

## **Antrag**

**der Abgeordneten Kai Voet van Vormizeele, Frank Schira, Hans-Detlef Roock,  
Viviane Spethmann, Wolfgang Beuß (CDU) und Fraktion**

**sowie**

**der Abgeordneten Farid Müller, Jens Kerstan, Antje Möller, Horst Becker,  
Christiane Blömeke (GAL) und Fraktion**

**Betr.: 11. Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt  
Hamburg**

**Die Bürgerschaft möge folgendes Gesetz beschließen:**

**Elftes Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg**

**Vom..**

### **Einziges Artikel**

Artikel 50 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 (des bereinigten hamburgischen Landesrechts I 100-a), zuletzt geändert am 16. Oktober Sammlung 2006 (HmbGVBl. Seite 517), erhält folgende Fassung:

„Artikel 50

(1) Das Volk kann den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes oder eine Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung (andere Vorlage) 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. Sie oder ein Fünftel ihrer Mitglieder kann ein Prüfungs- und Berichtersuchen zu den finanziellen Auswirkungen an den Rechnungshof richten. 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.

(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 vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften 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. Der Volksentscheid findet am Tag der Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag statt. Auf Antrag der Volksinitiative kann der Volksentscheid über einfache Gesetze und andere Vorlagen auch an einem anderen Tag stattfinden. Dasselbe gilt, wenn die Bürgerschaft dies im Falle eines Volksentscheides nach Absatz 4 oder 4 a beantragt. Findet der Volksentscheid am Tag der Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag statt, so ist ein Gesetzentwurf oder eine andere Vorlage angenommen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden zustimmt und auf den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage mindestens die Zahl von Stimmen entfällt, die der Mehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht. Verfassungsänderungen bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der Abstimmenden und mindestens zwei Dritteln der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen. Steht den Wahlberechtigten nach dem jeweils geltenden Wahlrecht mehr als eine Stimme zu, so ist für die Ermittlung der Zahl der im Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen nach den Sätzen 10 und 11 die tatsächliche Stimmenzahl so umzurechnen, dass jeder Wahlberechtigten und jedem Wahlberechtigten nur eine Stimme entspricht.

Findet der Volksentscheid nicht am Tag der Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag statt, so ist er angenommen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden und mindestens ein Fünftel der Wahlberechtigten zustimmt.

(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 Änderungsgesetz verlangen. In diesem Fall tritt das Änderungsgesetz nicht vor Durchführung des Volksentscheids in Kraft. Das Volk entscheidet über das Änderungsgesetz. Absatz 3 Sätze 5, 7 und 10 bis 13 ist sinngemäß anzuwenden.

(4 a) 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. Absatz 4 Sätze 2 bis 5 ist 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 4 und Absatz 3 Satz 3 wegen sitzungsfreier Zeiten der Bürgerschaft oder eines von der Bürgerschaft auf Vorschlag der Volksinitiatoren gefassten Beschlusses nicht laufen.“

## **Begründung:**

### **I. Allgemeines**

Dieses Gesetz zur Änderung des Artikels 50 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg beruht auf der Volksinitiative „Für faire und verbindliche Volksentscheide – Mehr Demokratie“.

Im Koalitionsvertrag vom 17. April 2008 vereinbarten CDU und GAL, mit den Vertrauenspersonen der Volksinitiative sowie mit den Fraktionen Gespräche über Regelungen für die Verbindlichkeit von Volksentscheiden und über die Änderung von Zustim-

mungsquoren zu führen. Angestrebt werden sollte eine gesetzliche Regelung, durch welche sich die Fortsetzung des laufenden Volksgesetzgebungsverfahrens erübrigt.

Auf dieser Grundlage traten Vertreter von CDU- und GAL-Fraktion in Dialog mit Vertretern der Volksinitiative und der anderen Fraktionen, um einen gemeinsamen Vorschlag zur Übernahme des Anliegens der Volksinitiative durch die Hamburgische Bürgerschaft zu erarbeiten. Das vorliegende Gesetz ist das Ergebnis des in diesen Verhandlungen erreichten Einvernehmens. Es zielt auf eine Stärkung der Volksgesetzgebung, insbesondere auf eine wesentlich höhere Verbindlichkeit von Volksentscheiden, und übernimmt insoweit die Formulierungen der Volksinitiative. Des Weiteren sollen Volksentscheide künftig grundsätzlich an Wahltagen stattfinden. Klargestellt wird, dass sie finanzielle Auswirkungen haben können und dürfen.

