetzes. Dem Gesetz sollte die Kurzbezeichnung „Volksabstimmungsgesetz“ sowie eine amtliche Abkürzung beigefügt werden. Zudem wird eine Regelung zur Benennung der Abstimmungsleiter vorgeschlagen, die dem bisher geltenden Rechtszustand entspricht, der aber durch eine Verweisung auf die wahl-

rechtlichen Vorschriften erreicht wird. Außerdem wird vorgeschlagen, in einigen Vorschriften des Gesetzes die Bezeichnung „Volksinitiatoren“ durch die Bezeichnung „Initiatoren“, die ebenfalls im Gesetz verwendet wird, zu ersetzen. Die Verweise auf die wahlrechtlichen Vorschriften zur Frage der Sicherung und Vernichtung von Wahlunterlagen sollen zugunsten einer konkreten Regelung für Volksabstimmungsverfahren gestrichen werden, die es bereits in der Volksabstimmungsordnung gibt.

Im Hinblick auf die Feststellung des Ergebnisses eines Volksentscheids soll eine Regelung aufgenommen werden, die die Information über diese Feststellung an die Initiatoren sicherstellt, da an diese Feststellung der Fristbeginn der Rechenschaftspflicht geknüpft ist. Dies ist der Standard des Gesetzes bei den Ergebnisfeststellungen der Volksinitiative und des Volksbegehrens. Ein Grund für eine abweichende Vorgehensweise beim Volksentscheid besteht nicht, denn auch diese förmliche Feststellung des Ergebnisses findet nicht öffentlich statt.

V.

Der Senat bittet die Bürgerschaft, das nachstehende Gesetz zu beschließen:

Viertes Gesetz zur Änderung des Hamburgischen Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid

Vom

§ 1

Das Hamburgische Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vom 20. Juni 1996 (HmbGVBl. S. 136), zuletzt geändert am 4. Juni 2002 (HmbGVBl. S. 88), wird wie folgt geändert:

1. Dem Titel des Gesetzes wird folgender Klammerzusatz angefügt:
„(Volksabstimmungsgesetz – VAbstG)“.
2. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:
 - a) Hinter dem Eintrag zu § 1 wird folgender Eintrag eingefügt:
„§ 1 a Abstimmungsleitung“.
 - b) Der Eintrag zu § 10 erhält folgende Fassung:
„§ 10 Eintragungsformulare“.
 - c) Die die §§ 15, 17 und 25 betreffenden Einträge erhalten folgende Fassung:
„§ 15 – aufgehoben –“,
„§ 17 – aufgehoben –“,
„§ 25 – aufgehoben –“.

3. Hinter § 1 wird folgender § 1 a eingefügt:

„§ 1 a

Abstimmungsleitung

Die Funktion der Landesabstimmungsleiterin bzw. des Landesabstimmungsleiters wird von der Landeswahlleiterin bzw. dem Landeswahlleiter für die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft wahrgenommen. Für die Stellvertretung sowie die Bezirksabstimmungsleitung und deren Stellvertretung gilt Entsprechendes.“

4. In § 3 Absatz 2 Nummer 3 und § 6 Absatz 5 Satz 2 wird jeweils das Wort „Volksinitiatoren“ durch das Wort „Initiatoren“ ersetzt.
5. § 7 Satz 2 wird wie folgt geändert:
 - a) In Nummer 3 wird das Wort „Listen“ durch das Wort „Eintragungsformulare“ ersetzt.
 - b) Nummer 4 erhält folgende Fassung:
„4. die örtlich zuständigen Stellen für die Eintragung in die Eintragungsformulare und die Eintragungszeiten sowie die Möglichkeit der Briefeintragung.“

