

Antrag (Diskussionsgrundlage)

**der Abgeordneten ... (SPD) und Fraktion
der Abgeordneten ... (CDU) und Fraktion
der Abgeordneten ... (Grüne) und Fraktion**

zu Drs.

Betr.: Änderung des Volksabstimmungsgesetzes – Faire, einfachgesetzliche Ausgestaltung der „Bürgerschaftsreferenden“

Der Vorschlag dient der einfachgesetzlichen Ausgestaltung des neuen direktdemokratischen Instruments des Bürgerschaftsreferendums in Artikel 50 Absatz 4b der Verfassung. Die dort enthaltenen Spielräume möchten die antragsstellenden Fraktionen für eine besonders faire und transparente Verfahrensgestaltung nutzen. Dazu gehört:

- Vorabinformation der Öffentlichkeit über Referendumsabsicht, mindestens sechs Monate vor dem Einleitungsbeschluss, um einen breiten und frühzeitigen Dialog in der Stadt zum Abstimmungsgegenstand und auch zu möglichen Gegenvorlagen zu fördern.
- Gewährleistung einer neutralen Fragestellung und fairen Verfahrensgestaltung, Wahrung des Rücksichtnahmegebots gegenüber Volksinitiativen, d.h. insbesondere keine Fristverkürzungen im parlamentarischen Verfahren, dafür aber ein verpflichtendes Zusammenfallen von Einleitungs- und Terminbeschluss für das Referendum, um größtmögliche Verfahrenssicherheit für Initiativen zu erreichen.
- Breiter Raum zur Meinungsbildung in der Stadt vor einem Referendum, mindestens vier Monate zwischen Einleitungsbeschluss und Referendum.
- Entgegenkommen gegenüber Volksinitiativen, die Gegenvorlagen starten wollen: Keine Initiative muss in den Schulferien sammeln, die Sammlung beginnt am ersten Tag nach den Schulferien.
- Bürgerfreundliches Informationsheft für alle Stimmberechtigten wie beim Volkentscheid.
- Initiativenfreundliche Aufnahme von Gegenpositionen (die z.B. für ein „Nein“ wirbt) unter vereinfachten Bedingungen in das Informationsheft, d.h. nicht jede Gegenposition muss eine Volksinitiative starten, um am Verfahren beteiligt zu werden. Bei schon 10.000 Unterstützungsunterschriften muss sie aufgenommen werden. Auch die Bürgerschaft kann mit Zweidrittelmehrheit eine Gegenposition aus dem Volk aufnehmen, wenn die Meinungsvielfalt es erfordert.
- Außerdem: Entsprechende Anwendung bewährter Regeln aus dem Volkentscheidungsverfahren. D.h.: Ein Referendum an einem Nicht-Wahltag wird überwiegend als sehr bürgerfreundliche Briefabstimmung von zu Hause aus durchgeführt. Auswahl der Referendumstermine orientiert am Ziel möglichst hoher Abstimmungsbeteiligung.

Mit den Absicherungen gegen Missbrauch bereits in der Verfassung (Zwei-Drittel-Vorbehalt zur Einleitung eines Referendums, Beschränkung auf Fragen von grundsätzlicher, gesamtstädtischer Bedeutung) ist damit ein Instrument entstanden, das sich sachgerecht in das System von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden einfügt, welches vollumfänglich erhalten bleibt. Mit dem für Herbst 2015 geplanten, nach Inkrafttreten der entsprechenden rechtlichen Grundlagen, vom Senat zu initiiierenden „Olympia-Referendum“ muss das neue direkt-demokratische Instrument seinen Praxistest bestehen.

Die antragstellenden Fraktionen haben bereits in der Verfassungsänderung hierzu eine Evaluationsklausel verankert. Eine breite, auch mögliche Kritikpunkte einbeziehende Evaluation, die auch zu Nachjustierungen, Veränderungen und Weiterentwicklungen führen kann und soll, ist zugesagt und festgeschrieben. Die aktuellen Kritikerinnen und Kritiker, die teilweise selbst Referenden mit wesentlich niedrigeren Hürden vorgeschlagen haben und nun Fundamentalkritik üben, sind weiterhin herzlich eingeladen, sich an diesem ergebnisoffenen Prozess mit konkreten Vorschlägen zu beteiligen.

Die Bürgerschaft möge das folgende Gesetz beschließen:

Gesetz zur Änderung des Volksabstimmungsgesetzes und des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht Vom ...

Artikel 1

Zehntes Gesetz zur Änderung des Volksabstimmungsgesetzes

Das Volksabstimmungsgesetz vom 20. Juni 1996 (HmbGVBl. S. 136), zuletzt geändert am 9. Oktober 2012 (HmbGVBl. S. 440), wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:

1.1 Hinter dem Eintrag zu § 25 g werden folgende Einträge eingefügt:

„Sechster Abschnitt

Bürgerschaftsreferendum

§ 25 h Bürgerschaftsreferendum

§ 25 i Tag der Abstimmung

§ 25 j Gegenvorlage

§ 25 k Abstimmungsbenachrichtigung

§ 25 l Anwendbarkeit der Regelungen des Vierten Abschnitts

§ 25 m Sperrfrist und Ruhen von Volksabstimmungsverfahren“.

1.2 Im bisherigen Eintrag zum Sechsten Abschnitt wird das Wort „Sechster“ durch das Wort „Siebenter“ und in dem bisherigen Eintrag zum Siebenten Abschnitt wird das Wort „Siebenter“ durch das Wort „Achter“ ersetzt.

