

Volksbegehren „Rettet den Volksentscheid“ - Begründung des überarbeiteten Gesetzentwurfs vom 24.3.2016

Allgemeine Begründung

Durch dieses Volksbegehren sollen in Hamburg das faire Miteinander von parlamentarischer und direkter Demokratie und die Demokratie insgesamt gestärkt werden.

Es gibt zwei aktuelle Anlässe für diese Volksinitiative:

Anfang Juni 2015 wurde im Zuge der Hamburger Bewerbung für die olympischen und paraolympischen Spiele das Bürgerschaftsreferendum eingeführt. Diese außerordentlich schnell realisierte Verfassungsänderung führt zu mehreren Problemen. Sie ist darauf angelegt der Exekutive (dem Senat) die Verfahrenshoheit über Volksabstimmungen zu ermöglichen oder zumindest ihre finanziellen, organisatorischen und institutionellen Möglichkeiten in das Volksabstimmungsverfahren einzubringen.

Weltweit ist zu beobachten: Immer wenn die Exekutive Referenden, Volksabstimmungen von oben, initiieren und auch das Verfahren „beherrschen“ kann, kommt es zum politischen Missbrauch von Volksabstimmungen. Das gilt nicht nur für autokratische und halbautokratische regierte Länder sondern selbst für Demokratien. Das zeigen auch jüngste Beispiele: In Griechenland wurde eine Volksabstimmung durchgeführt, nicht um eine Grundsatzentscheidung über den Verbleib in der Europäischen Union (EU) zu fällen, sondern aus taktischen Gründen, um die Verhandlungsposition der Regierung mit der EU zu stärken. In Großbritannien schob die Regierung eine Volksabstimmung zum Verbleib des Landes in der EU vor allem an, um Machtfragen in der Regierungspartei zu klären. Die ungarische Regierung will eine Volksabstimmung zum Flüchtlingsthema im Stil autokratischer Systeme herbeiführen. Auch das Hamburger Olympiareferendum sollte vor allem helfen, die Chancen der Bewerbung zu erhöhen. Dazu zog die Exekutive alle Register einer Werbekampagne – mit dem dazu gehörenden finanziellen und personellen Aufwand. Das faire und sachliche Für und Wider der Bewerbung blieb auf der Strecke. Das ist typisch für exekutiv getriebene Referenden.

Um solche Fehlentwicklungen zu vermeiden, sollten Referenden nur von Parlamenten eingeleitet werden können, Gegenvorlagen aus der Opposition und/ oder dem Volk möglich sein und die Exekutive sich auf die Durchführung des Abstimmungsverfahrens beschränken. So sieht das auch die Venedig-Kommission, ein für Verfassungsfragen zuständiges Organ des Europarats.

Eine Zweidrittelmehrheit des Parlaments als Voraussetzung für die Einleitung eines Referendums reicht nicht aus, um den Missbrauch des Instruments zu verhindern. Oft werden dazu fehlende Stimmen aus der Opposition durch sachfremde Zugeständnisse „eingekauft“. Das Beispiel der Verfassungsänderung zur Einführung von Bürgerschaftsreferenden ist auch dafür typisch. Die anfangs kritische Bürgerschaftsfraktion der CDU stimmte zu, nachdem ihr Wahlrechtsänderungen angeboten wurden.

Und das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit macht auch grundsätzlich keinen demokratischen Sinn bei Referenden. Sie ist zweckmäßig, wenn wichtige Entscheidungen im Parlament nicht zustande kommen oder wenn es um stark umstrittene grundlegende Entscheidungen mit langfristiger Wirkung geht. Sie ist nicht erforderlich, wenn große Mehrheiten im Parlament sich ohnehin einig sind. Diese Mehrheiten leiten nach aller Erfahrung keine Referenden ein, deren Gegenstand beim Wahlvolk umstritten ist oder kritisch gesehen wird - wer verliert schon gern. Für solche Fälle gibt es Volksinitiativen und fakultative Referenden.