6. In § 8 Absatz 1 wird das Wort „Volksinitiatoren“ durch das Wort „Initiatoren“ ersetzt.
7. § 9 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 erhält folgende Fassung:
- „(1) Das Volksbegehren wird durch die eigenhändige Unterzeichnung von Eintragungsformularen unterstützt. Für jede unterzeichnende Person ist ein gesondertes Eintragungsformular zu verwenden. Die Eintragungsformulare liegen bei den örtlich zuständigen Stellen aus oder können zur Briefeintragung angefordert werden.“
- b) Absatz 2 wird aufgehoben.
- c) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 2 und erhält die folgende Fassung:
- „(2) Für die Eintragung besteht eine Frist von drei Wochen. Sie beginnt sechs Wochen nach der Bekanntmachung durch die Landesabstimmungsleiterin oder den Landesabstimmungsleiter. Die Frist verlängert oder verändert sich auch dann nicht, wenn der letzte Tag der Frist auf einen Sonnabend, einen Sonntag, einen gesetzlichen oder staatlich geschützten Feiertag fällt.“
8. § 10 wird wie folgt geändert:
- a) Die Überschrift erhält folgende Fassung:
- „Eintragungsformulare“.
- b) In Absatz 1 Satz 1 wird das Wort „Eintragungslisten“ durch das Wort „Eintragungsformulare“ ersetzt.
9. In § 12 Absatz 1 erhält Satz 1 folgende Fassung:
- „Die Eintragung muss den Vor- und Familienamen, das Geburtsdatum, die Wohnanschrift und die Unterschrift der eintragungsberechtigten Person sowie das Datum der Unterschriftsleistung enthalten.“
10. § 13 Absatz 2 wird wie folgt geändert:
- a) In Satz 1 werden hinter dem Wort „Person“ die Wörter „nach Beginn der Eintragsfrist“ eingefügt.
- b) Die Sätze 2 bis 4 werden gestrichen.
11. § 15 und § 17 werden aufgehoben.
12. § 18 wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 5 Satz 2 wird das Wort „Volksinitiatoren“ durch das Wort „Initiatoren“ ersetzt.
- b) In Absatz 6 werden hinter dem Wort „Parlament“ die Wörter „bis einen Monat nach dem jeweiligen Wahltag“ eingefügt und der Klammerzusatz am Ende des Satzes gestrichen.
13. § 19 erhält folgende Fassung:
- „§ 19
Bekanntmachung des Volksentscheids
- (1) Der Senat legt den Abstimmungstag auf einen Sonntag oder einen öffentlichen Feiertag fest und gibt diesen zusammen mit dem Gegenstand des Volksentscheids unter Angabe der örtlich zuständigen Abstimmungsdienststellen, deren Öffnungszeiten und der Möglichkeit der Briefabstimmung öffentlich bekannt. Sofern die Antragsteller einen überarbeiteten Gesetzentwurf oder eine überarbeitete andere Vorlage oder die Bürgerschaft einen eigenen Gesetzentwurf oder eine eigene andere Vorlage zum Gegenstand des Volksentscheids vorlegen, sind diese mit Begründung in die Bekanntmachung aufzunehmen.
- (2) Jede stimmberechtigte Person erhält spätestens drei Wochen vor dem Abstimmungstag die Abstimmungsunterlagen sowie ein Informationsheft, in dem die Bürgerschaft und die Initiatoren in gleichem Umfang Stellung nehmen. In die Stellungnahme der Bürgerschaft ist diejenige der Minderheit aufzunehmen, wenn sie von mindestens einem Fünftel der Abgeordneten vorgelegt wird.“
14. In § 19 a Absatz 1 wird das Wort „Volksinitiatoren“ durch das Wort „Initiatoren“ ersetzt.
15. § 20 wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 1 werden die Wörter „am Tag der Stimmabgabe“ durch die Wörter „am Abstimmungstag“ ersetzt. Folgender Satz wird angefügt:
- „Die Abstimmungsberechtigten werden zur Prüfung der Stimmberechtigung im Rahmen der Ermittlung des Ergebnisses des Volksentscheids in ein elektronisch zu führendes Abstimmungsverzeichnis eingetragen.“
- b) Die Absätze 2 und 3 werden aufgehoben und der bisherige Absatz 4 wird Absatz 2.
16. In § 21 wird folgender Absatz 3 angefügt:
- „(3) Die Stimmzettel und die dazugehörigen Abstimmungsunterlagen werden amtlich hergestellt.“
17. § 22 erhält folgende Fassung:
- „§ 22
Stimmabgabe
- (1) Die Stimmabgabe erfolgt durch Abstimmung in den Abstimmungsdienststellen der Bezirksverwaltung oder durch Briefabstimmung. Die Briefabstimmungsunterlagen müssen bei der zuständigen Bezirksabstimmungsleiterin oder dem zuständigen Bezirksabstimmungsleiter spätestens am Abstimmungstag bis zum Ende der bekannten Öffnungszeiten der Abstimmungsdienststellen eingehen. § 10 Absatz 2 gilt entsprechend.
- (2) Die Abstimmenden kennzeichnen durch ein Kreuz oder auf andere Weise auf dem Stimmzettel, ob sie die gestellte Frage mit Ja oder Nein beantworten.
- (3) Die Abstimmung ist geheim. Eine Vertretung bei der Stimmabgabe ist unzulässig. Die Einhaltung dieses Grundsatzes haben die Abstimmenden bei der Briefabstimmung auf dem Abstimmungsschein an Eides statt zu versichern.
- (4) Stimmabgaben, die nicht den Vorschriften des Gesetzes entsprechen, sind ungültig. Über die Ungültigkeit entscheiden die von der Bezirksabstimmungsleitung zur Ermittlung des Ergebnisses des Volksentscheids eingesetzten Stellen. Im Zweifel ist die Entscheidung der Bezirksabstimmungsleitung einzuholen.“
18. In § 23 Absatz 3 wird folgender Satz angefügt:
- „Die Feststellung des Senats ist unverzüglich einer nach § 3 Absatz 2 Nummer 3 vertretungsberechtigten Person zuzustellen.“
19. § 25 wird aufgehoben.

