

Antrag

**der Abgeordneten Katja Suding, Dr. Kurt Duwe, Anna-Elisabeth von Treuenfels,
Michael Kruse, Dr. Wieland Schinnenburg (FDP) und Fraktion**

zu Drs. 21/417

Betr.: Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg zur Einführung eines Olympiareferendums

Die Bürgerinnen und Bürger Hamburgs sollen auf Wunsch von Senat und Bürgerschaft per Referendum nach ihrer Zustimmung zur Bewerbung der Freien und Hansestadt für die Ausrichtung Olympischer und Paralympischer Sommerspiele gefragt werden. Für eine derartige „Volksbefragung von oben“ sind jedoch zunächst einmal die verfassungsrechtlichen Grundlagen zu schaffen. Während der Beratungen im Verfassungsausschuss zu diesem Thema herrschte unter den zu einer Anhörung geladenen Experten dabei Einigkeit, dass eine entsprechende Regelung aus verfassungspolitischer Sicht wohlüberlegt sein und nicht vorschnell als generelle Möglichkeit eingeführt werden sollte. Eine Beschränkung auf den konkreten Anwendungsfall Olympiabewerbung inklusive anschließender Evaluation sei folglich zunächst angezeigt.

Die Bürgerschaft möge daher beschließen:

1. Petition I. der Drs. 21/417 erhält folgende Fassung:

„I. Die Bürgerschaft möge das folgende Gesetz beschließen:

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

vom

**Artikel 1
Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg**

1. Hinter Artikel 73 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 (Sammlung des bereinigten hamburgischen Landesrechts I 100-a, zuletzt geändert am 13. Dezember 2013 (HmbGVBl. S. 499), wird folgender Artikel 73a eingefügt:

Artikel 73a

(1) ¹Die Bürgerschaft kann auf Vorschlag oder mit Zustimmung des Senats Gesetzentwürfe oder andere Vorlagen zur Hamburger Bewerbung um Olympische und Paralympische Spiele 2024/2028 zum Volksentscheid stellen (Olympiareferendum). ²Beschlüsse nach Satz 1 bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl. ³Anträge nach Satz 1 aus der Mitte der Bürgerschaft sind von zwei Dritteln der Abgeordneten der Bürgerschaft einzubringen. ⁴Die Bürgerschaft beschließt auf Vorschlag des Senats mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl über den Termin des Olympiareferendums.

(2) ¹Ein zum Zeitpunkt der Beschlussfassung nach Absatz 1 Satz 1 mit der erforderlichen Zahl gültiger 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. ²Dasselbe gilt für eine zum Zeitpunkt der Beschlussfassung der Bürgerschaft nach Absatz 1 Satz 1 zustande gekommene zulässige Volksinitiative, wenn sie im Rahmen einer Sammlung von Unterschriften zwischen dem 14. und dem 35. Tag nach der Beschlussfassung der Bürgerschaft nach Absatz 1 Satz 1 von mindestens einem Zwanzigstel der Wahlberechtigten unterstützt wird.

(3) ¹Der zum Volksentscheid gestellte Gesetzentwurf, die andere Vorlage oder die Gegenvorlage gilt bei Erreichen der in Artikel 50 Absatz 3 Sätze 10 bis 13 genannten Mehrheiten als angenommen. ²Eine außerhalb des Tages der Wahl der Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag zur Abstimmung stehende Verfassungsänderung ist angenommen, wenn zwei Drittel der Abstimmenden und mindestens die Hälfte der Wahlberechtigten zustimmt.

(4) ¹Gesetze und Beschlüsse über andere Vorlagen, die durch ein Olympiareferendum zustande gekommen sind, können innerhalb der laufenden Wahlperiode der Bürgerschaft, mindestens aber für einen Zeitraum von drei Jahren, nicht im Wege von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid geändert werden. ²Volksabstimmungsverfahren zum selben Gegenstand, die nicht als Gegenvorlage beigefügt werden, ruhen bis zum Ablauf der Frist nach Satz 1. ³Im Übrigen gilt Artikel 50 Absätze 4 und 4a entsprechend.

2. Artikel 50 Absatz 6 Satz 1 HV erhält folgende Fassung:

„(6) ¹Das Hamburgische Verfassungsgericht entscheidet auf Antrag des Senats, der Bürgerschaft, eines Fünftels der Abgeordneten der Bürgerschaft oder der Volksinitiatoren über die Durchführung von Volksbegehren, Volksentscheid und Olympiareferendum.“

3. In Artikel 50 Absatz 7 Satz 2 HV wird die Textstelle „Absatz 2 Satz 4 und Absatz 3 Satz 3“ durch die Textstelle „Absatz 2 Satz 4, Absatz 3 Satz 3 und Artikel 73a Absatz 2 Satz 2“ ersetzt.

