

Antrag

der Abgeordneten Barbara Duden, Dr. Andreas Dressel, Dirk Kienscherf, Regina-Elisabeth Jäck, Dorothee Martin, Hansjörg Schmidt, Frank Schmitt, Olaf Steinbiß, Carola Veit (SPD) und Fraktion

der Abgeordneten André Trepoll, Dietrich Wersich, Hans-Detlef Roock, Roland Heintze, Birgit Stöver (CDU) und Fraktion

der Abgeordneten Farid Müller, Dr. Stefanie von Berg, Anja Hajduk, Dr. Till Steffen, Dr. Anjes Tjarks, Jens Kerstan (GAL) und Fraktion

der Abgeordneten Dr. Kurt Duwe, Katja Suding, Dr. Thomas-Sönke Kluth, Anna-Elisabeth von Treuenfels, Robert Bläsing (FDP) und Fraktion

der Abgeordneten Christiane Schneider, Dora Heyenn, Norbert Hackbusch, Kersten Artus, Tim Golke (DIE LINKE) und Fraktion

Betr.: Anpassung des Hamburgischen Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Volksabstimmungsgesetz – VAbstG) an Artikel 50 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg

Artikel 50 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, der Regelungen über Volksabstimmungen enthält, wurde zuletzt durch Gesetz vom 16. Dezember 2008 auf der Basis eines einstimmigen Bürgerschaftsbeschlusses zur Drs. 19/1476 neu gefasst. Vorangegangen waren Gespräche von Vertretern der damaligen Regierungsfractionen von CDU und GAL mit Vertretern der Volksinitiative „Für faire und verbindliche Volksentscheide – Mehr Demokratie“ sowie mit den anderen im Parlament vertretenen Fraktionen. Ziel der Gespräche war es, mit einem für alle Beteiligten konsensfähigen Regelwerk zum Volksabstimmungsverfahren das damals laufende Volksgesetzgebungsverfahren zu beenden.

Ergebnis dieses Prozesses ist der heutige Artikel 50 der Hamburger Verfassung, mit dem die Rechte der Initiatoren von Volksabstimmungsverfahren erheblich gestärkt wurden: Erreicht wurde eine im Vergleich zur vorherigen Situation wesentlich höhere Verbindlichkeit von Volksentscheiden. Klargestellt wurde mit dem neuen Artikel 50 außerdem, dass Volksentscheide grundsätzlich an Wahltagen stattfinden und finanzwirksame Vorlagen grundsätzlich zulässig sind. Die Bürgerschaft befasst sich bei erfolgreichen Volksinitiativen und -begehren mit den jeweiligen Anliegen, und die Initiatoren haben heute die Möglichkeit, ihr Anliegen in einem Ausschuss zu erläutern. Nicht zuletzt gelten dynamische Quoren für Volksentscheide an Wahltagen.

Leider ist es im Zuge der Änderung des Artikels 50 versäumt worden, das einfachgesetzliche Regelwerk zum Volksabstimmungsverfahren der neuen Verfassungslage anzupassen. Die in Artikel 50 enthaltenen Regelungen spiegeln sich dementsprechend nicht im Volksabstimmungsgesetz wieder, vielmehr steht dort noch die alte Rechtslage beschrieben. Dem Rechtsanwender wird es dadurch erheblich erschwert, sich einen Überblick über das geltende Volksabstimmungsverfahren zu verschaffen. Um diesen Mangel zu beseitigen, gilt es, das Volksabstimmungsgesetz an Artikel 50

der Verfassung anzupassen. Gegebenenfalls sich durch Rechtsprechung ergebende Änderungsbedarfe sollten dabei eingearbeitet werden.