Die Verfassungsänderung wurde offensichtlich nicht nur vorgenommen, um die notwendige Verfassungsregelung für die Abstimmung über die Olympiabewerbung zu schaffen. Dazu hätte eine Einzelfallregelung in die Verfassung aufgenommen werden können. Das wurde auch von der Mehrzahl der dazu im Verfassungsausschuss angehörten Experten empfohlen. Mit der

Verfassungsänderung wurde der Exekutive nicht nur die Möglichkeit geschaffen, sich mit all ihren Ressourcen in eine Volksabstimmung einzubringen. Die eingeführten Regeln erlauben Senat und Bürgerschaft, die Verfahrenshoheit über Volksabstimmungen von unten zu übernehmen. Sie sind geeignet, Volksentscheide im Keim zu ersticken, so der Staatsrechtler Prof. Dr. Hans Meyer, der auch zur Verfassungsänderung angehört wurde. Die Rechtswirkungen der Verfassungsänderung ergeben sich meist indirekt. 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.

Die möglichen Wirkungen des Beschlusses von Senat oder Bürgerschaft zu einem bestimmten Thema ein Bürgerschaftsreferendum durchzuführen:

- Eine Volksinitiative befindet sich noch in der Vorbereitung oder ist noch nicht zustande gekommen: Sie wird unzulässig sein. Das Thema der Volksinitiative ist auf unbestimmte Zeit blockiert, weil der Beschluss von Senat und Bürgerschaft, zu einem bestimmten Thema ein Referendum durchzuführen, in der Verfassung nicht verbunden ist mit dem Abstimmungstag. Die dazu später auf öffentlichen Druck eingeführte einfachgesetzliche Regelung kann leicht wieder aufgehoben werden. Auch deshalb wird im Folgenden nur auf die Verfassungslage Bezug genommen.
- Eine Volksinitiative ist zustande gekommen und zulässig: Sie wird in ein Volksbegehren mit extrem kurzer Vorbereitungszeit gezwungen oder muss 3 bis 5 Jahre ruhen. Die kurze Vorbereitungszeit wird das Zustandekommen des Volksbegehrens verhindern, erlaubt auch für die Verwaltung kein ordnungsgemäßes Verfahren oder erledigt die Initiative politisch durch Zeitablauf.
- Ein Volksbegehren ist zustande gekommen: Senat und Bürgerschaft übernehmen die Verfahrenshoheit. Sie bestimmen nun den Zeitpunkt der Abstimmung. Das Anliegen des Volksbegehrens kann als Gegenvorlage eingebracht werden. Findet dadurch z.B. die Abstimmung nicht mehr an einem Wahltag statt, können beide Vorlagen leicht am Zustimmungsquorum von 20 % der Wahlberechtigten scheitern.
- Sonderfall Verfassungsänderung: Bis zur Verfassungsänderung von 2015 galt, dass Volksabstimmungen über Verfassungsänderungen nur am Tag der Wahl zum Deutschen Bundestag oder zur Bürgerschaft stattfinden können. Das erforderliche Zustimmungsquorum wird jeweils von der Wahlbeteiligung abgeleitet und ist überwindbar. Nun kann eine Volksinitiative zur Verfassungsänderung nicht nur zeitlich ausgebremst, sondern auch in ein aussichtsloses Verfahren gezwungen werden, in dem Senat und Bürgerschaft die Verfahrenshoheit übernehmen und den Abstimmungstag vom Wahltag trennen können. Und dann gilt Art. 50 Absatz 4b Satz 8 der geltenden Verfassung: „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 zustimmen“. Wer so eine Regel einführt, will keine Verfassungsänderung durch das Volk. Das weicht gravierend von dem Demokratieverständnis ab, das diese Volksinitiative trägt. Dies ist der Grund, warum diese Volksinitiative noch vor dem In-Kraft-Treten der Verfassungsänderung angezeigt werden musste. Und deshalb müssen die Regeln für Volksabstimmungen insgesamt und teilweise auch für Wahlen aufgehoben und neu gefasst werden. Dafür gibt es auch strukturelle Gründe.

