

Dr. Manfred Brandt  
Moorburger Elbdeich 263  
D 21079 Hamburg

Tel. 040 7402497  
Fax 040 7401295  
brandt@hh-moorburg.de

Moorburg, den 15.5.2015

**Wie wirkt ein Beschluss des Senats und der Bürgerschaft zur Durchführung eines Bürgerschaftsreferendums über ein bestimmtes Thema auf eine Volksinitiative zum gleichen Thema oder Gegenstand?** (Gesetzentwurf der Bürgerschaft zur Änderung der Hamburgischen Verfassung, Artikel 50, Einfügung Absatz 4b, Stand 10.5.2015)

**Zum gleichen Thema oder Gegenstand heißt: Inhaltlich kann das Referendum etwas völlig Anderes zum Ziel haben, als die Volksinitiative zu diesem Thema erreichen wollte.**

**Fall 1:**

**Eine Volksinitiative ist zu dem Zeitpunkt des Ref. in Vorbereitung, aber noch nicht angemeldet. Ist die Volksinitiative dann noch zulässig?**

Nein.

Aus Satz 6 im Zusammenhang mit Satz 5, Absatz 4b, des Gesetzentwurfes folgt, dass eine Volksinitiative zum Thema des beschlossenen Referendums nicht mehr zulässig ist. Unklar ist, ob die für das Zustandekommen der Volksinitiative notwendigen 10.000 Unterschriften dann noch gesammelt werden dürfen. Wenn allerdings die Unzulässigkeit gegeben ist, wird das keine/r mehr machen wollen.

Der Fall ist nicht sofort ersichtlich, weil die Wirkung der Verfassungsänderung auf Volkinitiativen, die sich in einem frühen Stadium befassen, nur indirekt beschrieben ist. Sie wäre für jedermann sofort klar gewesen, wenn folgender Satz in die Verfassungsänderung aufgenommen worden wäre. „Volksinitiativen, die noch nicht zu Stande gekommen und zulässig sind, werden unzulässig, wenn die Bürgerschaft mit Zustimmung des Senats den Beschluss fasst, zum Thema dieser Volksinitiativen ein Referendum durchzuführen.“

So ergibt die Wirkung sich **nur** aus den Sätzen 5 und 6, die **nur** die unten beschriebenen Fälle 3 und 4 betreffen: *Ein 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.* <sup>6</sup> Dasselbe 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.

Hier entsteht der Eindruck, die ganze Regelung betreffe nur zum Zeitpunkt der Beschlussfassung der Bürgerschaft zustande gekommene Volksbegehren und Volksinitiativen. Wenn aber **nur** eine bereits zustande gekommene und zulässige Volksinitiative in ein Volksbegehren mit extrem kurzem Vorlauf gezwängt wird, was ist dann mit den Volksinitiativen, die noch nicht so weit sind? Sie werden mit dem Beschluss der Bürgerschaft vom gesamten Verfahren ausgeschlossen. Wenn schon nach für zustande gekommene und zulässige Volksinitiativen das „normale“ Volksbegehren nicht mehr möglich ist, kann es erst recht nicht mehr für Volksinitiativen eines früheren Stadiums der Fall sein.

Der Sachverhalt ist also verklausuliert. Das dürfte für eine Verfassung ungewöhnlich sein. Politisch kann es im Zusammenhang mit der sehr kurzfristig anberaumten Verfassungsänderung als Verschleierung von Rechtswirkungen angesehen werden.

### **Eine Volksinitiative ist angemeldet, aber noch nicht zustande gekommen. Ist die Volksinitiative noch zulässig?**

Nein.

Auch wenn die Volksinitiative die notwendigen Unterschriften noch kurz nach dem Beschluss einreicht, wird sie nicht zulässig sein, siehe Fall 1.

