

Hamburg stärkt den Volksentscheid – Mehr Demokratie

Das Volk möge entscheiden:

Gesetz zur Änderung des Artikels 50 (Volksgesetzgebung) der Hamburgischen Verfassung vom 6. Juni 1952 (HmBL I 100-a), zuletzt geändert am 16. Mai 2001 (HmbGVBl. S. 105 ff).

Allgemeine Begründung

Entscheidungen des Volkes müssen verbindlich sein. Das ist Bedingung für Demokratie. Das gilt nicht nur für Wahlentscheidungen, sondern auch für Volksentscheide. Natürlich müssen auch vom Volk direkt entschiedene Beschlüsse und Gesetze aufgehoben und verändert werden können, wenn sich die Sach- und Rechtslage oder die politischen Einschätzungen und Mehrheitsverhältnisse geändert haben. Aber es verstößt gegen die guten politischen Sitten und zeugt von mangelnder demokratischer Kultur, wenn das Volk eine Sache entschieden hat, aber Regierung und Parlamentsmehrheit diese Entscheidung missachten. Der Hamburger Senat und die Bürgerschaftsmehrheit haben gegen diese demokratischen Grundsätze verstoßen. Deshalb sollen per Volksentscheid die demokratischen Rechte des Volkes in der Hamburger Verfassung auf Dauer gesichert, eindeutig beschrieben und gestärkt werden.

Die politische Achtung von Volksentscheiden hängt nicht nur von ihren gesetzlichen Bindungswirkungen ab. Die Volksgesetzgebung muss auch von den politisch Verantwortlichen wirklich gewollt sein und darf nicht nur wirkungsloses demokratisches Zierblatt sein. Vor diesem Hintergrund sollen in der Hamburgischen Verfassung vor allem Folgendes geändert und neu aufgenommen werden:

Entscheidungen des Volkes über Sachfragen, die nicht als Gesetze formuliert wurden, sollen genauso verbindlich sein wie vom Volk beschlossene Gesetze.

Wenn Entscheidungen des Volkes von der Bürgerschaft aufgehoben oder verändert werden sollen, kann das Volk in einem vereinfachten Verfahren darüber entscheiden, ob es damit einverstanden ist.

Entscheidungen des Volkes sollen nicht deswegen unzulässig sein, weil sie finanzielle Auswirkungen haben. Andernfalls wäre kaum ein Volksentscheid zulässig.

Volksentscheide sollen grundsätzlich am Tag einer Wahl stattfinden. Damit wird eine möglichst hohe Beteiligung der Wahlberechtigten angestrebt. Die notwendige Mindestbeteiligung für rechtswirksame Volksentscheide (das sogenannte Zustimmungsquorum) wird für Verfassungsänderungen von jetzt 50 auf 35 Prozent der Wahlberechtigten gesenkt, bei anderen Entscheidungen von jetzt 20 auf 17,5 Prozent. Damit wird die Volksgesetzgebung anwendungsfreundlicher. Die Hürden bleiben zwar immer noch sehr hoch (international sind keine Hürden üblich), aber sie werden für Verfassungsänderungen erstmals praktikabel und sichern zugleich, dass Verfassungsänderungen die Ausnahme bleiben.

Artikel 50
– geltende Fassung –

Artikel 50

(1) Das Volk kann im Rahmen der Zuständigkeit der Bürgerschaft den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes oder eine Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung beantragen. Haushaltsangelegenheiten, Abgaben, Tarife der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge können nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein. Die Volksinitiative ist zustande gekommen, wenn mindestens 10 000 zur Bürgerschaft Wahlberechtigte den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage unterstützen.

(2) Sofern die Bürgerschaft nicht innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften ein dem Anliegen der Volksinitiative entsprechendes Gesetz verabschiedet oder einer dem Anliegen der Volksinitiative entsprechenden anderen Vorlage nach Absatz 1 zugestimmt hat, können die Volksinitiatoren die Durchführung eines Volksbegehrens beantragen oder den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage zurücknehmen. Der Senat führt das Volksbegehren durch. Das Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn es von einem Zwanzigstel der Wahlberechtigten unterstützt wird.

