

Einführung eines Bürgerschaftsreferendums –

13 Fragen & 13 Antworten

1. Warum soll eine weitere Möglichkeit für einen Volksentscheid eingeführt werden?

Die Bürgerbeteiligung ist stets weiter ausgebaut und auch von Seiten der Bürgerinnen und Bürger gefordert worden. Hamburg ist mit seiner verfassungsrechtlich geregelten Volksgesetzgebung in den letzten Jahren bundesweit zum Vorreiter bei der direkten Demokratie geworden. Ein Referendum, also ein Volksentscheid auf Initiative von Senat und Bürgerschaft, ergänzt diese gut ausgebaute direktdemokratische Bürgerbeteiligung um ein weiteres Element.

In Zukunft wird es Senat und Bürgerschaft möglich sein, bei Themen von grundsätzlicher und gesamtstädtischer Bedeutung, die ja in aller Regel auch bereits in der Öffentlichkeit breit diskutiert wurden, Gesetzentwürfe oder andere Vorlagen den Bürgerinnen und Bürgern direkt zur Entscheidung vorzulegen.

2. Zu welchen Themen kann ein Bürgerschaftsreferendum erfolgen?

Die Regelung sieht vor, dass Themen von „grundsätzlicher und gesamtstädtischer Bedeutung“ mit einem Bürgerschaftsreferendum zur Entscheidung vorgelegt werden können. Denkbar sind wichtige Entscheidungen über Großprojekte und Infrastrukturvorhaben, die Auswirkungen über viele Wahlperioden haben und bei denen es sinnvoll erscheint, frühzeitig eine verbindliche Entscheidung des Volkes einzuholen, damit nicht jede neue Mehrheit in Senat und Bürgerschaft immer wieder neu und anders entscheidet. Dass die Entscheidung für ein Referendum tatsächlich nur bei Themen von wirklich großer Bedeutung in Betracht kommen soll, die auch über mehrere Jahre hinweg eine hohe Verbindlichkeit erfordern, zeigt sich auch anhand der hohen Hürden, durch die ein solches Referendum erst ausgelöst wird und die jede Missbrauchsgefahr verhindern. Die beiden Verfassungsorgane Senat und Bürgerschaft müssen zusammen agieren und die Entscheidung des Parlamentes erfordert eine Zweidrittelmehrheit und damit einen breiten Konsens. Damit wird es keinen inflationären Gebrauch der Möglichkeit eines Referendums geben.

Für Großprojekte, wie es konkret die Bewerbung Hamburgs um die Ausrichtung der Olympischen und Paralympischen Spiele darstellt, ist eine verbindliche Entscheidung des Volkes eine sinnvolle Ergänzung der Bürgerbeteiligung. Zukünftige Vorschläge müssen

sich hinsichtlich Größenordnung und Grad der Bedeutung an dem ersten Anwendungsfall der Olympiabewerbung messen lassen.

3. Warum eine Verfassungsänderung?

Alle Experten haben bei der Anhörung im Verfassungsausschuss der Hamburgischen Bürgerschaft deutlich gemacht, dass die Einführung einer Volksbefragung bzw. eines ähnlichen Instruments zwingend einer verfassungsrechtlichen Verankerung bedarf und nicht durch eine einfachgesetzliche Regelung erfolgen kann, da sie das in der Verfassung vorgesehene System der politischen Willensbildung verändert. Die Experten haben Hinweise zur Ausgestaltung gegeben und halten einen solchen Weg für verfassungsrechtlich machbar.