2. Hinter § 25 g wird folgender neuer Sechster Abschnitt eingefügt:

„Sechster Abschnitt Bürgerschaftsreferendum

§ 25 h Bürgerschaftsreferendum

- (1) Hat die Bürgerschaft auf Vorschlag des Senats oder mit dessen Zustimmung nach Artikel 50 Absatz 4 b Satz 1 der Verfassung beschlossen, einen Gesetzentwurf oder eine andere Vorlage zum Volksentscheid zu stellen (Bürgerschaftsreferendum), sind die Vorschriften dieses Abschnitts anzuwenden.
- (2) Senat und Bürgerschaft haben bereits frühzeitig, mindestens sechs Monate vor einem Beschluss nach Absatz 1, in geeigneter Weise die Öffentlichkeit über ihre Absicht zu informieren, ein Bürgerschaftsreferendum zu initiieren bzw. durchzuführen, um eine Meinungsbildung über den Abstimmungsgegenstand und über die Beifügung einer Gegenvorlage zu fördern. Senat und Bürgerschaft gewährleisten eine möglichst neutrale Fragestellung und eine faire Verfahrensgestaltung beim Bürgerschaftsreferendum; im parlamentarischen Verfahren haben deshalb Fristverkürzungen zu unterbleiben.

§ 25 i Tag der Abstimmung

Die Bürgerschaft bestimmt auf Vorschlag des Senats den Tag der Abstimmung. Der Beschluss bedarf einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl und muss zeitlich mit dem Beschluss nach § 25 h Absatz 1 zusammenfallen. Bei der Bestimmung des Abstimmungstags ist zugrunde zu legen, dass unter Berücksichtigung der Briefabstimmung eine möglichst hohe Abstimmungsbeteiligung zu erwarten ist und dass ein angemessener Zeitraum zur Meinungsbildung über den Abstimmungsgegenstand und über die Beifügung einer Gegenvorlage gewährleistet ist. Dieser Zeitraum darf vier Monate ab dem Beschluss nach § 25 h Absatz 1 nicht unterschreiten.

§ 25 j Gegenvorlage

- (1) Dem von der Bürgerschaft zur Abstimmung gestellten Gesetzentwurf oder der anderen Vorlage (Bürgerschaftsvorlage) wird auf Antrag der Initiatoren einer nach § 5 Absatz 2 zustande gekommenen Volksinitiative oder eines Volksbegehrens der Gesetzentwurf oder die andere Vorlage des von ihnen initiierten Volksabstimmungsverfahrens als Gegenvorlage beigefügt, wenn dieser Gesetzentwurf oder diese andere Vorlage denselben Gegenstand betrifft, sowie von mindestens einem Zwanzigstel der zur Bürgerschaft Wahlberechtigten unterstützt wird. Dabei ist die Zahl der Wahlberechtigten aus der vorangegangenen Bürgerschaftswahl zugrunde zu legen.
- (2) Der Antrag nach Absatz 1 Satz 1 ist schriftlich bis zum 14. Tag nach der Beschlussfassung der Bürgerschaft nach § 25 h Absatz 1 beim Senat zu stellen.
- (3) Ist ein Antrag nach Absatz 1 Satz 1 fristgerecht gestellt, können die Initiatoren einer zustande gekommenen Volksinitiative innerhalb von 21 Tagen die nach Absatz 1 Satz 1 erforderliche Anzahl von Unterschriften zur Unterstützung ihrer Gegenvorlage sammeln; § 4 ist entsprechend anzuwenden. Die Frist nach Satz 1 beginnt am 14. Tag nach der Beschlussfassung der Bürgerschaft nach § 25 h Absatz 1. Fällt ein Tag der Sammlungsfrist nach Satz 1 in die sitzungsfreie Zeit der Bürgerschaft wegen allgemeiner Schulferien (Frühjahrs-, Sommer-, Herbst- oder Weihnachtsferien), beginnt die Frist an dem auf den letzten Tag der

sitzungsfreien Zeit der Bürgerschaft folgenden Werktag. Die Unterstützungsunterschriften sind an dem auf den Ablauf der Sammlungsfrist folgenden Tag bis 12 Uhr bei der Landesabstimmungsleitung einzureichen.

(4) Absatz 3 findet keine Anwendung auf Volksbegehren, deren Zustandekommen festgestellt worden ist (§ 16 Absatz 1) oder deren Eintragsfrist (§ 6 Absatz 2) in der Zeit zwischen dem 7. Tag vor und dem 35. Tag nach Beschlussfassung der Bürgerschaft nach § 25 h Absatz 1 endet.

(5) Der Senat stellt innerhalb von 30 Tagen nach Ablauf der Sammelfrist nach Absatz 3 Satz 1 fest, ob die beantragte Gegenvorlage beizufügen ist. Die Feststellung ist unverzüglich einer Vertrauensperson der Volksinitiative zuzustellen und der Bürgerschaft mitzuteilen.

§ 25 k Abstimmungsbenachrichtigung

(1) Die Abstimmungsberechtigten sollen bis zum 21. Tag vor der Abstimmung schriftlich über die Durchführung des Bürgerschaftsreferendums benachrichtigt werden.

(2) Die Abstimmungsbenachrichtigung umfasst

1. die Information über den Abstimmungstag, die Abstimmungszeit und die Abstimmungshandlung,
2. den Wortlaut der Bürgerschaftsvorlage,
3. ein Informationsheft.