Artikel 50
– neue Fassung –
(Änderungen gegenüber der geltenden Fassung sind durch **Fettdruck** kenntlich gemacht. Gestrichene Passagen sind durch ... angedeutet)

„Artikel 50

(1) Das Volk kann ... den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes oder eine Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung beantragen. **Bundesratsinitiativen, Haushaltspläne, Abgaben, Tarife** der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge können nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein. Die Volksinitiative ist zustande gekommen, wenn mindestens 10 000 zur Bürgerschaft Wahlberechtigte den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage unterstützen.

(2) **Die Bürgerschaft befasst sich mit dem Anliegen der Volksinitiative. Die Volksinitiatoren erhalten Gelegenheit, das Anliegen in einem Ausschuss zu erläutern.** Sofern die Bürgerschaft nicht innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften ... **das von der Volksinitiative beantragte Gesetz verabschiedet oder einen ... Beschluss gefasst hat, der der anderen Vorlage vollständig entspricht,** können die Volksinitiatoren die Durchführung eines Volksbegehrens beantragen **Sie können den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage hierzu in überarbeiteter Form einreichen.** Der Senat führt das Volksbegehren durch. **Die Volksinitiatoren sind berechtigt Unterschriften auf eigenen Listen zu sammeln.** Das Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn es von mindestens einem Zwanzigstel der Wahlberechtigten unterstützt wird.

–Erläuterungen–

Zu Abs. 1): Die bestehende Zuständigkeitsregelung wird ersatzlos gestrichen, da die Landesverfassung ohnehin keine über die Zuständigkeit der Freien und Hansestadt Hamburg hinausgehenden Kompetenzen verleihen kann. Die Aufnahme von Bundesratsinitiativen in den Ausschlusskatalog soll hier Rechtsklarheit schaffen. Mit dem Begriff „Haushaltspläne“ statt „Haushaltsangelegenheiten“ wird hinreichend klargestellt, dass nur direkte Eingriffe in den Haushaltsplan ausgenommen und finanzwirksame Vorlagen grundsätzlich zulässig sind.

Zu Abs. 2) Durch die ersten beiden Sätze soll der Dialog zwischen Bürgerschaft und Volksinitiatoren gefördert und die Suche nach gemeinsamen Lösungen für das Anliegen der Initiatoren erleichtert werden. Will die Bürgerschaft das Anliegen der Initiatoren übernehmen (Satz 3), dann darf ihr Beschluss nur redaktionell von der Vorlage der Initiatoren abweichen. Andernfalls haben sie Anspruch auf Durchführung des Volksbegehrens. Dass die Volksinitiatoren den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage zurücknehmen können, entfällt wie in Abs.3, Satz 1. Diese Dispositionsmöglichkeit ist ihnen bereits dadurch eingeräumt, dass sie den Volksbegehren bzw. das Volksentscheid beantragen „können“. Die Möglichkeit Vorlagen zu überarbeiten (Satz 4), erhält Verfassungsrang. Damit sind nicht nur redaktionelle Änderungen zulässig, Widersprüche und Unklarheiten können ausgeräumt werden. Zudem sollen die Initiatoren auch auf veränderte Sach- und Rechtslagen, die sich im Laufe des

(3) Sofern die Bürgerschaft nicht innerhalb von drei Monaten ein dem Anliegen des Volksbegehrens entsprechendes Gesetz verabschiedet oder einer dem Anliegen des Volksbegehrens entsprechenden anderen Vorlage zugestimmt hat, können die Volksinitiatoren die Durchführung eines Volksentscheides beantragen oder den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage zurücknehmen. Der Senat legt den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage dem Volk zur Entscheidung vor. Die Bürgerschaft kann einen eigenen Gesetzentwurf oder eine eigene andere Vorlage beifügen. Ein Gesetzentwurf oder eine andere Vorlage ist angenommen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden und mindestens ein Fünftel der Wahlberechtigten zustimmen. Bei Verfassungsänderungen müssen zwei Drittel derjenigen, die ihre Stimme abgegeben haben, mindestens jedoch die Hälfte der Wahlberechtigten, zugestimmt haben.

(4) Ein durch Volksentscheid angenommenes Gesetz kann innerhalb von zwei Jahren nicht im Wege von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid geändert werden.