4. Warum wird die Verfassungsänderung so schnell herbeigeführt?

Die Beratungen über die Schaffung einer Rechtsgrundlage für eine Volksbefragung haben bereits in der letzten Legislaturperiode begonnen und sind nun intensiv fortgeführt worden. Grüne, CDU und SPD hatten sich vor der Wahl, insbesondere auch in ihren Wahlprogrammen, für derartige Instrumente ausgesprochen - insofern kann eigentlich niemand überrascht sein, dass Parteien nach Wahlen die Vorhaben angehen, die sie vor Wahlen angekündigt haben. Fraktionsübergreifend bestand von Anfang an Konsens auch mit FDP und LINKEN, dass über die Frage einer Olympiabewerbung in jedem Fall das Volk um Entscheidung gebeten werden soll. Um dies zu ermöglichen ist eine neu zu schaffende verfassungsrechtliche Regelung erforderlich. Dies ist ein ambitioniertes Vorhaben, das aufgrund der von uns nicht beeinflussbaren Bewerbungszeitpunkte für Olympia zeitnah auf den Weg zu bringen ist.

Die rechtliche Grundlage und die damit zusammenhängenden verfassungsrechtlichen und verfahrenstechnischen Fragen sind in einer Expertenanhörung ausführlich und umfassend beraten und im Verfassungsausschuss ausgewertet worden. Die wichtigsten Fragen konnten einer Klärung zugeführt werden. Daraufhin wurde die erste Vorlage noch einmal grundlegend überarbeitet und berücksichtigt die von den Experten und den Fraktionen aufgeworfenen Punkte.

Ein Referendum für den ersten Anwendungsfall Olympia im November 2015 ist notwendig, da im Januar 2016 der nächste Bewerbungsschritt für Olympia mit der Abgabe der konkreten Bewerbungsunterlagen beim IOC erfolgt. Dieser Bewerbungsschritt erfordert eine entsprechende Legitimation durch die Hamburgerinnen und Hamburger.

Eine zügige Umsetzung ist zudem notwendig, um das Verfahren so zu gestalten, dass noch ausreichend Zeit ist für eine Meinungsbildung und mögliche Initiativen aus dem Volk.

Die Einführung eines neuen Instrumentes bedarf immer einer anschließenden Betrachtung und Auswertung. Hinzukommt in diesem Fall die breite verfassungspolitische Diskussion zu dieser Regelung. Um diese Diskussion zu berücksichtigen und eine Auswertung zu ermöglichen sieht die Vorlage eine gesetzliche Evaluationsklausel sogar in der Verfassung vor, so dass bei Bedarf auch Nachjustierungen möglich sind. In diese Evaluation sollen externe Experten und die Öffentlichkeit einbezogen werden.

5. Wieso nicht nur eine Lex Olympia?

Die Hamburgerinnen und Hamburger werden sich auch zukünftig bei großen Projekten der Stadt beteiligen wollen, nicht nur in der Frage der Olympiabewerbung. Sowohl für eine Lex Olympia als auch für eine generelle Regelung sind zudem die gleichen Fragen der verfassungsrechtlichen und verfahrenstechnischen Ausgestaltung zu klären. Ein Einzelfallgesetz in der Verfassung, die eigentlich allgemeingültig die Spielregeln in einem Gemeinwesen klären soll, ist verfassungsrechtlich zudem nicht erstrebenswert.

6. Wird die Volksgesetzgebung dadurch geschwächt oder gar ausgehebelt?

Die Instrumente Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide bleiben unangetastet. Die Volksgesetzgebung hat Verfassungsrang und muss daher zwingend berücksichtigt werden. Das neue Element des Bürgerschaftsreferendums ersetzt nicht das bereits bestehende Regelwerk der Volksgesetzgebung, sondern fügt sich in dieses ein.

Der kritisch eingestellte Verein „Mehr Demokratie“ hingegen plant eine Volksinitiative für ein Parlamentsreferendum mit viel niedrigeren Hürden. Eine einfache Parlamentsmehrheit soll nach diesem Entwurf schon ausreichen, ein Referendum auf den Weg zu bringen. Eine solche Regelung wäre sehr missbrauchs anfällig, da die Opposition in der Bürgerschaft bei der Einleitung eines solchen Verfahrens nicht einbezogen werden müsste. Auch thematisch hat „Mehr Demokratie“ in seinem Entwurf keine Einschränkungen vorgesehen.