In dem Informationsheft nach Satz 1 Nummer 3 dürfen Bürgerschaft und Senat zu dem Gegenstand des Bürgerschaftsreferendums Stellung nehmen. Eine weitere Stellungnahme ist aufzunehmen, wenn sie innerhalb der Frist nach § 25 j Absatz 3 Satz 1 von mindestens 10.000 zur Bürgerschaft Wahlberechtigten unterstützt wird; § 3 Absätze 1 und 2 sowie § 4 und § 5 Absätze 1 bis 3 sind entsprechend anzuwenden. Eine weitere Stellungnahme ist aufzunehmen, wenn die Bürgerschaft es zur Sicherstellung der Meinungsvielfalt im Informationsheft mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl beschließt.

(3) Stellungnahmen nach Absatz 2 Sätze 2, 3 und 4 dürfen jeweils 8 Seiten nicht überschreiten. Äußerungen der Bürgerschaft können nach Fraktionen getrennt abgegeben werden. Der Anteil von Äußerungen der Fraktionen an der gesamten Äußerung der Bürgerschaft entspricht in diesem Fall der Sitzverteilung der Fraktionen in der Bürgerschaft; Fraktionen können eine gemeinsame Stellungnahme abgeben. Die Bürgerschaft und der Senat sind jeweils für den Inhalt ihrer Stellungnahme verantwortlich, Initiatoren einer Stellungnahme nach Absatz 2 Satz 3 und 4 für diese. Das Hamburgische Pressegesetz vom 29. Januar 1965 (HmbGVBl. S. 15), zuletzt geändert am 15. Dezember 2009 (HmbGVBl. S. 444, 447), in der jeweils geltenden Fassung findet keine Anwendung.

(4) Auf eine Gegenvorlage finden Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 und Satz 2 sowie Absatz 3 Sätze 1 und 3 bis 5 entsprechende Anwendung.

§ 25 l Anwendbarkeit der Regelungen des Vierten Abschnitts

(1) § 20, § 21 Absätze 1, 3 und 4, § 22, § 23 a und § 24 sind entsprechend anzuwenden.

(2) § 21 Absatz 2 ist mit der Maßgabe anzuwenden, dass eine Gegenvorlage auf dem Stimmzettel nach dem Gesetzentwurf oder der anderen Vorlage aufgeführt wird; bei mehreren Gegenvorlagen richtet sich deren Reihenfolge nach dem Zeitpunkt der Antragstellung nach § 25 j Absatz 2.

(3) § 23 ist entsprechend anzuwenden, soweit nachfolgend nichts anderes bestimmt ist. Findet ein Bürgerschaftsreferendum nicht am Tag einer Wahl zum Deutschen Bundestag oder zur Bürgerschaft statt, ist die Bürgerschaftsvorlage oder eine Gegenvorlage angenommen, wenn bei einem die Verfassung ändernden Gesetz eine Mehrheit von zwei Dritteln der Abstimmenden und mindestens die Hälfte der Wahlberechtigten zustimmt.

§ 25 m Sperrfrist und Ruhen von Volksabstimmungsverfahren

(1) Innerhalb der laufenden Wahlperiode der Bürgerschaft, mindestens aber für einen Zeitraum von drei Jahren nach der Feststellung des Senats gemäß § 25 I in Verbindung mit § 23 Absatz 6, ist die Anzeige der Sammlung von Unterschriften für eine Volksinitiative (§ 3 Absatz 1) zum selben Gegenstand eines durch Bürgerschaftsreferendum beschlossenen Gesetzes oder einer durch Bürgerschaftsreferendum beschlossenen anderen Vorlage unwirksam.

(2) Volksabstimmungsverfahren zum selben Gegenstand eines Bürgerschaftsreferendums, die dem Bürgerschaftsreferendum nicht als Gegenvorlage beigefügt wurden, ruhen bis zum Ablauf der Sperrfrist nach Absatz 1. Das Ruhen eines Volksabstimmungsverfahrens stellt der Senat fest; die Feststellung stellt der Senat einer Vertrauensperson des Volksabstimmungsverfahrens zu und teilt sie der Bürgerschaft mit.“

3. In der Überschrift des bisherigen Sechsten Abschnitts wird das Wort „Sechster“ durch das Wort „Siebenter“ ersetzt.

4. § 26 wird wie folgt geändert:

4.1 In Absatz 1 Nummer 4 wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt und folgende Nummer 5 angefügt:

„5. über die Durchführung eines Bürgerschaftsreferendums, insbesondere ob eine als Gegenvorlage beizufügende Volksinitiative die Grenzen des Artikels 50 Absatz 1 Satz 2 der Verfassung wahrt oder mit sonstigem höherrangigem Recht vereinbar ist.“

4.2 Absatz 2 wird wie folgt geändert:

4.2.1 In Satz 1 wird hinter dem Klammerzusatz „(§ 25 c Absatz 2, § 25 g Absatz 5 in Verbindung mit § 25 c Absatz 2)“ die Textstelle „, die Anträge nach Absatz 1 Nummer 5 sind binnen eines Monats nach Beschlussfassung der Bürgerschaft (§ 25 h Absatz 1)“ eingefügt.