Statt des inzwischen eingeführten Bürgerschaftsreferendums, das die oben erläuterten Probleme aufweist, wird ein Parlamentsreferendum aus folgenden Gründen vorgeschlagen:

Bei grundlegenden Reformen und langfristigen Projekten können solche Referenden sinnvoll und geboten sein. Sie schaffen Sicherheit für Entscheidungen und verbessern die Kontinuität politischen Handelns. Die Mehrheit eines Parlaments hat nicht zwangsläufig auch die besten Vorschläge. Deshalb erhält die Opposition das Recht, mit der Unterstützung von mindestens 20 % der Abgeordneten eine Alternative zur Abstimmung zu stellen. So eine Alternative kann auch vom Wahlvolk eingebracht

werden. Das fördert den Wettbewerb um den besten Vorschlag und gibt dem Volk die Möglichkeit, nicht nur mit Ja oder Nein zu entscheiden. Mit Regeln zum fairen Miteinander von Referenden und dem dreistufigen Volksabstimmungsverfahren werden die Probleme des geltenden Bürgerschaftsreferendums verhindert. Kein Verfahren kann das andere aushebeln und eine Gegenvorlage verhindern.

Der zweite Anlass ist der Beschluss der Bürgerschaft vom 13.12.2013, eine Sperrklausel für Bezirksversammlungenwahlen in die Verfassung aufzunehmen. Das Hamburgische Verfassungsgericht hatte zuvor die einfachgesetzliche Sperrklausel für unzulässig erklärt. Auf der Basis dieser Verfassungsänderung hat das Gericht die Sperrklausel inzwischen als verfassungskonform eingestuft. Durch diese Verfassungsänderung war auch ein fakultatives Referendum nicht mehr möglich, das eigens eingeführt worden war, um das Wahlgesetz und Ergebnisse von Volksentscheiden vor Änderungen durch die Bürgerschaft besser zu schützen. Dieser Schutz kann derzeit vom Parlament durch Verfassungsänderung umgangen werden, wenn entsprechende Mehrheiten das wollen. Auch deshalb soll die Verfassung nicht mehr ohne die Zustimmung des Volkes geändert werden können (obligatorisches Verfassungsreferendum). Dafür spricht außerdem ein urdemokratischer Grund. Das wirklich Grundlegende, die Verfassung mit ihren unveränderbaren Grundrechten, soll in der Verantwortung des Volkes liegen. Das fördert die Identifikation mit der demokratischen Grundordnung und dem Gemeinwesen und schützt vor obrigkeitstaatlichem Denken.

Der Gesetzentwurf der Volksinitiative enthielt eine Änderung der fixen Sperrklauseln in den Artikeln 4 und 6. Sie sollten durch eine Obergrenze von 5 % für solche Sperrklauseln abgelöst werden. Davon wird in diesem Gesetzentwurf abgesehen, um nicht an dem Gebot der Einheit der Materie für Gesetzentwürfe zu scheitern.

Die gesetzlichen Regeln für Abstimmungen auf der Landes- und Bezirksebene sollen wie die Wahlgesetze durch das Instrument „fakultatives Referendum“ geschützt werden. Im Zusammenhang mit dem obligatorischem Verfassungsreferendum könnte dadurch das langjährige gesetzgeberische Hüh und Hott auf diesem Gebiet beendet werden. Auf das dafür ursprünglich vorgesehene obligatorische Referendum wird mit dieser Überarbeitung verzichtet. Es ist grundsätzlich nicht oder schlecht für Durchführungsgesetze geeignet. Das wird besonders deutlich bei der Änderung von Wahlkreisgrenzen. Für sie hätte das obligatorische Referendum ohnehin nicht gelten sollen. Die „natürlichen“ Interessenkonflikte zwischen Volk und Volksvertretern mögen mit den vorgeschlagenen Regeln ausreichend gemildert werden.