Der aktuelle Entwurf der Bürgerschaft setzt wesentlich höhere Hürden für Bürgerschaft und Senat. Außerdem sind die bestehenden Instrumente in der Ausgestaltung des Bürgerschaftsreferendums mit einbezogen worden: Bereits laufende Volksinitiativen oder Volksbegehren haben die Möglichkeit, diese als Gegenvorlage dem Referendum beizufügen und werden damit fair und gleichrangig in den Kontext der Willensbildung einbezogen.

gen. Da die Entscheidung über das Beifügen einer Gegenvorlage bei den Volksinitiatoren liegt, wird auch für den Fall des Nichtbeifügens das Recht der Initiative gewahrt. Bei dieser Alternative ruht die Volksinitiative oder das Volksbegehren und lebt nach der festgelegten Zeit vollumfänglich wieder auf. Bleibt das Referendum erfolglos, weil z.B. das Quorum verpasst wurde, kann die Volksinitiative direkt ihren Weg weitergehen.

Gleichzeitig ist es erforderlich, dem aus einem Referendum sprechenden Volkswillen auch eine Verbindlichkeit zukommen zu lassen. Anderenfalls wäre das Referendum kein verlässliches und vertrauenswürdige Instrument. Die Bürgerinnen und Bürger sollen bei der Befragung das letzte Wort haben. Aus diesem Grund ist in dem Gesetzentwurf vorgesehen, dass innerhalb einer gewissen Zeit eine Änderung durch die Politik oder andere Volksinitiativen nicht oder nur eingeschränkt möglich ist. Diese Wirkung tritt nur bei einem erfolgreichen Referendum ein. Denn dann liegt durch das Referendum eine schutzwürdige Entscheidung des Volkes vor. Bis dahin oder bei einem erfolglosen Referendum laufen die Volksabstimmungsverfahren uneingeschränkt weiter.

Der Beschluss der Bürgerschaft über die Durchführung eines Referendums entfaltet keinerlei Wirkung auf laufende Volksinitiativen. Ebenso bedeutet der Beschluss der Bürgerschaft keine Entscheidung über die Zulässigkeit von Volksinitiativen. Diese Frage kann nur durch das Hamburgische Verfassungsgericht beantwortet werden.

Ein zu berücksichtigendes Zusammenspiel eines Bürgerschaftsreferendums mit einer Volksinitiative oder einem Volksbegehren wird allerdings überhaupt nur dann vorliegen, wenn derselbe Gegenstand betroffen ist.

Wer nun den Vorwurf erhebt, mit der Einführung von Referenden würden Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheide de facto abgeschafft, behauptet wider besseres Wissen die Unwahrheit.

Die detaillierte Ausgestaltung des Zusammenspiels von Volksinitiativen und Volksbegehren mit Bürgerschaftsreferenden wird noch im Ausführungsgesetz zu regeln sein. Dies wird sich an der ausgewogenen und fairen Verfahrensvorgabe in der Verfassungsregelung orientieren und das Gebot der Rücksichtnahme beachten. So wird unter anderem zu regeln sein, dass bei der Terminplanung und dem Abstimmungsprozess Rücksicht auf mögliche Ferienzeiten zu nehmen ist, die ein Sammeln von Unterschriften erschweren könnten. Über die Absicht eines Referendums muss frühzeitig informiert werden - und zwar sogar schon 6 Monate vor dem Einleitungsbeschluss, genug Zeit für die Bürger und die Initiativen, sich darauf einzustellen und eigene Aktionen darauf auszurichten. Zusammen

mit der Vorbereitungszeit für das Referendum - mindestens 4 Monate - ergibt sich sogar ein Gesamtvorlauf von mindestens 10 Monaten vor einem Referendum. In dieser Zeit kann jeder und jede in der Stadt sich eine Meinung bilden!

