

Für faire und verbindliche Volksentscheide – 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. Es verstößt jedoch 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, eindeutiger beschrieben und gestärkt werden.

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

- 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 über Sachfragen, die nicht als Gesetze formuliert wurden, sollen genauso verbindlich sein wie vom Volk beschlossene Gesetze.
- Volksentscheide sollen grundsätzlich nur am Tag einer Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft oder zum Bundestag stattfinden. Damit steht dann fest: Der Volksentscheid ist in gleicher Weise vom Volkswillen getragen wie die gleichzeitig gewählten Abgeordneten. Seine Legitimation - auch zur Änderung der Verfassung - entspricht der des Parlaments. Unabhängig von der Wahlbeteiligung sind die vom Volk gewählten Abgeordneten der Hamburgischen Bürgerschaft berechtigt, mit Zweidrittel-Mehrheit die Verfassung zu ändern. Das muss erst recht für das Volk gelten, das die Abgeordneten bevollmächtigt hat. Die Teilnahme an der Abstimmung wird durch den zeitgleichen Urnengang günstig beeinflusst, umgekehrt wird auch die Wahlbeteiligung durch die gleichzeitig stattfindende Abstimmung erhöht. Das stärkt die Demokratie. Wegen der Tragweite von Verfassungsänderungen müssen die Volksentscheide zwingend zusammen mit einer Bürgerschafts- oder Bundestagswahl stattfinden.
- Bei Volksentscheiden über einfache Gesetze und Sachfragen (andere Vorlagen) soll es den Initiatoren freistehen, die Abstimmung an einem anderen Tag durchführen zu lassen. Dieses Recht erhält auch die Bürgerschaft, wenn ein Volksentscheid über die Änderung eines volksbeschlossenen Gesetzes oder einer entsprechenden Sachentscheidung ansteht. Dafür kann es gute praktische Gründe geben. Dann müssen aber - wie bisher - neben der Mehrheit der Abstimmenden mindestens zwanzig vom Hundert der Wahlberechtigten zustimmen.
- Entscheidungen des Volkes sollen nicht deswegen unzulässig sein, weil sie finanzielle Auswirkungen haben. Andernfalls wäre kaum ein Volksentscheid zulässig.

Artikel 50

– geltende Fassung –

Zu streichende Passagen sind gestrichen dargestellt.

(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 mit Streichungen versehenen Fassung sind durch **Fettdruck** kenntlich gemacht.

(1) ¹Das Volk kann den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes oder eine Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung (andere Vorlage) beantragen. ²**Bundsratsinitiativen, Haushaltspläne**, Abgaben, Tarife der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge können nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein. ³Die Volksinitiative ist zustande gekommen, wenn mindestens 10 000 zur Bürgerschaft Wahlberechtigte den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage unterstützen.

(2) ¹**Die Bürgerschaft befasst sich mit dem Anliegen der Volksinitiative.** ²**Die Volksinitiatoren erhalten Gelegenheit, das Anliegen in einem Ausschuss zu erläutern.** ³Sofern 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. ⁴**Sie können den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage hierzu in überarbeiteter Form einreichen.** ⁵Der Senat führt das Volksbegehren durch. ⁶**Die Volksinitiatoren sind berechtigt, Unterschriften auf eigenen Listen zu sammeln.** ⁷Das Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn es von mindestens einem Zwanzigstel der Wahlberechtigten unterstützt wird.

– Erläuterungen –

Zu Absatz (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 Bundsratsinitiativen in den Ausschlusskatalog soll hier Rechtsklarheit schaffen. Mit dem Begriff „Haushaltspläne“ statt „Haushaltsangelegenheiten“ wird hinreichend klargestellt, dass nur direkte Eingriffe in den Haushaltsplan ausgenommen sind. Empirisch ist sehr gut belegt, dass sich direkte Demokratie positiv auf die Haushaltslage von Gemeinwesen auswirkt.

Zu Absatz (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. Diese Dispositionsmöglichkeit ist ihnen bereits dadurch eingeräumt, dass sie das Volksbegehren bzw. den 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 Verfahrens ergeben, reagieren können, um Inhalt und Ziel des Anliegens zu sichern. Satz 5 und 6 garantieren die geltende Praxis.