4.2.2 Hinter Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

„Das Bürgerschaftsreferendum ruht während des Verfahrens nach Absatz 1 Nummer 5.“

5. § 27 wird wie folgt geändert:

5.1 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

5.1.1 In Satz 1 Nummer 2 wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt und folgende Nummer 3 angefügt:

„3. dem Bürgerschaftsreferendum ein Gesetzentwurf oder eine andere Vorlage nach § 25 j Absatz 1 als Gegenvorlage beizufügen ist oder ein Volksabstimmungsverfahren nach § 25 m Absatz 2 ruht.“

5.1.2 Satz 3 erhält folgende Fassung:

„Die Anträge nach Satz 1 Nummer 1 und 3 sowie Satz 2 sind binnen eines Monats nach Zustellung der Feststellungen des Senats (§ 5 Absatz 3, § 16 Absatz 2 Satz 2, § 25 c Absatz 3, § 25 g Absatz 5 in Verbindung mit § 25 c Absatz 3, § 25 j Absatz 5, § 25 m Absatz 2 Satz 2), die Anträge nach Satz 1 Nummer 2 binnen eines Monats nach dem Gesetzesbeschluss oder dem Beschluss der Bürgerschaft über die andere Vorlage zu stellen.“

5.2 In Absatz 2 Satz 1 wird hinter dem Klammerzusatz „(§ 23 Absätze 1 bis 5)“ die Textstelle „, des Bürgerschaftsreferendums (§ 25 I Absatz 3 in Verbindung mit § 23 Absätze 1 bis 5)“ eingefügt.

6. In der Überschrift des bisherigen Siebenten Abschnitts wird das Wort „Siebenter“ durch das Wort „Achter“ ersetzt.

7. § 30 wird wie folgt geändert:

7.1 Hinter Absatz 2 wird folgender neuer Absatz 3 eingefügt:

„(3) Die Initiatoren einer Gegenvorlage in einem Bürgerschaftsreferendum haben innerhalb von drei Monaten nach dem Abstimmungstag gegenüber der Landesabstimmungsleitung Rechenschaft über die Herkunft und Verwendung der Mittel zu legen, die ihnen zum Zweck der Durchführung der Gegenvorlage zugeflossen sind. Absatz 1 Sätze 2 und 3 sind entsprechend anzuwenden.“

7.2 Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4.

8. In § 30a wird folgender Absatz 6 angefügt:

„(6) Absätze 1 bis 3 sind auf Gegenvorlagen in einem Bürgerschaftsreferendum entsprechend anzuwenden.“

9. § 31 Absatz 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Die Initiatoren sind bei der Inanspruchnahme öffentlichen Grundes zum Zwecke der Information der Öffentlichkeit über das Anliegen der Volksinitiative, des Volksbegehrens, des Volksentscheids, des Referendumsbegehrens und des Referendums sowie der Gegenvorlage in einem Bürgerschaftsreferendum gegenüber Parteien wegerechtlich gleich zu behandeln.“

10. In § 31 a Absatz 2 Satz 2 wird das Wort „Sechsten“ durch das Wort „Siebenten“ ersetzt.

Artikel 2

Neuntes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht

In § 43 b Absatz 1 Satz 1 des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht in der Fassung vom 23. März 1982 (HmbGVBl. S. 59), zuletzt geändert am 14. Oktober 2014 (HmbGVBl. S. 446), wird hinter der Textstelle „Nummer 1“ die Textstelle „und Nummer 3“ eingefügt.

Artikel 3

Übergangsvorschrift

Die Verpflichtungen von Senat und Bürgerschaft aus § 25 h Absatz 2 Satz 1 des Volksabstimmungsgesetzes in der Fassung von Artikel 1 Nummer 2 dieses Gesetzes gelten im Hin-

blick auf ein von der Bürgerschaft vor dem 1. August 2015 beschlossenes Bürgerschaftsreferendum über die Bewerbung Hamburgs für olympische und paralympische Spiele als erfüllt.

Begründung

Das Gesetz dient der einfachgesetzlichen Ausgestaltung des neuen direktdemokratischen Instruments des Bürgerschaftsreferendums in Artikel 50 Absatz 4b der Verfassung.

Artikel 1 umfasst die erforderliche Anpassung des Volksabstimmungsgesetzes, **Artikel 2** die Anpassung des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht im Hinblick auf die verfassungsgerichtliche Überprüfung von Verfahren und Ergebnis eines Bürgerschaftsreferendums. **Artikel 3** dient der Klarheit mit einer erforderlichen Übergangsregelung für den ersten Anwendungsfall eines „Olympia-Referendums“.

Wesentlicher Teil der Änderung des Volksabstimmungsgesetzes ist die Einfügung eines neuen sechsten Abschnitts zum Bürgerschaftsreferendum (§§ 25 h bis 25 m).

§ 25 h dient in Absatz 1 der Klarstellung. In Absatz 2 wird geregelt, dass der Senat frühzeitig in geeigneter Weise die Öffentlichkeit informiert, bevor er einen Vorschlag zur Initiierung eines Bürgerschaftsreferendums beschließt; dem entspricht, dass die Bürgerschaft frühzeitig die Öffentlichkeit informieren muss, bevor sie die Durchführung eines Referendums beschließt. Die Minimalfrist hierfür beträgt sechs Monate vor dem Einleitungsbeschluss für das Referendum. Die Länge dieser Frist ist bewusst an der Sammlungsfrist für eine Volksinitiative orientiert. Damit unterstreicht der Gesetzentwurf, dass für Initiativen aus dem Volk auch anlässlich eines in Vorbereitung befindlichen Referendums genug Zeit und Raum bleibt. Die geeignete Art und Weise der Vorab-Information der Öffentlichkeit über eine Referendumsabsicht können Senat und Bürgerschaft festlegen, dazu ist keine formelle Senats- oder Bürgerschafts- Drucksache erforderlich. Eine geeignete Information gegenüber Medien und Öffentlichkeit (z.B. auch im Rahmen einer öffentlich zugänglichen Ausschussberatung), aus der die Hamburgerinnen und Hamburger erkennen können, dass ein Referendum zu einem bestimmten Abstimmungsgegenstand in der Überlegung ist, ist ausreichend.