Wahrscheinlich werden die eingereichten Unterschriften nicht ausgewertet, weil die Unzulässigkeit auf der Hand liegt. Es kann auch sein, dass die Unterschriften deswegen nicht angenommen werden.

Wenn die notwendigen Unterschriften noch kurz vor dem Beschluss der Bürgerschaft eingereicht werden, ist nicht klar, ob die Feststellung des Zustandekommens sofort abubrechen ist. Aber selbst wenn in diesem Fall das Zustandekommen noch festgestellt wird, kann der Senat die sonstige Zulässigkeit der Volksinitiative vom Hamburgischen Verfassungsgericht überprüfen lassen. Das Verfahren der Volksinitiative ruht. Sie fällt dann wahrscheinlich durch Zeitablauf aus dem Rennen.

### **Fall 3:**

#### **Eine Volksinitiative ist zustande gekommen und zulässig im Sinne von Satz 6 des Gesetzentwurfs.**

Die Volksinitiative muss mit einem Vorlauf von 14 Tagen ein Volksbegehren erfolgreich durchführen, bei dem innerhalb von drei Wochen mindestens fünf Prozent aller Wahlberechtigten (ca 65.000) unterschreiben. Tatsächlich werden wenigstens 80.000, besser 90.000 Unterschriften geleistet werden müssen, um die notwendige Zahl gültiger Unterstützungsunterschriften sicher zu erreichen. Die notwendige organisatorische und finanzielle Vorbereitung des Volksbegehrens ist mit dieser Vorbereitungszeit nicht leistbar, selbst wenn man davon ausgeht, dass der Beschluss zur Durchführung eines Referendums vorher bekannt war. So ein Beschluss kann in der Bürgerschaft sehr kurzfristig gefasst werden.

Das Zeitproblem besteht auch für die Verwaltung. Nach Artikel 50 Absatz 3 Satz 6 der Hamburgischen Verfassung führt der Senat das Volksbegehren durch. Er muss das Volksbegehren öffentlich bekannt machen, die sechswöchige Briefeintragungsfrist gewährleisten und Eintragungslisten in den Ämtern auslegen und die Volksinitiative

beraten. Die Verwaltung kann/darf erst nach dem Beschluss der Bürgerschaft aktiv werden. Wie sollen Erstellung und Druck des erforderlichen Materials in nur 14 Tagen geleistet werden? Und die sechswöchige Briefeintragung ist nicht möglich. Sie müsste eine Woche vor dem Beschluss der Bürgerschaft beginnen.

Das Volksbegehren ist so nicht durchführbar. Das Volksbegehren wird scheitern.

Nach den geltenden Bestimmungen hat eine Volksinitiative nach Einreichung der Unterschriften 8 bis maximal 16,5 Monate Zeit.

Eine Gegenvorlage durch die Volksinitiative wird es beim Referendum wie in den Fällen 1 und 2 also auch hier nicht geben.

#### **Fall 4:**

#### **Ein Volksbegehren ist zustande gekommen (Satz 5 des Gesetzentwurfes).**

Das Anliegen des Volksbegehrens ist als Gegenvorlage dem Referendum beizufügen. Die Volksinitiative, Träger des Volksbegehrens, verliert durch den Referendumsbeschluss die Führungsrolle im Verfahren. Die Gegenvorlage kommt nicht mehr aus der Bürgerschaft, sondern über die Volksinitiative. Diese mehr symbolische Veränderung wäre an sich kein Problem. Das Problem für die Volksinitiative besteht im Verlust des Rechts, den Zeitpunkt für die Volksabstimmung zu bestimmen. Ohne den Referendumsbeschluss wird der Volksentscheid am Tag Wahl zur Bürgerschaft oder zum Bundestag stattfinden, falls die Initiative nicht den Antrag stellt, den Entscheid an einem anderen Tag stattfinden zu lassen. Das wird sie in aller Regel nicht wollen, weil dann das Zustimmungsquorum schwerer zu überwinden ist.