20. § 29 erhält folgende Fassung:

„§ 29

Datenverarbeitung

Die mit der Durchführung eines Volksabstimmungsverfahrens befassten Personen und Stellen dürfen personenbezogene Daten nur erheben, speichern und übermitteln, soweit es für die Durchführung des jeweiligen Verfahrens erforderlich ist. Das Nähere wird durch Rechtsverordnung geregelt.“

21. In § 30 Absatz 1 wird das Wort „Volksinitiatoren“ durch das Wort „Initiatoren“ ersetzt.

22. § 31 Satz 2 wird wie folgt geändert:

a) In Nummer 1 wird die Textstelle „Unterschriften- und Eintragungslisten“ durch die Wörter „Unterschriftenlisten und Eintragungsformulare“ ersetzt.

b) In Nummer 6 wird das Wort „Volksinitiatoren“ durch das Wort „Initiatoren“ ersetzt.

c) In Nummer 7 wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt; folgende Nummern 8 bis 12 werden angefügt:

„8. die Stimmzettel und Abstimmungsunterlagen,

9. die Führung, das Auslegen, die Berichtigung und den Abschluss der Abstimmungsverzeichnisse unter Berücksichtigung melderechtlicher Auskunftssperren für stimmberechtigte Personen,

10. das Abstimmungsverfahren, insbesondere die Festlegung der örtlich zuständigen Abstimmungsdienststellen, deren Öffnungszeiten und der Briefabstimmung,

11. die Feststellung des Ergebnisses des Volkstscheds und über die Ungültigkeit von Stimmabgaben und

12. die Sicherung und Vernichtung von Unterlagen.“

§ 2

Bekanntmachung der geltenden Fassung
des Hamburgischen Gesetzes über Volksinitiative,
Volksbegehren und Volkstscheds

Der Senat wird ermächtigt, den Wortlaut des Hamburgischen Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volkstscheds in der nunmehr geltenden Fassung mit neuem Datum bekannt zu machen und dabei etwaige Unstimmigkeiten des Wortlauts zu beseitigen.

Begründung

§ 1

Zu Nummer 1 (Gesetzestitel)

Die Änderungen dienen der besseren praktischen Handhabung des Gesetzestitels.

Zu Nummer 2 (Inhaltsübersicht)

Die Änderungen der Inhaltsübersicht sind eine Folge der nachfolgend dargestellten Änderungen.

Zu Nummer 3 (§ 1 a)

Die Regelung ersetzt die bisherigen §§ 17 Nummer 1 und 25 Nummer 1.

Zu Nummer 4 (§ 3 Absatz 2 Nummer 3 und § 6 Absatz 5 Satz 2)

Redaktionelle Änderung zur Gewährleistung eines einheitlichen Sprachgebrauchs innerhalb des Gesetzes.

Zu Nummer 5 (§ 7 Satz 2)

Die Änderung dient der datenschutzrechtlichen Verbesserung des Verfahrens, indem die bisherigen Eintragungslisten durch Eintragungsformulare ersetzt werden.

Zu Nummer 6 (§ 8 Absatz 1)

Redaktionelle Änderung zur Gewährleistung eines einheitlichen Sprachgebrauchs innerhalb des Gesetzes.

Zu Nummer 7 (§ 9)

Die Änderung des Absatzes 1 ist eine Folge der Änderung unter Nummer 5.