7. Angenommen, es hätte schon in der Vergangenheit die Möglichkeit für Referenden gegeben - wären dann frühere Volksentscheide nicht durchgeführt worden?

Ganz klar: Nein. Diese von einigen Kritikern aufgestellte Hypothese läuft fehl.

Bestes Beispiel ist der Volksentscheid zum Rückkauf der Energienetze 2013. Die Positionen waren damals quer durch die Bürgerschaft so uneinheitlich, dass schon der Vorschlag für ein Referendum in dieser Frage niemals die dafür notwendige Zweidrittelmehrheit gefunden hätte. Die damaligen politischen Positionen stellten sich wie folgt dar: CDU- und FDP-Fraktion waren gegen einen Rückkauf der Energienetze, die SPD-Fraktion für einen Anteilskauf von 25 Prozent. Grüne und LINKE waren für einen kompletten Rückkauf der Netze.

Für Referenden haben wir ganz bewusst sehr hohe Hürden eingezogen, damit von diesem Instrument nur in Ausnahmefällen bei ganz besonders wichtigen Vorhaben der Stadt Gebrauch gemacht wird. Diese Vorgaben sind weit höher, als es dazu beispielsweise der Verein "Mehr Demokratie" mit seinem Vorschlag für die Einführung von Referenden vorsieht. Bereits eine einfache Mehrheit in der Bürgerschaft sollte nach diesem Entwurf ausreichen, ein Referendum auf den Weg zu bringen - also auch ohne Beteiligung der Opposition. Das wäre in der Tat missbrauchsanfällig, was verhindert werden muss und deshalb haben wir die „Latte“ für das Zustandekommen eines Referendums so hoch gehängt. Ein Referendumsvorschlag setzt immer eine eigene Vorlage voraus, die bloße Ablehnung einer Volksinitiative reicht dazu nicht. Die aktuellen Befürchtungen einiger Kritiker führen in die Irre.

8. Wieso gibt es nach einem Referendum eine Sperrfrist?

Ein Bürgerschaftsreferendum soll eine verbindliche Entscheidung des Volkes herbeiführen, die nicht unmittelbar nach der Durchführung durch die Politik oder eine andere Initiative ausgehebelt werden darf.

Hinsichtlich der Politik ist dieses durch die Möglichkeit eines fakultativen Referendums gesichert: Sobald Senat oder Bürgerschaft vom Ergebnis eines Referendums abweichen wollen, kann das Volk unter vereinfachten Bedingungen erneut ein Referendum anstrengen. Das Volk behält also immer das letzte Wort.

Für die Bindungswirkung gegenüber nachlaufenden Volksinitiativen muss eine maßvolle und verfassungskonforme Frist gewählt werden. Alle Experten haben darauf hingewiesen, dass dies nur der Fall ist, wenn die Sperrfrist die Dauer einer Legislaturperiode nicht überschreitet. Die Regelung sieht daher vor, die Sperrwirkung auf die jeweils laufende Legislaturperiode zu begrenzen, aber mindestens für drei Jahre anzusetzen.

9. Wer hat das Initiativrecht?

Das Initiativrecht liegt zusammen bei Bürgerschaft und Senat. Zusammen mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit im Parlament für die Einbringung, Beschlussfassung und Terminfindung ist damit die Einleitungshürde so hoch, dass die genannte Begrenzung auf bedeutende Themen gesichert ist und kein inflationärer Einsatz zu befürchten ist. Zudem unterstreicht dies den Schutz der parlamentarischen Entscheidungsrechte und die Wahrung der Rechte der Volksgesetzgebung. Eine Vermischung von Legislativ- und Exekutivaufgaben sowie einen Eingriff in die jeweiligen Rechte und Pflichten haben die Experten mit Blick auf die hohen Hürden verneint.