Die geltenden Zustimmungsquoren für Volksentscheide sind nur schwer nachvollziehbar und weder demokratietheoretisch begründbar noch plausibel. Sie sind im Zuge schwieriger Kompromissverhandlungen entstanden und nur aus deren Dynamik erklärbar. Da sie auch für fakultative Referenden gelten, blockieren sie Anpassungen von Gesetzen und Anderen Vorlagen, die durch Volksentscheide beschlossen wurden, auch wenn veränderte Sach- und Rechtslagen dies erfordern. Wenn es überhaupt Quoren geben soll, dann müssen sie einheitlich, systemtreu und nachvollziehbar sein. Dem trägt die Neuregelung Rechnung. Die Abhängigkeit des Zustimmungsquorums von der Wahlbeteiligung einer gleichzeitig stattfindenden Bundestagswahl entfällt. Die Bundestagswahl und ihre Wahlbeteiligung sind so wenig plausibel verknüpfbar mit der Höhe eines Zustimmungsquorums für Volksentscheide in Hamburg wie die Mehrheitsverhältnisse im Bundestag mit denen in der Hamburgischen Bürgerschaft. Nicht nachvollziehbar ist auch, warum für die Verabschiedung gleichlautender Gesetze unterschiedliche Quoren gelten können: Findet ein Volksentscheid nicht am Tag der Wahl zur Bürgerschaft oder zum Bundestag statt, dann gilt ein Zustimmungsquorum von 20 %. Wird der Volksentscheid an diesen Wahltagen durchgeführt, verändert sich das Quorum je nach der Höhe der Wahlbeteiligung und der Anzahl der Hamburger Wählerinnen und Wähler, die im gleichzeitig gewählten Parlament repräsentiert sind. Das kann dazu führen, dass ein Volksentscheid am Tag einer Bundestagswahl am Zustimmungsquorum scheitert, obwohl die Zustimmung absolut und relativ sehr viel höher war als bei einem Volksentscheid, der am Tag einer Bürgerschaftswahl erfolgreich ist.

Bei der neuen Regelung wird das Zustimmungsquorum für alle Volksentscheide nur von der Beteiligung an der Bürgerschaftswahl abgeleitet. Der Grundgedanke: Für die Zustimmung zu einem Volksentscheid ist die Zahl an Wählerinnen und Wählern erforderlich, durch die auch über ihre Repräsentanten ein entsprechender Beschluss in der Bürgerschaft gefasst werden könnte. Die dafür geltenden Mindestanforderungen sind in der Verfassung bereits normiert.

Die Bestimmungen für Volksabstimmungen werden übersichtlicher und klarer strukturiert.

Begründung im Einzelnen

Zur Änderung der Präambel:

Durch die Verfassungsänderung von 1996, Artikel 50, sind Verfassungsänderungen auch durch Volksentscheide möglich und nicht nur durch die Bürgerschaft.

Artikel 4

Zu (3): Die Regelungen für ein fakultatives Referendum bei Änderung des Wahlgesetzes für die Bezirksversammlungen durch die Bürgerschaft werden Artikel 51a „Fakultative Referenden“ zusammengefasst.

Artikel 6

Zu (4): Die Regelungen für ein fakultatives Referendum werden hier die Wahl werden hier aufgehoben und in Artikel 51a zusammengefasst, weitere Begründung siehe Artikel 51a und allgemeine Begründung. Die aufgehobene Regelung war ohnehin nur für Spezialisten verständlich: „Gesetzesbeschlüsse der Bürgerschaft bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen. Auf die so beschlossenen Gesetze ist Artikel 50 Absatz 4 Sätze 1 bis 4 und Absatz 3 Sätze 5, 7, 9, 11 und 12 mit der Maßgabe anzuwenden, dass das Gesetz im Fall des Satzes 9 einer Mehrheit von zwei Dritteln der Abstimmenden und der Zustimmung von mindestens einem Fünftel der Wahlberechtigten bedarf. Für durch Volksbegehren eingebrachte Gesetzesvorlagen gilt Artikel 50 Absatz 3 Satz 11 entsprechend; Artikel 50 Absatz 3 Satz 8 ist nicht anzuwenden.“

Artikel 48:

zu (1): Die Andere Vorlage wird hier und nicht wie bisher im Art. 50 legal definiert, da sie auch für Referenden gelten soll. Damit wird verdeutlicht: Volk und Volksvertreter können grundsätzlich gleichrangig Vorlagen in die Bürgerschaft oder zur Volksabstimmung bringen. Abweichungen von diesem Grundsatz über das Wer, Wie, Wo und Was werden an anderer Stelle in der Verfassung bestimmt. Daraus ergibt sich auch, dass der Senat Vorlagen nur in die Bürgerschaft einbringen kann. Insgesamt gibt es mit der Anderen Vorlage Probleme, die auch bei der Überarbeitung, die eigentlich nur gelöst werden können, wenn auch von der Bürgerschaft beschlossene Andere Vorlagen den Senat eindeutig binden würden. Das war der Ansatz der Volksinitiative. Das könnte in Hamburg möglich oder geboten sein, weil staatliches und gemeindliches Handeln nicht getrennt ist. Danach hätte die Bürgerschaft auch die Funktion einer Gemeindevertretung. Deren Beschlüsse binden eine Gemeindeverwaltung. Daraus könnte sich eine Bindungswirkung der Anderen Vorlage für den Senat ergeben, wenn sie z. B. durch Beschluss eine Andere Vorlage aus einem Volksbegehren übernimmt. Auch deshalb wurde der Entwurf der Initiative an diesem Punkt geändert.