Die Streichung des bisherigen Absatzes 2 dient der Herbeiführung einer verfassungskonformen Ausgestaltung des Volksbegehrens, indem das Eintragungsverfahren auf die amtlichen Stellen zurückverlagert wird.

Die Änderung des bisherigen Absatzes 3 (Absatz 2 neu) soll zum einen die Erfolgsaussichten des Verfahrens des Volksbegehrens durch Verlängerung der Eintragungszeit erhöhen. Zum anderen dient die Änderung der Verbesserung der Chancengleichheit, indem eine einheitliche Fristberechnung eingeführt wird.

Zu Nummer 8 (§ 10)

Folgeänderung zu Nummer 5.

Zu Nummer 9 (§ 12 Absatz 1 Satz 1)

Die Änderung soll die vollständige Prüfbarkeit der Eintragungsberechtigung sicherstellen, vgl. die Erläuterung zu Nummer 8. Die Angabe von Geburtsdatum und Wohnanschrift soll sicherstellen, dass die unterzeichnende Person sicher ermittelt werden kann. Durch die Umstellung auf die Einzelformulare ist zudem auch sichergestellt, dass nur die zur Prüfung der Eintragungen eingesetzten Stellen Kenntnis von diesen Daten erhalten.

Zu Nummer 10 (§ 13 Absatz 2)

Die Änderung stellt klar, dass auch die Briefeintragung nur innerhalb des Eintragungszeitraumes stattfinden muss. Die Streichung der bisherigen Sätze 2 bis 4 ist eine Folge der Verwendung einheitlicher Eintragungsformulare, die eine Sonderregelung für die Briefeintragungsformulare überflüssig macht.

Zu Nummer 11 (§§ 15 und 17)

Die Streichung des § 15 ist eine Folgeänderung zu Nummer 5. Er enthielt eine Spezialregelung für den Abschluss der Eintragungslisten, die nunmehr nicht mehr verwendet werden.

Der Verweis auf das Wahlrecht wurde für die Bildung der Abstimmungsleitung sowie für die Ausgestaltung der Briefeintragung benötigt. Die Streichung ist somit eine Folge der Änderungen unter Nummer 3 und unter Nummer 10.

Zu Nummer 12 (§ 18)

Die Änderung des Absatzes 5 ist redaktioneller Natur und dient der Herbeiführung eines einheitlichen Sprachgebrauchs im Gesetz.

Die Änderung des Absatzes 6 führt ein Koppelungsverbot von Volksentscheiden mit allgemeinen Wahlen ein, um die organisatorische Durchführbarkeit beider Verfahren zu gewährleisten. Die bisherige Regelung hat zusammen mit der bisherigen Regelung in § 19 Absatz 1 Satz 2 zu einer Trichterwirkung geführt, als deren Folge Volksentscheide bei geschickter Terminierung zusammen mit allgemeinen Wahlen durchzuführen waren. Diese Trichterwirkung bereitet wahlorganisatorische erhebliche Probleme, da sie dazu führen kann, dass eine Vielzahl von Volksabstimmungsverfahren an einem Wahltag durchzuführen sind, ohne dass dies von Seiten der Wahlbehörden verhindert werden kann. Dies führt zum einen zu erheblichem Mehraufwand bei der Wahlorganisation. Insbesondere gefährdet dies aber auch die ordnungsgemäße Ermittlung des Wahlergebnisses und der Ergebnisse der Volksabstimmungen durch die Vielzahl der möglicherweise auszuzählenden Stimmen. Diese Gefahr besteht konkret. So wären etwa zusammen mit der Europawahl im Jahr 2004 bis zu drei Volksentscheide durchzuführen gewesen, wenn es nicht die vorgezogene Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft am 29. Februar 2004 gegeben hätte.

Zu Nummer 13 (§ 19)

Durch die Änderung wird die Briefabstimmung vereinfacht und die bislang in § 19 Absatz 1 Satz 2 enthaltene Trichterwirkung (siehe oben zu Nummer 12) aufgehoben. Die Festlegung des Abstimmungstages erfolgt auf der Basis der Regelung des § 18. Entsprechend § 18 Absatz 4 und dem neuen Absatz 6 legt der Senat den Abstimmungstag so fest, dass frühestens einen Monat nach der Wahl der Volksentscheid stattfinden kann. Die Durchführung des Volksentscheids beginnt grundsätzlich mit dem Versand der Abstimmungsunterlagen nach Absatz 2. Zweckmäßig wäre es vor diesem Hintergrund, schon um Vermischungen mit den Wahlunterlagen zu verhindern, mit diesem Schritt erst nach der Wahl zu beginnen. Die Festlegung der Öffnungszeiten soll in der Volksabstimmungsverordnung erfolgen, siehe § 31 Satz 2 Nummer 10.