Ein alleiniges Initiativrecht der Bürgerschaft wurde als nicht zielführend betrachtet, da dann die Gefahr bestünde, dass das Instrument für tagespolitische Manöver zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen ausgenutzt wird und sich nicht auf wenige Anwendungsfälle begrenzen würde. Durch die hohen Hürden ist ein breiter parlamentarischer Konsens erforderlich und es werden gleichermaßen die Rechte der Opposition gewahrt.

Im Falle einer Senatsinitiative hat die Bürgerschaft das Recht, die Vorlage zu beraten und in gegebenenfalls geänderter Fassung vorzulegen.

10. Wie sind die erforderlichen Mehrheitsverhältnisse gestaltet?

Das neue Element soll sich in das bereits bestehende Regelwerk der Volksgesetzgebung einfügen. Dementsprechend finden die für Volksgesetzgebung geltenden Quoren auch bei Referenden Anwendung. Die Gleichbehandlung mit vom Volk initiierten Volksentscheiden wird so gewährleistet.

11. Werden die verschiedenen Stimmen in der Stadt bei einem Referendum abgebildet sein?

Die Gegenposition muss sowohl in der öffentlichen Debatte als auch konkret in einem Informationsheft, das den Abstimmungsunterlagen beigelegt wird, angemessenen Raum

haben. Es wird eine ausgewogene Darstellung der Argumente geben. Nach dem Entwurf des Ausführungsgesetzes kann die Gegenposition unter erleichterten Voraussetzungen in das Informationsheft aufgenommen werden, sie muss dazu noch nicht mal eine formale Gegenvorlage einreichen. Hier kommen die antragstellenden Fraktionen den Kritikern weit entgegen.

12. Wie ist das weitere Verfahren?

Die Gesetzesvorlage wurde am 7. Mai 2015 in erster Lesung in der Bürgerschaft beraten. Die zweite Lesung ist für die Bürgerschaftssitzung am 28. Mai vorgesehen. Zeitgleich wird das Ausführungsgesetz erarbeitet, das ebenfalls ausgiebig im Verfassungsausschuss beraten wurde, und in die Bürgerschaft eingebracht.

13. Wie bewerten die Medien den Vorschlag für ein Bürgerschaftsreferendum und die daran geäußerte Kritik?

Hamburger Abendblatt, 12.05.2015

Dem Parlament vertrauen!

Die Skepsis gegen Referenden ist verständlich, aber übertrieben

JENS MEYER-WELLMANN

Eine Frage ist eine Frage. Wenn also das Volk gefragt wird, ob es für oder gegen Olympia oder eine Primarschule ist, dann ist es gleichgültig, wer diese Frage stellt. Ob das Parlament zum Referendum oder eine Volksinitiative zum Volksentscheid bittet. Könnte man meinen. Stimmt aber nicht ganz. Denn natürlich kommt es darauf an, wie eine Frage formuliert ist. Und wann sie gestellt wird. Jedenfalls bei der Befragung des Volkes. Denn für den Erfolg von Volksinitiativen müssen hohe Beteiligungen erreicht werden. Das ist zwar an Tagen zu schaffen, an denen parallel die Bürgerschaft oder der Bundestag gewählt wird - nicht aber an anderen Abstimmungsterminen. Das sind zentrale Punkte der Kritik von "Mehr Demokratie" und anderen an der Einführung von Volksbefragungen durch Senat und Bürgerschaft, sogenannten Referenden, wie sie am 28. Mai endgültig beschlossen werden sollen. Sie befürchten, dass die Regierenden dieses zunächst für die Olympiabefragung nötige Instrument auch nutzen werden, um unliebsame Volksinitiativen durch eigene Referenden und Trickereien bei Abstimmungsterminen auszuhebeln. Denn zum Thema eines Referendums darf es für mehrere Jahre keine Volksinitiative geben. Nun ist Skepsis eine Tugend, weil sie hilft, kritisch und genau hinzusehen. Gleichwohl erscheinen die Befürchtungen überzogen. Die Behauptung, Volksbefragungen durch Senat und Bürgerschaft machten die Volksgesetzgebung faktisch kaputt, lässt sich kaum nachvollziehen