Zu (2): Die geltende Rechtslage für Volksentscheide soll auch für Referenden gelten. Sie wären sonst nur Empfehlungen an den Senat. Das würde demokratisch keinen Sinn machen.

Zu (3): Die Verständlichkeit von Gesetzen, Verordnungen und allen Verwaltungsvorschriften mit Außenwirkung erhält Verfassungsrang. Damit wird ihre sprachliche Überprüfung durch entsprechenden Sachverstand institutionalisiert. Sprachliche Barrieren sind häufig Anlass für Missverständnisse und Ärger. Ihr Abbau fördert das Miteinander von Bürgerinnen und Bürgern mit der Verwaltung und hilft allen Beteiligten. Vorbild sind die „Datenbank für bürgerfreundliche Verwaltungssprache der Bundesbehörden“ und die Schweizer Regelungen. Die Umsetzung der Regel ist nicht immer einfach, wie die Regeln in Artikel 50 Absätze 8, 9 und 10 zeigen. Es ist eine Herausforderung.

Artikel 50

Zu (1): Die Regeln zum zulässigen Gegenstand von Volksinitiativen sind in Deutschland umstritten. Sie sollten dem urdemokratischen Selbstverständnis folgen: Über Alles, worüber die Gewählten entscheiden können, müssen grundsätzlich auch die Wählenden entscheiden können. Ausnahmen sind auf das unbedingt Notwendige zu beschränken, auch um ein gedeihliches und faires Miteinander von parlamentarischer und direkter Demokratie zu fördern. Haushaltspläne können weder von der Bürgerschaft noch vom Volk direkt zur Abstimmung gestellt werden. Nur der Senat ist gemäß Artikel 66 Absatz 2 befugt den Haushaltsplan vorzulegen. Volksinitiativen mit haushaltssprengenden Auswirkungen werden nach Artikel 72 nicht zulässig sein und würden gegen das Prinzip der Organentreue verstoßen, wenn Senat und Bürgerschaft dadurch gemäß Artikel 66 keinen ausgeglichenen Haushaltsplan aufstellen bzw. beschließen könnten. Traditionelle Gründe oder Machtfragen sollten eigentlich zu keiner Einschränkung von demokratischen Grundrechten führen. Aus traditionellen Gründen bleibt der Haushaltsplan im Ausschlusskatalog. Abgaben werden aus dem Ausschlusskatalog herausgenommen, weil Volksabstimmungen grundsätzlich haushaltswirksam sein können und Abgabenänderungen oder neue Abgaben dazu möglich sein sollen.

Zu (2) entspricht der bisher gültigen Regel

Zu (3): Die finanziellen Auswirkungen der Ziele einer Volksinitiative sind häufig ausschlaggebend und wichtig für die Beurteilung einer Volksinitiative. Bei der Auseinandersetzung werden oft ungesicherte und auch unseriöse Behauptungen aufgestellt. Deshalb sollen auch Volksinitiativen den Rechnungshof anrufen können. Der Begriff der Initiative wird legal definiert und ersetzt den Begriff „Initiatoren“. Dadurch wird auch die geschlechtsneutrale Formulierung der Verfassung erleichtert.

Zu (4): Durch die Sechsmonatsfrist für die Beantragung des Volksbegehrens soll den Initiativen mehr Spielraum für die Organisation des Volksbegehrens gegeben werden. Sie können damit z.B. vermeiden, dass die Sammelfrist zur Unterstützung des Begehrens in die Sommerferien oder die dunkle, kalte Jahreszeit fällt. Die Beratung des Senats soll die Qualität der Vorlagen verbessern und sichern. Die Beratung soll konkret und zielführend im Sinne der Initiative sein. Diese Praxis für den parlamentarischen Gesetzgeber soll auch für Initiativen gelten und das demokratische Miteinander fördern.