Ein Gesichtspunkt hat sich zudem durch die parallele, interfraktionelle Diskussion über die Weiterentwicklung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Hamburger Bezirken ergeben. Dort bestand Einvernehmen, frühzeitiger Klarheit darüber zu erlangen, inwieweit ein Begehrensgegenstand rechtmäßig oder rechtswidrig ist. Dieses ist für alle Beteiligten von Belang: Die Initiatoren brauchen frühzeitig Rechtssicherheit, dass sie eine mit der Rechtsordnung vereinbare Zielsetzung mit erheblichem Aufwand verfolgen. Aber auch die Seite von Politik und Verwaltung hat ein Interesse daran, früh Klarheit zu haben, was geht und was nicht. Entsprechende Änderungsüberlegungen bei Bürgerbegehren sind noch Gegenstand der interfraktionellen Diskussion, die aber zeitnah zu einem Abschluss gebracht werden soll.

Auch beim Volksabstimmungsverfahren stellt sich dieselbe Frage, da auch nach der letzten Reform 2008 nach wie vor nicht alle Angelegenheiten Gegenstand eines solchen Verfahrens sein können. Bestimmte, in Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 benannte Themenbereiche – wie Bundesratsinitiativen, Haushaltspläne und Abgaben – sind einer Volksabstimmung nicht zugänglich. Um sicherzustellen, dass an sich unzulässige Initiativen nicht ein – für alle Beteiligten – aufwendiges und kostspieliges Volksabstimmungsverfahren durchlaufen, sollte geprüft werden, ob es nicht angezeigt ist, dass der Senat bei erheblichen Zweifeln an der Zulässigkeit einer Initiative von seinem Recht, das Hamburgische Verfassungsgericht anzurufen, auch tatsächlich Gebrauch machen muss. Es darf nicht der politischen Opportunität unterliegen, ob die Zulässigkeit geprüft wird oder nicht – das ist letztlich eine Rechtsfrage, bei der – bei Zweifeln – Rechtssicherheit und Rechtsklarheit durch das Hamburgische Verfassungsgericht hergestellt werden sollte.

Angepasst werden soll im Rahmen einer Novellierung der Volksabstimmungsverordnung zudem eine Regelungslücke bei der Spendenannahme durch Volksinitiativen: So können Volksinitiatoren bisher auch Spenden von einer Organisation annehmen, die ihrerseits für das Anliegen der Volksinitiatoren Spenden einsammelt. Dabei können die gespendeten Summen addiert werden und in einer Summe, ohne Nennung der Einzelspender, den Volksinitiatoren zur Verfügung gestellt werden. Diese Spendenpraxis unterläuft aber das Transparenzgebot des Volksabstimmungsgesetzes und soll daher in der Volksabstimmungsverordnung analog den einschlägigen Regelungen des Parteiengesetzes möglichst schnell ausgeschlossen werden.

Die Bürgerschaft möge beschließen:

Der Senat wird ersucht,

1. der Bürgerschaft einen Gesetzentwurf zuzuleiten, der eine Anpassung der einfachgesetzlichen Regelungen zum Volksabstimmungsverfahren an Artikel 50 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg enthält,
2. im Rahmen möglicher Anpassungsbedarfe auch zu prüfen, ob zur Frage der Zulässigkeit eines Volksbegehrens – im Interesse einer frühzeitigen und größtmöglichen Rechtssicherheit für die am Volksabstimmungsverfahren Beteiligten – zum Beispiel in § 26 Volksabstimmungsgesetz eine Regelung vorgesehen werden sollte, nach der der Senat bei erheblichen Zweifeln an der Zulässigkeit eines Volksbegehrens das Hamburgische Verfassungsgericht anzurufen hat und
3. in der ebenfalls zu novellierenden Volksabstimmungsverordnung (VAbstVO) ein Annahmeverbot von Spenden für Volksinitiatoren analog § 25 Absatz 2 ParteienG zu prüfen. Diese Regelung sollte wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung nach Möglichkeit bereits bei den in 2012 möglicherweise anstehenden Volksbegehren und Volksentscheiden zum Tragen kommen.