Weiterentwickelt wird der ursprüngliche Gesetzentwurf der Volksinitiative vor allem in der Frage der Mindestzustimmung, die nach der Vorlage der Initiative vollständig entfallen sollte. Stattdessen soll das bisherige Zustimmungsquorum hinsichtlich einfacher Gesetze und anderer Vorlagen nunmehr weiterhin für Volksentscheide an Nichtwahltagen gelten. Für Volksentscheide an Wahltagen werden dagegen dynamische Quoren eingeführt, die sich nach der Beteiligung an der gleichzeitig stattfindenden Wahl richten. Der Grundgedanke ist, dass einem Volksentscheid ebenso viele Hamburgerinnen und Hamburger zustimmen müssen, wie durch eine entsprechende Entscheidung des Parlaments repräsentiert würden.

## **II. Zu den Änderungen im Einzelnen:**

### **Zu Absatz 1**

Satz 1 wird neu gefasst. Zukünftig entfällt die bestehende Zuständigkeitsregelung, da die Hamburger Verfassung als Landesverfassung ohnehin keine über die Zuständigkeit der Freien und Hansestadt Hamburg hinausgehenden Kompetenzen verleihen kann. Neu aufgenommen wird die Legaldefinition „andere Vorlage“. In Satz 2 wird durch die Aufnahme von Bundesratsinitiativen in den Ausschlusskatalog Rechtsklarheit hinsichtlich der Beschränkung auf Gegenstände des Landesrechts geschaffen. Der Grundsatz der Gewaltenteilung soll durch die Änderung nicht berührt werden.

Mit dem Begriff „Haushaltspläne“ statt „Haushaltsangelegenheiten“ wird klargestellt, dass finanzwirksame Vorlagen grundsätzlich zulässig sind (vergleiche HVerfG 5/04). Satz 3 bleibt unverändert.

### **Zu Absatz 2**

Die Neufassung des Absatzes 2 verfolgt den Zweck, die Stellung der Volksinitiatoren zu stärken und einen Austausch zwischen Bürgerschaft und Initiatoren mit dem Ziel der Suche nach einer gemeinsamen Lösung herbeizuführen. Dazu wird in Satz 1 die Befassung der Bürgerschaft mit den Anliegen der erfolgreich zustande gekommenen Volksinitiative neu eingeführt. Die Möglichkeit der Initiatoren, ihr Anliegen in einem Ausschuss zu erläutern (Seite 3), soll ebenfalls zu einem lösungsorientierten Dialog beitragen.

Das Recht der Bürgerschaft, ein Prüfungs- und Berichtersuchen an den Rechnungshof zu richten, soll dem Rechnungshof die Möglichkeit eröffnen, zu den finanziellen Auswirkungen einer Volksinitiative Stellung zu nehmen. Dieses Ersuchen ist an Artikel 71 Absatz 2 Satz 2 angelehnt; der Rechnungshof muss ihm nicht entsprechen.

Will die Bürgerschaft das Anliegen der Initiatoren übernehmen (Satz 4), darf ihr Beschluss nur redaktionell von der Vorlage der Initiatoren abweichen. Andernfalls haben sie Anspruch auf Durchführung des Volksbegehrens. Die Berechnung der Vier-Monats-Frist soll dabei nach Kalendertagen erfolgen. Die ausdrückliche Regelung, derzufolge die Volksinitiatoren den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage zurücknehmen können, entfällt wie im bisherigen Absatz 3, Satz 1. Diese Dispositionsmöglichkeit ist ihnen bereits dadurch eingeräumt dass sie das Volksbegehren beziehungsweise den Volksentscheid beantragen „können“.