Ausdrücklich aufgenommen wurden – ausgehend vom schon bei der Verfassungsergänzung in Art. 50 Absatz 4b postulierten Rücksichtnahmegebot – die Grundsätze einer möglichst neutralen Gestaltung der Fragestellung für den Abstimmungsgegenstand und des gesamten Abstimmungsverfahrens. Bei diesem nicht von Volksinitiativen, sondern von Senat und Bürgerschaft gestarteten Verfahren sind Exekutive und Legislative in besonderer Weise in der Verantwortung dafür, das Sachlichkeitsgebot zu beachten und Verfahrensfairness walten zu lassen. Ein konkreter Gesichtspunkt wurde zusätzlich aufgenommen: Zur Wahrung der im Ausführungsgesetz genannten Mindestfristen, haben Fristverkürzungen im parlamentarischen Verfahren zu unterbleiben.

§ 25 i regelt die Terminfestlegung für den Tag der Abstimmung und nimmt die Vorgabe aus Art. 50 Absatz 4b der Verfassung hinsichtlich der Zweidrittelmehrheit des entsprechenden Beschlusses der Bürgerschaft auf. Zudem müssen Senat und Bürgerschaft im Rahmen ihrer Verfahrenshoheit das zeitliche Zusammenfallen von Einleitungs- und Terminbeschluss gewährleisten; dieses dient der besseren Verfahrensklarheit für alle Beteiligten, trägt aber auch in besonderer Weise dem Rücksichtnahmegebot für Initiativen Rechnung. Die Initiative, die für eine Gegenvorlage sammelt, hat ein berechtigtes Interesse zu wissen, wann das Referendum stattfindet, an dem die Gegenvorlage zur Abstimmung steht.

Bei der Terminfindung sind Senat und Bürgerschaft mit der Maßgabe einer – unter Berücksichtigung der Briefabstimmung (siehe Begründung zu § 25 l) – möglichst hohen Abstimmungsbeteiligung grundsätzlich frei, nach pflichtgemäßem Ermessen den richtigen Termin zu bestimmen – durchaus nach dem Vorbild des bereits geregelten fakultativen Referen-

dums (Art. 50 Absatz 3 Satz 9 HV). Gleichwohl sollen Senat und Bürgerschaft, auch das wird mit dem Verweis auf die Abstimmungs-beteiligung in Satz 3 klargestellt, beim Referendum die Erwägungen zur zu erwartenden höheren Abstimmungs-beteiligung an Wahlen (vgl. Art. 50 Absatz 3 Satz 7 ff. HV) mit in die Terminfindung einfließen lassen – dieses insbesondere, wenn es um Verfassungsänderungen geht. Kommt das Referendum mit der/den entsprechende/n Vorlage/n mangels Erfüllung des Quorums nicht zustande, tritt keine Sperrwirkung ein. Eine auf Antrag der Volksinitiatoren beigefügte und ebenfalls am Quorum gescheiterte Gegenvorlage hindert die Volksinitiative nicht, ohne Zeitverzug einen neuen Anlauf unternehmen. Eine Volksinitiative, die keinen Antrag auf Beifügung einer Gegenvorlage gestellt hat, kann in „ihrem“ Fahrplan ihr Verfahren einfach weiterbetreiben. Zudem regelt § 25i die Einhaltung eines Mindestabstands von vier Monaten zwischen dem Beschluss der Bürgerschaft über die Durchführung des Bürgerschaftsreferendums und dem Abstimmungstag, um die Meinungsbildung in der Öffentlichkeit zum Gegenstand des Referendums und zu möglichen Gegenvorlagen zu fördern. Die Frist von vier Monaten ist angelehnt an § 18 Absatz 2 des Volksabstimmungsgesetzes, wonach ein Volksentscheid am Tag der folgenden Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag, frühestens jedoch vier Monate nach der Antragstellung durchgeführt wird. Somit ist sichergestellt, dass selbst bei Annahme der jeweils kürzesten Fristen (Vorlauffrist Einleitungsbeschluss, Vorlauffrist Referendum) mindestens zehn Monate vergehen von den ersten Überlegungen bis zur Durchführung des Referendums – ein ausreichend bemessener Zeitraum, damit alle Hamburgerinnen und Hamburger sich eine eigene Meinung zum Abstimmungsgegenstand und zu möglichen Gegenvorlagen machen können.

§ 25 j regelt die Gegenvorlage, das Beifügen einer Fragestellung zum selben Gegenstand durch eine Volksinitiative. Ein laufendes Volksabstimmungsverfahren zum selben Gegenstand wie der von der Bürgerschaft zur Abstimmung gestellte Gesetzentwurf bzw. die andere Vorlage (Bürgerschaftsvorlage) wird auf Antrag der Initiatorinnen bzw. Initiatoren der Volksinitiative als Gegenvorlage zum Bürgerschaftsreferendum beigefügt. Voraussetzung ist, dass die Volksinitiative von mindestens einem Zwanzigstel der zur Bürgerschaft Wahlberechtigten unterstützt wird.