Zu (5): Die im Volksabstimmungsgesetz auf drei Wochen begrenzte Eintragsfrist wird auf sechs Wochen verlängert, damit auch Initiativen, die nicht von großen Verbänden unterstützt werden, ein Volksbegehren erfolgreich organisieren können.

Zu (6) Für die Beantragung eines Volksentscheids soll eine Frist von 6 Monaten gelten, weil Volksentscheide in der Regel am Tag einer Wahl stattfinden damit der zeitliche Ablauf des Verfahrens flexibler gestaltet werden kann. Zur Überarbeitung von Vorlagen siehe Absatz (4).

Zu (7): entspricht der bisherigen Regel

Zu (8). Ergänzend zur Darlegung in der allgemeine Begründung:

Das Zustimmungsquorum gewährleistet, dass hinter einem Gesetz oder einer Anderen Vorlage, die durch Volksentscheid beschlossen werden, mindestens genauso viele Wählerinnen und Wähler stehen müssen wie hinter einem entsprechenden Beschluss durch die Bürgerschaft.

Beispiel: 60% der Wahlberechtigten sind in der Bürgerschaft repräsentiert. Für einen Beschluss muss mindestens die Hälfte der Abgeordneten im Plenum anwesend sein (Artikel 20 Absatz 1 Satz 1) und die Mehrheit der anwesenden Abgeordneten muss zustimmen (Artikel 19). Ein Viertel aller Abgeordneten ist danach mindestens erforderlich für den Beschluss (genau genommen ein Viertel plus ein Abgeordneter). Dieses Viertel wird übertragen auf die insgesamt im Abgeordnetenhaus repräsentierten Wählerinnen und Wähler. Im Beispiel sind das 60 % der Wahlberechtigten. Davon ein Viertel ergibt ein Zustimmungsquorum von 15 % der Wahlberechtigten. Nur eine solche Ableitung des Zustimmungsquorums für Volksentscheide ist plausibel. Alle anderen Zahlen, 20, 30 oder 40 % sind willkürlich und nicht plausibel begründbar.

Mit diesem Zustimmungsquorum und seiner Ableitung sollen auch die in Deutschland verbreiteten verfassungsrechtlichen Bedenken ausgeräumt werden, die sich gegen Volksentscheide ohne Zustimmungs- oder Beteiligungsquoren richten. In Bayern gibt es solche Quoren bei Volksentscheiden über einfache Gesetze nicht. Das ist auch weltweit üblich.

Die Bürgerschaft hat überdies die Möglichkeit bis zum Inkrafttreten der angestrebten Verfassungsänderung das hier abgeleitete Zustimmungsquorum zu erhöhen, in dem es das Anwesenheitserfordernis von Abgeordneten bei der Verabschiedung von Gesetzen erhöht.

Bei dem in Hamburg geltenden Mehrstimmenwahlrecht muss die tatsächliche Stimmenzahl so umgerechnet werden, dass sich die Zahl der Wählenden bzw. der in der Bürgerschaft repräsentierten Wählerinnen und Wähler ergibt.

Zu (9): Die Ableitung des Zustimmungsquorums für Verfassungsänderungen folgt dem in Absatz (8) beschriebenen Prinzip. Bei einer Verfassungsänderung durch die Bürgerschaft müssen drei Viertel der Bürgerschaftsabgeordneten anwesend sein und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln zustimmen (Artikel 51 Absatz (2)). Daraus ergibt sich ein Zustimmungsquorum von 30 % der Wahlberechtigten, wenn 60 % von ihnen im Parlament repräsentiert sind.

Zu (10): Die Abstimmungsregel lehnt sich an Artikel 36 der Kantonsverfassung des Schweizer Bundeslandes Zürich (Stand am 10. Januar 2006) an. Sie hat sich in der Schweiz insgesamt bewährt. Das gilt auch für Bürgerentscheide in Bayern. Außerdem werden die Hamburger Abstimmungsregeln für Bürger- und Volksentscheide dadurch angeglichen.