Die Möglichkeit, Vorlagen zu überarbeiten (Satz 5), erhält Verfassungsrang. Damit sind nicht nur redaktionelle Änderungen gemeint. Vielmehr können auch Widersprüche und Unklarheiten 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. Der Grundcharakter und die nach allgemeinem Verständnis angestrebten Ziele oder Teilziele der Volksinitiative dürfen dagegen nicht verändert werden.

Satz 6 entspricht wörtlich dem bisherigen Satz 2. In Satz 7 wird die Entscheidung des Volkes, dass die Volksinitiatoren Unterschriften auf eigenen Listen sammeln können, in die Verfassung aufgenommen. Satz 8 entspricht wörtlich dem bisherigen Satz 3.

### **Zu Absatz 3**

Die Sätze 1 und 2 dienen dem Ziel einer regelmäßigen Befassung der Bürgerschaft mit dem erfolgreichen Volksbegehren, der Stärkung der Stellung der Initiatoren und einem lösungsorientierten Austausch zwischen Bürgerschaft und Initiatoren. Sie entsprechen insoweit den Änderungen des Absatzes 2.

Mit Satz 3 wird klargestellt, dass die Übernahme des Volksbegehrens durch die Bürgerschaft lediglich redaktionelle Änderungen enthalten darf und sonst den Initiatoren die Beantragung der Durchführung des Volksentscheids offen steht. Die Regelung der Reaktionsfrist für die Bürgerschaft wird an die entsprechende Regelung im Volksabstimmungsgesetz angeglichen, welche auf einer Volksinitiative beruht. Um die Berechnung zu erleichtern, wird ein Zeitpunkt für den Beginn des Fristlaufs definiert. Damit es dadurch nicht faktisch zu einer Verkürzung der Frist kommt, beträgt diese jetzt vier Monate. Für die Berechnung gilt die Anmerkung zu Absatz 2 Satz 4.

Die ausdrückliche Rücknahmemöglichkeit entfällt wie in Absatz 2. Diese Dispositionsmöglichkeit ist den Initiatoren bereits dadurch eingeräumt, dass sie den Volksentscheid beziehungsweise das Volksbegehren beantragen „können“. Die Initiatoren können (Satz 4) wie beim Volksbegehren über redaktionelle Änderungen hinausgehende Modifikationen vornehmen, der Grundcharakter und die nach allgemeinem Verständnis angestrebten Ziele oder Teilziele des Volksbegehrens dürfen dagegen nicht verändert werden. Satz 5 entspricht dem bisherigen Satz 2, Satz 6 entspricht dem bisherigen Satz 3.

Neu ist die Regelung, dass Volksentscheide grundsätzlich (wenn sie Verfassungsänderungen zum Gegenstand haben, immer) an Wahltagen stattfinden (Satz 7). Die Bindung an Wahltag soll die Beteiligung des Volkes sowohl an Wahlen, als auch an Volksentscheiden fördern. Die Durchführung von Volksentscheiden und Wahlen soll, soweit bundesrechtliche Vorgaben nicht entgegenstehen, verbunden werden. Handelt es sich nicht um Verfassungsänderungen, kann die Volksinitiative die Durchführung an einem anderen Tag beantragen (Satz 8). Damit wird ein politischer Streit über die Gleichzeitigkeit von Volksentscheiden und Wahlen beigelegt, der auch das Verfassungsgericht beschäftigt hatte (HVerfG 2/05).

Nach Satz 9 können Volksentscheide über Gesetze oder andere Vorlagen, die volksbeschlossene Gesetze oder andere Vorlagen ändern, auf Antrag der Bürgerschaft auch an einem Nichtwahltag stattfinden.

Die Voraussetzungen, unter denen ein Volksentscheid Erfolg hat, sind einerseits davon abhängig, ob er eine Verfassungsänderung (Satz 11), oder eine Änderung einfachen Rechts beziehungsweise eine andere Vorlage (Satz 10) zum Gegenstand hat, andererseits davon, ob er an einem Wahl- oder einem Nichtwahltag durchgeführt wird.