Derselbe Gegenstand ist betroffen, wenn die Vorlage der Volksinitiative (Gesetzentwurf oder andere Vorlage) nach ihrem Grundcharakter einen Alternativvorschlag zu der Bürgerschaftsvorlage darstellt. Es muss sich somit um den gleichen rechtlichen bzw. politischen Gegenstand handeln. Dabei ist keine vollständige Übereinstimmung erforderlich, es genügt aber auch nicht bloß eine Übereinstimmung in einem in der Gesamtschau unwesentlichen Punkt. Antragsbefugt sind Initiatorinnen bzw. Initiatoren einer Volksinitiative, deren Zustandekommen der Senat spätestens am Tag der Beschlussfassung der Bürgerschaft festgestellt hat.

Daraus ergibt, dass die Volksinitiatoren ein Wahlrecht haben, ob sie den Weg der Beifügung wählen oder auf „ihrem“ Verfahrensweg weitergehen. In jedem Fall tritt die Sperrwirkung für laufende und zukünftige Volksinitiativen zum selben Gegenstand ohnehin erst mit der ausdrücklichen positiven Ergebnisfeststellung des Referendums ein. Bis dahin läuft – im Falle der Nicht-Beifügung als Gegenvorlage - das Volksabstimmungsverfahren im jeweiligen Stadium weiter. So kann im Falle der Nicht-Beifügung die Volksinitiative bei Erfolg der Referendumsvorlage nach Ende der Sperrfrist in genau dem Verfahrensstadium weitermachen, in dem sie bei Beginn der Sperrfrist stand. Im Falle der beigefügten Gegenvorlage entscheidet sich im Referendum, welche Vorlage Erfolg hat. Hat die Volksinitiative mit ihrer Gegenvorlage Erfolg, schützt die Sperrwirkung das so erzielte Referendumsergebnis. Haben Senat/Bürgerschaft mit ihrer Vorlage im Referendum Erfolg, könnte die Volksinitiative erst nach Ende der Sperrfrist mit einer neuen Vorlage neu beginnen. Bei einem (aus Sicht von Senat/Bürgerschaft) Misserfolg im Referendum tritt die Sperrwirkung eines erfolgreichen Referendums gar nicht erst ein, die auf Antrag der Volksinitiatoren beigefügte und ebenfalls am Quorum gescheiterte Volksinitiative kann ohne Zeitverzug einen neuen Anlauf unternehmen. Die wegen nicht gestellten Antrags nicht beigefügte Volksinitiative kann in „ihrem“ Fahrplan ihr Verfahren einfach weiterbetreiben. Beide Wege haben verfahrensimmanente Chancen

und Risiken für beide Seiten; insgesamt sind aus Sicht der antragstellenden Fraktionen diese ausgewogen austariert. Dass die Möglichkeit eines Referendums dazu führt, dass Volksinitiativen generell an den Rand gedrängt werden, ist, wie gezeigt, weder intendiert noch entspricht es dem vorgesehenen gesetzlichen Regelwerk.

Die Frage der Zulässigkeit einer Volksinitiative/Gegenvorlage ist demgegenüber hier nicht weiter zu erörtern; das Verwerfungsmonopol für unzulässige Volksinitiativen liegt beim Hamburgischen Verfassungsgericht, das entsprechend im Falle von Zulässigkeitszweifeln anzurufen ist.

Hinsichtlich der erforderlichen Unterstützung der Volksinitiative ist zwischen den verschiedenen Stadien zu unterscheiden:

Ist eine Volksinitiative zustande gekommen, die Durchführung des Volksbegehrens aber noch nicht beantragt oder endete die Durchführung erst nach Ablauf der Sammelfrist für eine Gegenvorlage, können die Initiatorinnen und Initiatoren der Volksinitiative in der Frist vom 14. bis zum 35. Tag nach der Beschlussfassung der Bürgerschaft die erforderliche Anzahl von Unterschriften sammeln (Absatz 3). Das bereits mit der Verfassungsänderung zur Einführung von Bürgerschaftsreferenden postulierte Rücksichtnahmegebot im Hinblick auf Volksinitiativen zum selben Thema wird hier näher ausgestaltet: Um die Sammlung der Unterschriften zu erleichtern, wird von der Befugnis in Artikel 50 Absatz 7 Satz 2 Gebrauch gemacht und die Sammelfrist verschoben, wenn ein Tag dieser Frist in die sitzungsfreie Zeit der Bürgerschaft wegen allgemeiner Schulferien (Frühjahrs-, Sommer-, Herbst- und Weihnachtsferien) fällt. In diesem Fall beginnt die 21-tägige Sammlungsfrist am 1. Werktag, der auf den letzten Tag der sitzungsfreien Zeit der Bürgerschaft folgt. Eine Volksinitiative, die noch Gegenvorlage werden möchte, muss daher nicht in den Ferien sammeln – ein wesentliches Entgegenkommen.