Zu (11): Die Monatsfrist, die nach der Wahl gilt, steht bisher nur im Volksabstimmungsgesetz. Aus systematischen Gründen wird sie in die Verfassung aufgenommen. Die Ausweitung der Fristen auf Referenden erfolgt aus den gleichen Gründen wie bei Volksentscheiden. Es gibt keine wichtigen organisatorischen oder politischen Gründe, warum Volksbegehren nicht auch rund um Wahltag stattfinden sollen (geltende Regel). Sonst dürften auch Volksentscheide nicht an Wahltagen stattfinden. Im Gegenteil, ein Volksbegehren kann den Wahlkampf beleben und die Wahlbeteiligung erhöhen.

Zu (12): Der Senat führt Begehren und Abstimmungen durch und wird deshalb zur Neutralität verpflichtet wie die Bezirksverwaltung in § 32 Absatz 10 BezVG. bei der Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Aktueller Anlass ist die einseitige Verteilung von Flyern durch den Senat gegen die Unterstützung eines Volksbegehrens. Das Gebot der Sachlichkeit wird eingeführt, um Polemik, Unterstellungen, Diffamierungen sowie falsche und irreführende Behauptungen zu verhindern. So schwierig dieses Gebot durchzusetzen ist, so notwendig ist es, wie die Erfahrung zeigt.

Zu (13): Die Zulässigkeitsprüfung wird in die Verfassung aufgenommen, weil die Verfahrensprüfung durch das Verfassungsgericht ebenfalls in der Verfassung normiert ist, Absatz 14. Die Salvatorische Klausel soll helfen, das Kernanliegen der Initiative zu sichern.

Zu (14): Die entsprechende Regel für Referendumsverfahren wird in den Artikeln 50a, 51 und 51a mit Bezug auf diesen Absatz neu aufgenommen.

Zu (15): Die Regel erlaubt anwendungsfreundliche und sachgerechte Unterbrechungen eines Volksabstimmungsverfahrens. Sie entspricht der bisher geltenden Regel.

Artikel 50a

Zu (1): Ergänzend zur allgemeinen Begründung: Die Bürgerschaft muss rechtzeitig das Ziel des Referendums als Bestandteil des Verfahrens bekannt geben und begründen. Das fördert den öffentlichen Diskurs über das Thema und erlaubt rechtzeitig Alternativen zu entwickeln.

Zu (2): Die Wahlberechtigten sowie die Opposition erhalten die Möglichkeit, Gegenvorlagen für das Parlamentsreferendum vorzuschlagen. Sie müssen dadurch nicht über den Weg der Volksinitiative aktiv werden, falls sie zum gleichen Thema andere Vorstellungen als die Bürgerschaftsmehrheit haben. Damit wird nach aller Erfahrung am besten vermieden, dass nach dem Referendum ein Volksentscheid zum gleichen Gegenstand initiiert wird. Da das Referendum nur von der Mehrheit der Bürgerschaft ausgelöst werden kann, kommt die Opposition auch nicht in Versuchung, das Verfahren für ihre Arbeit zu missbrauchen.

Zu (3): Der Zeitrahmen soll eine ausreichend lange Diskussion ermöglichen und Referenden von aktuellen Ereignissen trennen, die sie ausgelöst haben. Die Entscheidungsfindung soll dadurch versachlicht werden. Die mögliche Verbindung des Abstimmungstags mit einem Wahltag soll die Abstimmungs- und Wahlbeteiligung fördern.

Zu (4): Fairnessgebot

Zu (5): siehe Begründung zu Artikel 50 Absatz 8, Im Unterschied zu den obligatorischen und fakultativen Referenden soll hier ein Zustimmungsquorum gelten, weil aus dem Volk in einem vereinfachten Verfahren eine Vorlage dem Parlamentsreferendum beigelegt werden kann.

Zu (6) Die Abstimmungsregel entspricht der Regel für Volksentscheide (Artikel 50 Absatz (10) und ist dort begründet.

Zu (7 bis 9): Die Absätze regeln ein faires Miteinander von Parlamentsreferenden und dem dreistufigen Volksabstimmungsverfahren, siehe auch allgemeine Begründung. Wird das Verfahren durch Bürgerschaft ausgelöst bevor eine Volksinitiative zustande gekommen und zulässig ist, so übernimmt die Bürgerschaft die Vorreiterrolle, Initiativen können einen Vorschlag dem Referendum beifügen. Wird das Verfahren durch eine Volksinitiative erfolgreich eingeleitet, dann kann es zum Volksentscheid kommen. Die Bürgerschaft kann ihren Vorschlag beifügen.