Satz 10 definiert die Voraussetzungen für einen Volksentscheid über einfaches Recht oder eine andere Vorlage, der an einem Tag der Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag stattfindet. Ein solcher hat Erfolg, wenn die Mehrheit der Abstimmenden zustimmt und diese Mehrheit der Mehrheit der Hamburger Stimmen entspricht, die durch das gleichzeitig gewählte Parlament repräsentiert wird. Bei der Berechnung des Quorums sind daher nur Stimmen zu berücksichtigen, die Einfluss auf die Sitzverteilung im Parlament haben. Das wären auf der Basis des geltenden Bürgerschaftswahlrechts an einem Tag zur Bürgerschaftswahl nur die gültigen Landeslistenstimmen, die nicht auf Wahlvorschläge entfielen, welche an der 5-Prozent-

Hürde scheitern. Hinsichtlich der Wahlen zum Deutschen Bundestag wären derzeit nur die Zweitstimmen maßgeblich.

Für Verfassungsänderungen müssen zwei Drittel der Abstimmenden zustimmen; zusätzlich muss die Zustimmung zwei Dritteln der im gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Stimmen entsprechen (Satz 11). Damit wird angestrebt, dass Verfassungsänderungen durch Volksentscheid die gleiche Legitimation haben, wie Verfassungsänderungen durch das Parlament. Das bisherige starre Quorum der Hälfte aller Wahlberechtigten wird aufgegeben.

Satz 12 trägt der Tatsache Rechnung, dass bei den Wahlen zum Deutschen Bundestag und zur Hamburgischen Bürgerschaft unterschiedliche Wahlsysteme Anwendung finden, die sich ändern können und bei denen jeweils mehr als eine Stimme von jeder Wählerin und jedem Wähler vergeben werden kann. Bei der Berechnung der Stimmenzahl, die für die Annahme eines Gesetzesentwurfs oder einer anderen Vorlage mindestens erforderlich ist, ist daher die Zahl der von jedem Wähler oder jeder Wählerin zu vergebenden Stimmen so auszugleichen, dass sie der Stimmzahl entspricht, die jede oder jeder Abstimmende vergeben kann. Mögliche Differenzen zwischen Abstimmungs- und Wahlberechtigten sind auszugleichen.

Die Voraussetzungen für Volksentscheide, die nicht an einem Wahltag stattfinden (Satz 13), entsprechen der bisherigen Regelung in Absatz 3 Satz 4. Satz 13 ist auch dann einschlägig, wenn der Volksentscheid am Tag der Wahlen zum Europäischen Parlament stattfindet.

#### **Zu Absatz 4**

Absatz 4 wird vollkommen neu gefasst und entspricht, von einer redaktionellen Änderung in Satz 4 abgesehen, dem Wortlaut der Volksinitiative.

Mit Einführung dieser Vorschrift wird die Verbindlichkeit von Volksentscheiden wesentlich erhöht. Das Parlament kann Gesetze, die auf einem Volksentscheid beruhen, zwar ändern, aber die Änderungen treten nicht in Kraft, wenn 2,5 Prozent der Wahlberechtigten einen Volksentscheid über das Änderungsgesetz verlangen. Gegenstand dieses Volksentscheides wären also die Änderungen, die das Parlament anstrebt. Jene muss es sich durch einen neuen Volksentscheid legitimieren lassen, für den dieselben Quorenregelungen gelten, wie für den Ausgangsvolksentscheid.

#### **Zu Absatz 4 a**

Auch der neu eingefügte Absatz 4 a wird unverändert von der Volksinitiative übernommen. Er überträgt das Verfahren zur Änderung von volksbeschlossenen Gesetzen aus dem vorangegangenen Absatz auf andere Vorlagen und regelt, dass die Bindungswirkung von anderen Vorlagen insoweit der von Gesetzen entspricht.

#### **Zu Absätzen 5 und 6**

Die Absätze 5 und 6 sind unverändert aus dem geltenden Recht übernommen worden.

#### **Zu Absatz 7**

Absatz 7 wird entsprechend dem Vorschlag der Initiative redaktionell angepasst.