Eine Volksinitiative, zu der das Zustandekommen als Volksbegehren festgestellt worden ist, ist bereits durch die Unterschriften zum Volksbegehren zum Beifügen seines Anliegens zum selben Gegenstand als Gegenvorlage legitimiert. Ist das Volksbegehren zwar noch nicht zustande gekommen, endet die Eintragsfrist zum Volksbegehren aber innerhalb der Sammlungsfrist, wird das Verfahren nach dem dritten Abschnitt bis zur Feststellung über das Zustandekommen des Volksbegehrens fortgesetzt. Wird das Quorum erreicht und kommt das Volksbegehren damit zustande, kann die Vorlage beigefügt werden (Absatz 4).

Die Feststellung darüber, ob die Vorlage einer Volksinitiative (Gesetzentwurf oder andere Vorlage) einem Bürgerschaftsreferendum als Gegenvorlage beizufügen ist, stellt der Senat innerhalb von 30 Tagen nach Ablauf der Sammelfrist fest (Absatz 5). Die Frist gilt gleichermaßen für Volksinitiativen und Volksbegehren. Dadurch wird erreicht, dass der Senat auch bei mehreren beantragten Gegenvorlagen zu einem Zeitpunkt darüber entscheidet, ob und ggf. welche Volksabstimmungsverfahren als Gegenvorlage fortgeführt werden.

§ 25 k trifft in Anlehnung an § 19 nähere Bestimmungen über die Information der Abstimmungsberechtigten. Kernpunkt ist das Informationsheft, in dem die Bürgerschaft und der Senat auf jeweils acht Seiten über den Gegenstand des Bürgerschaftsreferendums informieren bzw. dazu Stellung nehmen können. Da der Senat selbst vorschlagsberechtigt für ein Referendum ist, darf er auch eine eigene Meinung haben zum Abstimmungsgegenstand und zu möglichen Gegenvorlagen, er darf – unter Wahrung des Sachlichkeitsgebots – auch für seine Position werben. Initiatorinnen und Initiatoren einer Volksinitiative, die als Gegenvorlage beizufügen ist, dürfen ebenfalls auf acht Seiten informieren bzw. Stellung nehmen. Hier gelten die Regeln für Volksentscheide.

Zur Schaffung größtmöglicher Transparenz und Einbindung aller politischen Kräfte zu dem jeweiligen Gegenstand des Bürgerschaftsreferendums wird ermöglicht, aus dem Volk heraus weitere Stellungnahmen zur Aufnahme im Informationsheft abzugeben. Damit wird Vertrete-

rinnen und Vertretern von Gegenpositionen gegenüber der Mehrheit in Bürgerschaft und Senat eine Möglichkeit der Darstellung und Verfahrensberücksichtigung gegeben, ohne gleich den aufwändigen Weg einer Gegenvorlage zu gehen. Niemand muss daher zwingend eine Volksinitiative anstrengen, um im Verfahren berücksichtigt zu werden. Legitimiert wird eine weitere Stellungnahme durch die Unterstützung von 10.000 zur Bürgerschaft Wahlberechtigten. Dieses Quorum entspricht demjenigen für eine Volkspetition nach Artikel 29 der Verfassung bzw. demjenigen für das Zustandekommen einer Volksinitiative und gewährleistet, dass es sich bei der Stellungnahme nicht nur um eine Einzelmeinung, sondern um eine von einem relevanten Bevölkerungsanteil getragene Auffassung handelt. Ebenso ist eine weitere Stellungnahme beizufügen, wenn die Bürgerschaft es zur Sicherstellung der Meinungsvielfalt im Informationsheft mit einer Mehrheit von Zweidrittel ihrer gesetzlichen Mitgliederzahl beschließt. Dieses kann z.B. dann zum Tragen kommen, wenn die „Ja“-Positionen zu einem Abstimmungsgegenstand die Stellungnahmen von Senat und Bürgerschaft nahezu vollständig prägen und aus unterschiedlichsten Gründen die Formulierung einer „Nein“-Position nicht zustande kommt – sie aber aus Sicht einer Zwei-Drittel-Mehrheit in der Bürgerschaft (d.h. unter Einbindung der Opposition) aus Gründen der Meinungsvielfalt erforderlich wäre. Bei dem Bürgerschaftsbeschluss können Institutionen und Akteure aus der Zivilgesellschaft Berücksichtigung finden. Mit diesen Maßgaben wird der Dialog vor einem Referendum in vielfältiger Form maximal gefördert und der Befürchtung, ein Referendum sei ausschließlich Senats- und Bürgerschaftsorientiert entgegengewirkt.

§ 25 l ordnet die entsprechende Anwendung der Vorschriften über die Durchführung eines Volksentscheids an. Abweichend zu der Regelung in § 21 Absatz 2 über die Reihenfolge bei mehreren Abstimmungsfragen wird bestimmt, dass auf dem Stimmzettel beizufügende Gegenvorlagen nach der Bürgerschaftsvorlage aufzuführen sind. Hierbei ist insbesondere relevant, dass ein Referendum, das nicht an einem Wahltag stattfindet, in der Weise durchgeführt wird, dass alle Abstimmungsberechtigten erhalten spätestens drei Wochen vor dem Tag des Referendums die Abstimmungsbenachrichtigungskarte und die Briefabstimmungsunterlagen gemeinsam mit dem Informationsheft. Sie können dann – und das dürfte der Regelfall sein – im Wege der Briefabstimmung bürgerfreundlich und bequem von zu Hause am Referendum teilnehmen; Porto ist von den Abstimmenden nicht zu entrichten. Daneben findet am offiziellen Abstimmungstag auch noch eine Abstimmung in ausreichend über die Stadt verteilten Abstimmungsstellen statt. Beim letzten in der Weise durchgeführten Volksentscheid zu Schulreform 2010 haben 39,3 % der Stimmberechtigten an der Abstimmung teilgenommen, 34,1 % per Brief. Nur etwas mehr als 5 % der Stimmberechtigten haben in einer Abstimmungsstelle teilgenommen.