Zu (10): Durch den allgemeinen Bezug auf die sinnngemäße Anwendung der Regeln des Artikels 50 soll der Verfassungstext nicht weiter belastet werden (Das ist er ohnehin). Falls die Bestimmtheit nicht ausreicht, kann das nach einem erfolgreichen Volksbegehren konkretisiert werden.

Artikel 51

Zu (1): Anlass und Grund für die Einführung obligatorischer Verfassungsreferenden sind in der Allgemeinen Begründung dargelegt.

Zu (2): Folge der Einführung des obligatorischen Referendums

Zu (3): Siehe Artikel 50 Absatz (9) und ergänzend zur allgemeinen Begründung: Die Bindung eines Verfassungsreferendums an die Bundestags- und Bürgerschaftswahl soll wie bei verfassungsändernden Volksentscheiden eine hohe Abstimmungsbeteiligung sichern.

Zu (4): Änderungen der gesetzlichen Grundlagen für Wahlen und Abstimmungen auf Landes- und Bezirksebene erfordern die Zustimmung des Volkes. Nicht die Gewählten sondern die Wählenden sollen die Regeln für diese demokratischen Grundrechte abschließend bestimmen. Es ist nicht nur dieser Grundsatz, weshalb hierfür das obligatorische Referendum vorgesehen ist. Änderungen der Regeln fürs Wählen und Abstimmen wirken sich aus auf Machtverteilungen zwischen und innerhalb von Parteien, zwischen Volk und Volksvertretern. Auch die jüngere Hamburger Geschichte mit den zahlreichen Änderungen dieser Regeln durch das Volk oder seine Vertreter, ein Gezerre das bis heute anhält, spricht für Volkes Stimme. Sie ist weniger geprägt durch machtpolitische Handlungsmaximen.

Zu (5): Die Bindung an einen Wahltag soll eine hohe Abstimmungsbeteiligung sichern. Mit der Legitimation einer Zweidrittelmehrheit in der Bürgerschaft erübrigt sich ein Zustimmungsquorum.

Artikel 51a

Zu (1): Die Regelungen für das Fakultative Referendum werden in einem Artikel zusammengefasst. Das fakultative Referendum für Gesetze und andere Vorlagen wird aus Art. 50 übernommen in einem Absatz zusammengefasst, da für beide auch sonst die gleichen Bestimmungen gelten. Die Begriffe werden an das Volksabstimmungsgesetz angepasst.

Zu (2): Wie die gesetzlichen Durchführungsbestimmungen für Wahlen werden auch die für Abstimmungen unter den Schutz des fakultativen Referendums gestellt, siehe auch allgemeine Begründung. Die entsprechende Regelung für Wahlgesetze aus den Artikeln 4 und 6 werden dort aufgehoben und hier zusammengeführt. Im Entwurf der Volksinitiative sollte das fakultative Referendum auch für Vorlagen gelten, die von der Bürgerschaft nach einem Volksbegehren übernommen wurden. Darauf wird hier verzichtet. Es ist ein Vertrauensvorschuss an die Bürgerschaft.

Zu (3): Sachlich kann es geboten sein, Änderungsbeschlüsse kurzfristig herbeizuführen. Deshalb entfällt die grundsätzliche Bindung an einen Wahltag. Aus pragmatischen Gründen und zur Steigerung der Abstimmungs- und Wahlbeteiligung können die Referenden auch an Wahltagen durchgeführt werden.

Zu (4): Der das Referendum einleitende Beschluss der Bürgerschaft erübrigt ein Zustimmungsquorum, siehe auch allgemeine Begründung.

Zu (5) siehe Begründung zu Art. 50a Absatz 10.

Artikel 2

Schluss- und Übergangsbestimmungen

Mit den Übergangsbestimmungen wird klar gestellt: Für Volksabstimmungsverfahren, die vor dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verfassungsänderung eingeleitet wurden, gelten die alten Regeln. Von einer Fristsetzung für die Änderung des Volksabstimmungsgesetzes wird abgesehen aus Respekt vor dem und aus Vertrauen in den parlamentarischen Gesetzgeber.