Zu Nummer 14 (§ 19 a)

Redaktionelle Änderung zur Gewährleistung eines einheitlichen Sprachgebrauchs innerhalb des Gesetzes.

Zu Nummer 15 (§ 20)

Folgeänderung zu den Nummern 12, 13 und 17. Die bisherigen Absätze 2 und 3 sind zu streichen, da sie die Zulassung zur Stimmabgabe vor den Abstimmungsvorständen betreffen. Für die nunmehr in § 22 vorgesehene Abstimmung ist eine solche Zulassung nicht unbedingt erforderlich, da die Abstimmungsberechtigung auch erst im Zusammenhang mit der Ergebnisermittlung geprüft werden kann. Da das Abstimmungsverzeichnis als elektronisches Verzeichnis für die Prüfung der Stimmberechtigung in diesem Rahmen aber nach wie

vor Bedeutung hat, wurde die Erstellung des Abstimmungsverzeichnisses nunmehr in Absatz 1 übernommen. Die weiteren Details der Ergebnisermittlung mit der Prüfung der Abstimmungsberechtigung bleiben der Regelung in der Volksabstimmungsverordnung überlassen.

Zu Nummer 16 (§ 21 Absatz 3)

Die Ergänzung ersetzt die bisherige Regelung in § 25 Nummer 3, die dies über einen Verweis auf die wahlrechtlichen Vorschriften sichergestellt hat.

Zu Nummer 17 (§ 22)

Folgeänderung zu den Nummern 11 und 12. Durch die Änderung wird zudem die bisherige wahlähnliche Durchführung vor ehrenamtlichen Abstimmungsvorständen aufgegeben. Die Abstimmung wird in amtlichen Abstimmungsdienststellen und im Wege der Briefabstimmung durchgeführt. Eine Regelung der Zahl der einzurichtenden Abstimmungsdienststellen ist nicht erforderlich; ausreichend ist der Verweis auf die Regelung des § 10 Absatz 2, der insoweit den rechtlichen Rahmen für die Zahlen der erforderlichen Stellen setzt. Der Endtermin für die Briefabstimmung muss gesetzlich geregelt werden, da an dessen Nichteinhaltung die Ungültigkeit der Stimmabgabe anknüpft.

Zu Nummer 18 (§ 23 Absatz 3)

An den Zeitpunkt der Feststellung des Ergebnisses des Volksentscheids durch den Senat knüpft der Beginn der Frist für die Rechenschaftslegung der Initiative nach § 30 Absatz 1 sowie der Beginn der Antragsfrist für das Kostenerstattungsverfahren nach der Volksabstimmungsverordnung. Entsprechend der Regelung in § 5 sowie in § 16 soll daher die Initiative über dieses Ereignis informiert werden.

Zu Nummer 19 (§ 25)

Die Streichung des Verweises auf das Wahlrecht ist eine Folgeänderung zu den Nummern 12, 13 und 17. Soweit die Regelungen des Wahlrechts benötigt werden, wurden sie direkt in das Gesetz aufgenommen, Nummer 3 (§ 1 a) und Nummer 16 (§ 21 Absatz 3).

Zu Nummer 20 (§ 29)

Die Änderung soll sicherstellen, dass eine dem jeweiligen Verfahren angepasste Regelung über Sicherung und Vernichtung von Unterlagen im Rahmen der Volksabstimmungsverordnung gefunden wird. Eine Änderung des geltenden Datenschutzniveaus (§ 60 der Volksabstimmungsverordnung) ist damit nicht verbunden.

Zu Nummer 21 (§ 30)

Redaktionelle Änderung zur Gewährleistung eines einheitlichen Sprachgebrauchs innerhalb des Gesetzes.

Zu Nummer 22 (§ 31)

Die Anpassung der Verordnungsermächtigung ist eine Folgeänderung der inhaltlichen Verfahrensänderungen.

§ 2

Auf Grund der vielfältigen Änderung wird der Senat zur Neubekanntmachung des Gesetzes ermächtigt.