In **§ 25 m** sind nähere Bestimmungen zu der Sperrwirkung eines Bürgerschaftsreferendums und zu dem Ruhen von Volksabstimmungsverfahren zum selben Gegenstand, die einem Bürgerschaftsreferendum nicht beigefügt werden, getroffen. Die Sperrwirkung tritt nur ein, wenn ein zur Abstimmung gestelltes Gesetz oder eine andere Vorlage durch Bürgerschaftsreferendum beschlossen wird. Während der Sperrfrist ist die wirksame Anzeige einer Unterschriftensammlung für eine Volksinitiative zum selben Gegenstand ausgeschlossen. Bereits laufende Volksabstimmungsverfahren (ab Anzeige der Sammlung von Unterschriften für eine Volksinitiative nach § 3) ruhen bis zum Ablauf der Sperrfrist. Das Ruhen beginnt am auf die Ergebnisfeststellung folgenden Tag; vor dem Ruhen kann ein laufendes Volksabstimmungsverfahren zum selben Gegenstand, das nicht beigefügt werden konnte (weil es noch nicht den Stand dazu erreicht hatte) oder sollte (weil die Initiatoren den entsprechenden Antrag nicht gestellt haben), weiter sein Verfahren betreiben (und z.B. als Volksinitiative Unterschriften einreichen, um das Zustandekommen zu erwirken). Nach Ablauf der Sperrfrist kann das Verfahren in genau dem erreichten Stadium seinen Fortgang nehmen. Der Senat stellt das Ruhen eines Volksabstimmungsverfahrens fest.

Neben den Durchführungsbestimmungen werden die Vorschriften über die Anrufung des Verfassungsgerichts (§§ 26 und 27), über die Rechenschaftslegung und Kostenerstattung (§§ 30 und 30a) sowie über die Gleichbehandlung von Volksinitiativen angepasst.

Artikel 2 des Gesetzes enthält eine Folgeänderung des Hamburgischen Verfassungsgerichtsgesetzes.

Mit der Übergangsvorschrift in **Artikel 3** soll der Umgang mit den Informationspflichten von Senat und Bürgerschaft beim voraussichtlich ersten Anwendungsfall eines „Olympia-Referendums“ berücksichtigt werden. Hierbei haben maßgebliche Vertreter von Senat und Bürgerschaft bereits mehrfach und in vielfältigen öffentlichen Zusammenhängen über die Planungen für ein solches Referendum berichtet – bereits viele Monate vor Beschlussfassung und Inkrafttreten dieses Ausführungsgesetzes. Schon im Mai 2014 hat die Bürgerschaft aufgrund eines interfraktionellen Ersuchens an den Senat über eine Machbarkeitsstudie für Olympische und Paralympische Spiele in Hamburg explizit betont, dass am Schluss die Entscheidung bei den Hamburgerinnen und Hamburgern liegt (Drs. 20/11848). In der Beantwortung des Ersuchens durch den Senat im September 2014 ist die öffentlich zugängliche Olympia-Konzeption des Senats gegenüber dem DOSB enthalten (Drs. 20/12962), sie lässt die Referendumsabsicht ebenfalls deutlich erkennen:

„Ohne Ausnahme sind sich alle Fraktionen der Hamburgischen Bürgerschaft mit dem Senat darin einig, dass – wenn der DOSB sich für Hamburg als deutsche Kandidatin für die Bewerbung um Olympische und Paralympische Spiele auswählen sollte – die Hamburgerinnen und Hamburger in einem Referendum oder einem ähnlichen Verfahren abschließend darüber entscheiden, ob sich die Hansestadt gemeinsam mit dem DOSB für die Ausrichtung des größten Sportereignisses der Welt bewerben soll. Die rechtlichen Möglichkeiten für ein Referendum oder ein ähnliches Verfahren müssen noch geschaffen werden. Ein entsprechender Gesetzentwurf liegt bereits vor (Drs. 20/11906) und wird von den Abgeordneten derzeit im Verfassungsausschuss der Hamburgischen Bürgerschaft beraten. Die Bereitschaft, rechtzeitig die rechtlichen Voraussetzungen für eine entsprechende Abstimmung zu schaffen, haben alle Fraktionen erklärt. Die nächste Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft findet am 15. Februar 2015 statt. Falls sich der DOSB am 6. Dezember 2014 für Hamburg aussprechen sollte, könnten unabhängig von diesem Wahltermin die Hamburgerinnen und Hamburger auf Basis dann vorliegender, möglichst belastbarer Planungen und Kostenschätzungen ab dem Frühjahr 2015 über die Bewerbung Hamburgs für die Olympischen und Paralympischen Spiele abstimmen.“

Die Öffentlichkeit und alle interessierten Kreise konnten sich somit schon seit dem letzten Jahr – und damit deutlich länger als die vorgesehene Mindestfrist - mit den Überlegungen zu einem solchen Referendum befassen und ihre eigenen Planungen, z.B. für eine eigene, in einer Gegenvorlage mündenden Volksinitiative, darauf einstellen. Die Übergangsvorschrift in Artikel 3 stellt dies auch gesetzlich noch einmal klar.