Artikel 2

Evaluation

Nach dem ersten Olympiareferendum berichtet der Senat der Bürgerschaft über dessen Durchführung. Auf Basis dieses Berichts überprüft die Bürgerschaft Anwendung und Auswirkungen des Olympiareferendums.

Artikel 3

Außerkräfttreten

¹Der mit Artikel 1 Nummer 1 dieses Gesetzes in die Verfassung eingefügte Artikel 73a tritt am 31.12.2019 außer Kraft und wird gestrichen. ²Die mit Artikel 1 Nummer 2 und Nummer 3 dieses Gesetzes vorgenommene Änderung des Artikels 50 Absätze 6 und 7 wird parallel zum Außerkräfttreten des Artikels 73a rückgängig gemacht.

Begründung:

Allgemeine Begründung:

Die Bewerbung Hamburgs für die Olympischen und Paralympischen Sommerspiele hat eine einzigartige und herausragende gesamtstädtische Bedeutung. Vor diesem Hintergrund ist eine Befragung der wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger Hamburgs hinsichtlich ihrer Unterstützung dieses Projekts und gegebenenfalls weiterer damit verbundener Maßnahmen aus Sicht des Verfassungsgesetzgebers ausdrücklich anzustreben.

Vorgeschlagen wird deshalb die Einfügung eines Artikels 73a in die Verfassung; die normativ sinnvolle Ergänzung zum Regelwerk der Volksentscheide ist damit – bei allen notwendigen systematischen Unterschieden zum „normalen“ Volksentscheid – sichergestellt. Um Verwechslungen zu vermeiden und die Ausnahmestellung dieses direktdemokratischen Entscheidungselements zu unterstreichen, soll es – legaldefiniert in Absatz 1 Satz 1 – „Olympiareferendum“ heißen.

Es ist angezeigt, das Instrument der Volksbefragung zunächst auf diesen Sonderfall der Olympiabewerbung zu beschränken und seine Anwendung zu evaluieren, weswegen der Artikel vorerst in den Schluss- und Übergangsbestimmungen der Landesverfassung verankert wird. Aufgrund der faktischen politischen Bindungswirkung derartiger Befragungen besteht ansonsten bei thematisch offener Einführung des Instruments insbesondere zu Zeiten „großer Koalitionen“ oder zumindest deutlicher Parlamentsmehrheiten einer Regierung ein nicht unerhebliches politisches Missbrauchspotenzial, um eventuell unpopuläre, aber notwendige Entscheidungen über den Weg der Volksbefragung zu vermeiden, anstatt sie zu erklären und politisch zu verantworten oder sie bereits durch vorausschauende Politik rechtzeitig abzuwenden.

Einzelbegründung zu Artikel 1:

Artikel 73a Absatz 1:

Der Verfassungsgesetzgeber unterstreicht in Satz 1, dass er – mit Rücksicht auf den Schutz der parlamentarischen Entscheidungsrechte und unter Wahrung der Rechte von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheid – keinen inflationären Gebrauch dieser Verfassungsergänzung anstrebt, sondern die Anwendungsfälle ganz bewusst zunächst auf Fragestellungen zur Hamburger Bewerbung um Olympische und Paralympische Spiele 2024/2028 beschränken will. Die Gewichtung der verschiedenen verfassungsrechtlichen Akteure soll sich nicht verändern.

Die in Satz 1 formulierte Einleitungshürde ist bewusst hoch gesetzt. Die beiden Verfassungsorgane sollen zusammenwirken, um ein Referendum auf den Weg bringen zu können. Dem Senat als Rechtsträger für sämtliche Verbindlichkeiten der Stadt im inneren wie im äußeren (vergleiche Artikel 43 HV) soll auf der einen Seite das Initiativrecht zustehen. Auf der anderen Seite soll auch die Bürgerschaft als demokratisch legitimierte Repräsentantin des Hamburger Souveräns einen entsprechenden Antrag stellen können; insoweit aber mit der Einschränkung (Satz 3), dass bereits dieser Antrag von mindestens zwei Dritteln der Abgeordneten in die Bürgerschaft einzubringen ist. Ein Antrag, der dieses Quorum nicht erfüllt, kann bereits nicht auf die Tagesordnung der Bürgerschaft gelangen. Damit sollen rein tagespolitisch motivierte Manöver zwischen Regierungs- und Oppositionsfractionen schon auf der Ebene der Antragstellung vermieden werden. Eine breite Einigkeit ist von vornherein Voraussetzung des Verfahrens.