(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) **¹Die Bürgerschaft befasst sich mit dem Anliegen des Volksbegehrens. ²Die Volksinitiatoren erhalten Gelegenheit, das Anliegen in einem Ausschuss zu erläutern. ³Sofern 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. ⁴Sie können den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage hierzu in überarbeiteter Form einreichen. ⁵Der Senat legt den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage dem Volk zur Entscheidung vor. ⁶Die Bürgerschaft kann einen eigenen Gesetzentwurf oder eine eigene andere Vorlage beifügen.**

⁷Der Volksentscheid findet am Tag der Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag statt. ⁸Auf Antrag der Volksinitiative kann der Volksentscheid über einfache Gesetze und andere Vorlagen auch an einem anderen Tag stattfinden. ⁹Dasselbe gilt, wenn die Bürgerschaft dies im Falle eines Volksentscheides nach Absatz 4 beantragt.

¹⁰Ein Gesetzentwurf oder eine andere Vorlage ist angenommen, wenn die Mehrheit der **gültig** Abstimmenden **zustimmt. ¹¹Verfassungsänderungen bedürfen der Mehrheit von zwei Dritteln der gültig Abstimmenden. ¹²Findet ein Volksentscheid nicht am Tage einer Wahl zur Bürgerschaft oder zum Bundestag statt, so ist er nur angenommen, wenn die Mehrheit der gültig Abstimmenden und mindestens ein Fünftel der Wahlberechtigten zugestimmt haben.**

(4) **¹Ein 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. ²Innerhalb**

Zu Absatz (3): Die Änderungen in den Sätzen 1 und 2 entsprechen den Änderungen in Absatz 2 Satz 1 und 2. Durch Satz 4 wird festgeschrieben, dass Vorlagen auch vor einem Volksentscheid überarbeitet werden können. Dass die Volksinitiatoren den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage zurücknehmen können, entfällt aus den gleichen Gründen wie in Absatz 2.

Die grundsätzliche Bindung von Volksentscheiden an Wahltage soll der Volksgesetzgebung eine demokratische Legitimation verschaffen, die der der Parlamente nicht nachsteht. Außerdem soll sie eine hohe Beteiligung sichern und die Abstimmungen anwendungsfreundlicher machen. Für einen verfassungsändernden Volksentscheid gelten die gleichen qualifizierten Mehrheiten, mit denen das Parlament eine Verfassungsänderung beschließen kann. Ebenso wie in den Parlamenten ist dafür bei Volksentscheiden eine Zweidrittelmehrheit erforderlich. Findet eine Volksabstimmung über einfache Gesetze oder andere Vorlagen (Sachfragen) auf Antrag der Initiatoren nicht gleichzeitig mit der Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag statt, soll es bei der bisher geltenden Mindestzustimmung von einem Fünftel der Wahlberechtigten bleiben.

Zu Absatz (4): Dieser Absatz wird auch in seiner Zielrichtung völlig neu gefasst. Er dient besonders der Bindungswirkung von volksbeschlossenen Gesetzen, indem er ihre Aufhebung durch die Bürgerschaft unter Vorbehalt eines erneuten Volksentscheides stellt, sofern

dieser Frist können zweieinhalb vom Hundert der Wahlberechtigten einen Volksentscheid über das Änderungsgesetz verlangen. ³In diesem Fall tritt das Änderungsgesetz nicht vor Durchführung des Volksentscheids in Kraft. ⁴Das Volk entscheidet über das Änderungsgesetz. Absatz 3 Satz 5, 7 und 9 bis 12 sind sinngemäß anzuwenden.

(4a) ¹Ein Volksentscheid über eine andere Vorlage bindet Bürgerschaft und Senat. ²Die Bindung kann durch einen Beschluss der Bürgerschaft beseitigt werden. ³Der Beschluss ist im Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt zu verkünden. ⁴Er wird nicht vor Ablauf von drei Monaten nach seiner Verkündung wirksam. ⁵Absatz 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) ¹Während eines Zeitraumes von drei Monaten vor dem Tag einer allgemeinen Wahl in Hamburg finden keine Volksbegehren und Volksentscheide statt.

(6) ¹Das 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. ²Volksbegehren und Volksentscheid ruhen während des Verfahrens.

(7) ¹Das Gesetz bestimmt das Nähere. ²Es 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.

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 Vertreterinnen und Vertretern gestärkt und mehr gegenseitiges Vertrauen geschaffen werden. Ziel ist die Ausbildung einer politischen Kultur, die Absatz 4 und auch 4a überflüssig macht.

Zu Absatz (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.