(3) Die Bürgerschaft befasst sich mit dem Anliegen des Volksbegehrens. Die Volksinitiatoren erhalten Gelegenheit, das Anliegen in einem Ausschuss zu erläutern. Sofern die Bürgerschaft nicht innerhalb von drei Monaten... **das vom Volksbegehren eingebrachte Gesetz verabschiedet oder einen Beschluss gefasst hat, der der anderen Vorlage vollständig entspricht,** können die Volksinitiatoren die Durchführung eines Volksentscheides beantragen. **Sie können den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage hierzu in überarbeiteter Form einreichen.** Der Senat legt den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage dem Volk zur Entscheidung vor. Die Bürgerschaft kann einen eigenen Gesetzentwurf oder eine eigene andere Vorlage beifügen. **Ein Volksentscheid über einen Gesetzentwurf oder eine andere Vorlage findet am Tag der Wahl zur Bürgerschaft, zum Deutschen Bundestag oder zum Europäischen Parlament statt. Auf Antrag der Volksinitiative kann der Volksentscheid über einfache Gesetze auch an einem anderen Tag stattfinden. Dasselbe gilt, wenn die Bürgerschaft dies im Falle eines Volksentscheides nach Abs. 4 beantragt.** Ein Gesetzentwurf oder eine andere Vorlage ist angenommen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden und mindestens ... **17,5 vom Hundert** der Wahlberechtigten zustimmen. Bei Verfassungsänderungen müssen zwei Drittel derjenigen, die ihre Stimme abgegeben haben, mindestens jedoch ... **35 vom Hundert** der Wahlberechtigten zugestimmt haben.

(4) ... **Ein von der Bürgerschaft beschlossenes Gesetz, durch das ein vom Volk beschlossenes Gesetz aufgehoben oder geändert wird (Änderungsgesetz), tritt nicht vor Ablauf von drei Monaten nach seiner Verkündung in Kraft. Innerhalb dieser Frist können zweieinhalb vom Hundert der Wahlberechtigten einen Volksentscheid über das**

Verfahrens ergeben, reagieren können., um Inhalt und Ziel des Anliegens zu sichern. Satz 5 und 6 garantieren die geltende Praxis.

Zu Abs.3: Die Änderung in Satz 1 entspricht der Änderung in Abs. 2 , Satz 3. Durch Satz 2 wird festgeschrieben, dass Vorlagen auch vor einem Volksentscheid überarbeitet werden können. Dass die Volksinitiatoren den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage zurücknehmen können, entfällt wie in Abs.2. Diese Dispositionsmöglichkeit ist ihnen bereits dadurch eingeräumt, dass sie den Volksentscheid bzw. das Volksbegehren beantragen „können“. Die generelle Bindung von Volksentscheiden an allgemeine Wahltag in Kombination mit der Absenkung der Zustimmungsquoren für Volksentscheide soll die Volksgesetzgebung anwendungsfreundlicher machen. Die jetzt geltenden Quoren können praktisch nur an Wahltagen überwunden werden. Für verfassungsändernde Volksentscheide ist das bestehende Zustimmungsquorum von 50 % auch dann nahezu unüberwindbar. Es blockiert faktisch das Verfassungsrecht des Volkes, die Verfassung zu ändern. Aber auch für Volksentscheide mit dem geltenden Zustimmungsquorum von 20 % müssen die Initiatoren bei Wahlen mit geringerer Beteiligung (Europawahl) 2/3 der Abstimmenden für sich gewinnen, um die Zustimmungshürde zu überwinden. Zu hohe Quoren behindern auch die öffentliche Diskussion über die Ziele der Volksinitiative. Weil Stimmenthaltungen wie Neinstimmen wirken, haben Gegner der Volksinitiative kein Interesse an einer mobilisierenden Auseinandersetzung. International sind Entscheidungsquoren ohnehin nicht üblich. Die in Satz 4 festgeschriebene Bindung an Wahltag soll die Beteiligung des Volkes an Wahlen und

Änderungsgesetz verlangen. In diesem Fall tritt das Änderungsgesetz nicht vor Durchführung des Volksentscheids in Kraft. Das Volk entscheidet über das Änderungsgesetz. Abs. 3 Satz 5, 7 und 9 bis 11 sind sinngemäß anzuwenden.