Im Falle einer Bürgerschaftsinitiative ist die Senatszustimmung einzuholen. Im Falle einer Senatsinitiative hat die Bürgerschaft wie zum Beispiel bei Haushaltsvorlagen des Senats auch das Recht, die Referendumsvorlage zu beraten und in gegebenenfalls geänderter Fassung zum Referendum vorzulegen. Der Bürgerschaftsbeschluss über die Einleitung des Referendums ist mit zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl zu fassen. Die Frage, ob das Volk zur Entscheidung berufen wird, soll nicht dem üblichen Antagonismus von Regierungs- und Oppositionsfractionen unterliegen; hier soll breite Einigkeit im Parlament erforderlich sein (Satz 2). Wegen der großen Bedeutung der Verfahrensgestaltung unterliegt auch der Terminbeschluss (Satz 4) der qualifizierten Mehrheit. Selbstverständlich kann der Referendums- und der Terminvorschlag in einer Vorlage zusammengeführt werden, beide Fragen müssen nur separat abgestimmt werden können.

Anders als bei „normalen“ Volksentscheiden, die vor allem auf Wahltag hin terminiert werden, wird ein Referendum gerade auch an Nicht-Wahltagen stattfinden, dann aber mit vereinfachten, besonders bürgerfreundlichen, das heißt in der Regel Briefabstimmungsmöglichkeiten. Dies wird im Ausführungsgesetz zu regeln sein.

Artikel 73a Absatz 2:

Das Spannungsfeld zu laufenden Volksinitiativen und Volksbegehren zum gleichen Gegenstand soll fair geklärt werden. So ist ein zum Zeitpunkt der Beschlussfassung der Bürgerschaft nach Absatz 1 Satz 1 mit der erforderlichen Zahl gültiger Unterschriften unterstütztes Volksbegehren zum selben Gegenstand auf Antrag der Volksinitiatoren als Gegenvorlage dem Volksentscheid beizufügen (Satz 1). Gleiches gilt – leicht modifiziert – für eine zum Zeitpunkt der Beschlussfassung der Bürgerschaft nach Absatz 1 Satz 1 bereits zustande gekommene und zulässige Volksinitiative, wenn mindestens ein Zwanzigstel der Wahlberechtigten die Gegenvorlage im Rahmen einer Sammlung von Unterschriften zwischen dem 14. und 35. Tag nach der Beschlussfassung der Bürgerschaft nach Absatz 1 Satz 1 unterstützt (Satz 2). Auch eine entsprechend unterstützte Volksinitiative kann also, wenn sie in der entsprechenden Frist auch die Unterschriften für die zweite Hürde nimmt, noch Zugang zur Gegenvorlage erhalten. Das ist zwar ambitioniert, aber auch vor dem Hintergrund der dreiwöchigen Eintragungsfrist für ein Volksbegehren gleichwohl fair und angesichts des notwendigerweise insgesamt etwas kürzeren Verfahrens unvermeidlich. Gleichwohl wird damit vermieden, dass mit einem von Senat und Bürgerschaft gestarteten Referendum gezielt eine Volksinitiative unterlaufen werden kann. Ein angemessenes Maß an Rücksichtnahme wird damit von vornherein in diesem Verfahren festgeschrieben.

Dieses Gebot der Rücksichtnahme ist auch für die konkrete Ausgestaltung dieses Verfahrens insbesondere auf der Ebene des Ausführungsgesetzes vom einfachen Gesetzgeber, aber auch von den zuständigen Behörden, in der Umsetzung zu beachten. Um die Wahrnehmung der Gegenvorlage-Möglichkeiten auch effektiv ausüben zu können, sind Senat und Bürgerschaft gehalten, sobald sie ein Referendumsverfahren in den Blick nehmen, dieses auch in geeigneter Weise und möglichst frühzeitig zu kommunizieren, um Akteuren aus der Bevölkerung die Meinungsbildung zu einer eventuell zu initiiierenden Gegenvorlage zu erleichtern. Insbesondere sollten Möglichkeiten der Fristverkürzung (für Senat und Bürgerschaft) für die Einleitung eines solchen Verfahrens unterbleiben, um die Gegenvorlage-Möglichkeiten nicht zu erschweren. Auch sollte aus Gründen der Fairness das Sammeln von Unterstützungsunterschriften nach Satz 2 während der Schulferien vermieden werden können, was auf Ebene des Ausführungsgesetzes zu konkretisieren wäre.