Wenn die Abstimmung **nicht** am Tag der Wahl zum Bundestag oder zur Bürgerschaft stattfindet, was hoch wahrscheinlich sein wird, ist das Risiko erheblich, dass beide Vorlagen am Zustimmungsquorum (20 % aller Wahlberechtigten müssen Ja zu einer Vorlage sagen) scheitern werden. Dann bleibt alles, wie es ist.

#### **Sonderfall „verfassungsändernde Volksinitiativen“ :**

Werden verfassungsändernde Volksinitiativen thematisch, also nicht inhaltlich, durch einen Referendumsbeschluss übernommen, dann gilt ein neu eingeführtes Quorum für das Referendum: 50 % aller Wahlberechtigten und zugleich 2/3 aller Abstimmenden müssen zustimmen (siehe unten), wenn das Referendum nicht am Tag der Wahl zum Bundestag oder zur Bürgerschaft stattfindet. So ein Quorum wurde weltweit bisher erst zweimal überwunden. Am Tag außerhalb einer Wahl ist es unmöglich.

Erfolgreiche verfassungsändernde Volksinitiativen können damit von Senat und Bürgerschaft in jedem Fall verhindert werden.

Satz 8 Absatz 4b des Gesetzentwurfes: *<sup>8</sup>Eine 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 zustimmt*

#### **Zeitpunkt des Referendums**

In Satz 4 des Gesetzentwurfes, Absatz 4b, heißt es: *4Die Bürgerschaft beschließt auf Vorschlag des Senats mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl über den Termin des Bürgerschaftsreferendums. (Diesen wichtigen Satz hatte ich in der ersten Fassung dieses Papiers übersehen)* Damit wird in der Verfassung keine Frist für die Durchführung des Referendums festgelegt. Es ist damit aber auch nicht mehr möglich im Ausführungsgesetz so eine Frist festzulegen. Solche wichtigen Fristen sollten in jedem Fall gesetzlich festgelegt sein, um das Verfahren zu sichern und Missbrauch zu vermeiden. So ist es auch sonst im Volksabstimmungsverfahren.

Der Beschluss der Bürgerschaft ein Bürgerschaftsreferendum durchzuführen ist also entkoppelt vom Beschluss über den Termin. Das hat Folgen.

Das Interesse ein Referendum durchzuführen, kann sich kurzfristig ändern, z.B. bei einer Oppositionspartei, deren Zustimmung für die zwei Drittel- Mehrheit beim Beschluss zur Durchführung eines Referendums erforderlich war. Sie kann den Beschluss nicht mehr rückgängig machen, dazu braucht es eine Zweidrittelmehrheit. Dann bleibt nur noch der Weg, die Zustimmung zu einem Termin für das Referendum zu verweigern. Den Abstimmungstermin kann auch der Senat verhindern, wenn er keinen Vorschlag für einen Termin macht.

In jedem Fall bleiben in dieser Zeit Volksinitiativen zum selben Thema unzulässig, zustande gekommene Volksbegehren ruhen, ev. bis zum Ende der Legislaturperiode. Nach der Neuwahl der Bürgerschaft dürfte das Problem bestehen bleiben, wenn die Mehrheitsverhältnisse keine Aufhebung des Beschlusses der alten Bürgerschaft oder die Festlegung eines Termins für das Referendum erlauben. Das Thema des Referendums ruht für Senat, Bürgerschaft und Volk.

### **Die Sperrfrist**

Die in Satz 9 des Gesetzentwurfes genannten Sperrfristen von minimal 3 und maximal 5 Jahren gelten für die Einleitung von Volksinitiativen mit denen Referendumsentscheidungen durch die Einleitung von Volksinitiativen wieder geändert werden können. Da von der Einleitung der Initiative bis zum Volksentscheid etwa zwei Jahre vergehen, kann es nur nach 5 bis 7 Jahren zu einer Änderung durch Volksentscheid kommen