- selbst wenn man dem Parlament unterstellen wollte, sein wichtigstes Anliegen sei es, das Volk hinter Licht zu führen. Die Einführung von Referenden ist grundsätzlich sinnvoll. Mit ihrer Hilfe kann Politik binnen Monaten feststellen, ob es für Großvorhaben Mehrheiten gibt oder nicht - und es vergehen nicht Jahre, bis womöglich ein Volksentscheid jahrelange Regierungspolitik im Nachhinein zunichte macht. Bei der Ausgestaltung muss man gleichwohl genau hinsehen. Und natürlich muss dieses neue Instrument den Praxis-Test bestehen - und bei Bedarf nachjustiert werden. Das weiß auch die Bürgerschaft. Deswegen soll es nach dem Olympia-Referendum eine intensive Bewertung des Verfahrens geben.

DIE WELT Hamburg, 19.05.2015

Eine gute Sache für Hamburg

Ulrich Exner

Sie haben sich einen ziemlich langen Anlaufweg einfallen lassen, aber auch der führt am Ende ans Ziel: SPD, Grüne, CDU machen aus dem Einzelfall Olympia-Referendum eine Art Rathaus-Grundrecht. Wenn eine Zweidrittelmehrheit der Bürgerschaft es will, soll künftig das Volk befragt werden können zu allen möglichen Themen. Ein Abstimmungsmechanismus, mit der sich die Politik auch während der Legislaturperioden neue Legitimation verschaffen kann, vielleicht auch nur Bestätigung oder Entscheidungshilfe im Zweifelsfall. Das ist sicher kein Nachteil in unseren komplexen Zeiten, in denen es immer schwerer fällt, gesellschaftliche Entwicklungen vorherzusehen und notwendiges politisches Handeln fünf Jahre im Voraus festzulegen mit Wahlprogrammen oder Koalitionsverträgen. Es kann also Sinn haben, vor grundlegenden oder auch nur besonders teuren Entscheidungen noch mal nachzufragen beim Wähler, auch ohne dass sich gegen dieses oder jenes Vorhaben eine Bürgerinitiative gegründet hat. Das Rathaus-Referendum, so es Ende Mai mit Mehrheit verabschiedet wird, wäre zudem keine Schwächung, sondern eine Stärkung der direkten Demokratie. Sie ergänzt die korrektive und in den meisten Fällen leider auch ausgesprochen destruktive Energie der bisherigen Volksgesetzgebung, die ihre Initiatoren auch bei einem für sie positivem Verlauf zu nichts verpflichtete, durch eine konstruktivere Variante. Sie zwingt nicht Dritte zum Handeln oder zum Unterlassen, sondern den Fragesteller selbst. Die Olympia-Bewerbung, kein Zweifel, ist auch in dieser Hinsicht eine gute Sache für Hamburg.

Hamburger Morgenpost, 19.05.2015

Reflexhafte Kritik

RENATE FINZKE

Direkte Demokratie von unten ist eine noch recht junge Errungenschaft, aber sie funktioniert. Etliche Volksinitiativen waren erfolgreich, andere scheiterten. Das Wichtigste: Viele Themen, die vom Volk angestoßen wurden, bewegten die Menschen und trugen zu einer fruchtbaren politischen Diskussion bei. Warum nun ein solches Instrument Teufelszeug sein soll, weil es von oben angewendet wird, bleibt rätselhaft. Als ob Politik stets Böses will oder aber weniger legitimiert ist, das Volk zu befragen. Die Gegner des geplanten Referendums werfen reflexartig mit Kritik um sich und unterstellen nur üble Absichten. Damit leisten sie ihren Beitrag zur Politikverdrossenheit.

Mai 2015