Vor dem Hintergrund, dass durch die Gesetzesveränderungen der letzten Wahlperiode nur noch zulässige Volksinitiativen Zugang zum weiteren Volksabstimmungsverfahren haben können und im Gegenvorlageverfahren zu diesem Zeitpunkt die Zulässigkeit noch offen sein kann, ist in Satz 2 das Wort „zulässig“ hinzugefügt worden. Nur zulässige Volksinitiativen können damit Zugang zur Gegenvorlage bekommen. Gegebenenfalls ist das im Zweifelsfalle gerichtlich zu klären, was in Artikel 50 Absatz 6 klargestellt wird. Bei der Bezugnahme auf Volksbegehren ist der Zusatz entbehrlich, da in diesem Stadium die Zulässigkeit bereits feststeht.

Artikel 73a Absatz 3:

In diesem Absatz ist – je nach Gegenstand – das entsprechende Mehrheitserfordernis niedergelegt. Um eine Gleichbehandlung mit vom Volk initiierten Volksentscheiden zu gewährleisten, wird auf Artikel 50 Absatz 3 Sätze 10 bis 13 verwiesen. Nur im Hinblick auf Referenden über Verfassungsänderungen an Nicht-Wahltagen war in Anlehnung an die frühere Verfassungslage eine Sonderregelung zu treffen (Satz 2), da dieser Fall nicht mehr in Artikel 50 Absatz 3 normiert ist.

Artikel 73a Absatz 4:

Dieser Absatz regelt die notwendige Bindungswirkung gegenüber nachlaufenden Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden. Um eine hinreichende und verfassungsrechtlich mögliche Verlässlichkeit für alle Beteiligten zu sichern, soll ein so zustande gekommenes Referendumsergebnis nach dem Vorbild des Artikels 50 HV alter Fassung jedenfalls in der Regel für die laufende Wahlperiode der

Bürgerschaft Geltung auch gegenüber nachlaufenden Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden beanspruchen, mindestens aber für drei Jahre. Nach Ablauf der Bindungsfrist sind Volksinitiativen Volksbegehren und Volksentscheid zu diesem Gegenstand wieder zulässig. Die Bindungswirkungsfrist beginnt erst mit dem erfolgreichen Referendum. Volksinitiativen und Volksbegehren, die keine Gegenvorlage mehr werden konnten oder wollten, ruhen bis zum Ablauf der Bindungsfrist (Satz 2). Wenn das Verfahren für diesen Zeitraum ruht, lebt es nach Ablauf der Bindungsfrist unabhängig von einem Willen der Initiatoren mit demselben Verfahrensstand wieder auf, wie vor dem Beginn der Frist. Sollten die Initiatoren das Verfahren nicht weiterbetreiben wollen, können sie dann nach den allgemeinen Regeln im Volksabstimmungsrecht vorgehen (Verzicht auf Antrag auf Durchführung Volksbegehren oder Volksentscheid oder Rücknahme einer Initiative). Ansonsten wird das Verfahren weitergeführt.

Durch den Verweis auf Absatz 4 und 4a ist in Satz 3 auch die Verbindlichkeit gegenüber Senat und Bürgerschaft sichergestellt. Wollen oder müssen – aus welchen Gründen auch immer – Senat und/oder Bürgerschaft zur Vorlagefrage nach dem Referendum irgendwann anders entscheiden als das Volk, ist damit das fakultative Referendum eröffnet; das Volk behält also das letzte Wort, wenn es das möchte. Senat und Bürgerschaft sind somit in der primären Umsetzungsverantwortung für das Bürgervotum. Formal sind Bürgerschaft und Senat auch befugt, abweichend vom Referendumsergebnis zu entscheiden, aber dann hat das Volk ein „Rückholrecht“. Für derartige Fälle ist die Einräumung der Möglichkeit des fakultativen Referendums ein sachgerechter, am bestehenden Rechtsrahmen des Volksentscheids orientierter Weg.

Einzelbegründung zu Artikel 2:

Dieser Artikel enthält eine verbindliche Evaluationsklausel, die eine zeitgerechte Überprüfung des Olympiareferendums auf Basis eines Senatsberichts durch die Bürgerschaft sicherstellt.

Einzelbegründung zu Artikel 3:

Das Instrument des Olympiareferendums soll insbesondere vor dem Hintergrund einer beabsichtigten Volksbefragung zur Durchführung Olympischer Spiele in der Freien und Hansestadt Hamburg im Jahr 2024 oder 2028 eingeführt werden. Für den Fall, dass die Evaluierung nach Artikel 2 dieses Gesetzes beziehungsweise Petitem II Nummer 2 der Bürgerschaftsdrucksache 21/417 keinen Anlass zu einer weitergehenden Nutzung dieses neuen direktdemokratischen Elements gibt, regelt dieser Artikel die entsprechende Bereinigung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg um dann nicht mehr benötigte Regelungen.“

2. In Petitem II. Nummern 1 und 2 der Drs. 21/417 wird das Wort „Bürgerschaftsreferendum“ durch das Wort „Olympiareferendum“ ersetzt.