(4a) ... Ein Volksentscheid über eine andere Vorlage bindet Bürgerschaft und Senat. Die Bindung kann durch einen Beschluss der Bürgerschaft beseitigt werden. Der Beschluss ist im Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt zu verkünden. Er wird nicht vor Ablauf von drei Monaten nach seiner Verkündung wirksam. ... Abs. 4 Satz 2 bis 4 sind sinngemäß anzuwenden.

(5) Während eines Zeitraumes von drei Monaten vor dem Tag einer allgemeinen Wahl in Hamburg finden keine Volksbegehren und Volksentscheide statt.

(6) Das Hamburgische Verfassungsgericht entscheidet auf Antrag des Senats, der Bürgerschaft, eines Fünftels der Abgeordneten der Bürgerschaft oder der Volksinitiatoren über die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid. Volksbegehren und Volksentscheid ruhen während des Verfahrens.

(7) Das Gesetz bestimmt das Nähere. Es kann auch Zeiträume bestimmen, in denen die Fristen nach Absatz 2 Satz 1 und Absatz 3 Satz 1 wegen sitzungsfreier Zeiten der Bürgerschaft oder eines von der Bürgerschaft auf Vorschlag der Volksinitiatoren gefassten Beschlusses nicht laufen.

(5) Während eines Zeitraumes von drei Monaten vor dem Tag einer allgemeinen Wahl in Hamburg finden keine Volksbegehren und Volksentscheide statt.

(6) Das Hamburgische Verfassungsgericht entscheidet auf Antrag des Senats, der Bürgerschaft, eines Fünftels der Abgeordneten der Bürgerschaft oder der Volksinitiatoren über die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid. Volksbegehren und Volksentscheid ruhen während des Verfahrens.

(7) Das Gesetz bestimmt das Nähere. Es kann auch Zeiträume bestimmen, in denen die Fristen nach Absatz 2 Satz 3 und Absatz 3 Satz 3 wegen sitzungsfreier Zeiten der Bürgerschaft oder eines von der Bürgerschaft auf Vorschlag der Volksinitiatoren gefassten Beschlusses nicht laufen.

Volksentscheiden fördern. Verfassungsändernde Volksentscheide sollen ausnahmslos an Wahltagen stattfinden, um hierfür in jedem Fall eine möglichst hohe Beteiligung des Volkes zu erreichen.

Zu Abs. 4: Dieser Abs. wird auch in seiner Zielrichtung völlig neu gefasst. Er dient besonders der „zeitlichen“ Bindungswirkung von volksbeschlossenen Gesetzen, indem er ihre Aufhebung durch die Bürgerschaft unter Vorbehalt eines erneuten Volksentscheides stellt, sofern dieser aus der Mitte des Volkes gefordert wird. Im Volk soll das Vertrauen in die nachhaltige Wirkung seiner Entscheidungen befördert und dem weit verbreiteten „Die da oben machen doch was sie wollen“ entgegengewirkt werden. Des weiteren soll damit auch das Bewusstsein für „Volksvertretung“ im besten Sinne des Wortes im Volk und bei seinen Vertretern gestärkt und mehr gegenseitiges Vertrauen geschaffen werden. Ziel ist die Ausbildung einer politischen Kultur, die Abs. 4 und auch 4a überflüssig macht.

Zu Abs. 4a: Mit dieser Vorschrift wird erreicht, dass volksbeschlossene andere Vorlagen keine geringere Bindungswirkung entfalten als ein vom Volk beschlossenes Gesetz. Unmittelbarer Anlass ist die aktuelle Missachtung solcher Volksentscheide durch den Senat und die Bürgerschaftsmehrheit. Ohne die hier festgeschriebene Bindungswirkung sind Volksentscheide über Gegenstände der politischen Willensbildung nicht sinnvoll und faktisch nur eine Volkspetition gemäß Art. 25 c dieser Verfassung. Überdies wären Volksinitiatoren gezwungen, auch Gegenstände der politischen Willensbildung in Gesetzesform zu bringen, die dort vernünftiger Weise nicht hineingehören.

