

20. Wahlperiode

Antrag

**der Abgeordneten Dr. Andreas Dressel, Barbara Duden, Dirk Kienscherf, Regina Jäck,
Dorothee Martin, 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 von Treuenfels, Robert Bläsing (FDP) und Fraktion**

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

Betr.: Reform der bezirklichen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide

Die Möglichkeit, über Bürgerbegehren und Bürgerentscheid die Bezirkspolitik mitzugestalten, ist durch einen von „Mehr Demokratie e.V.“ initiierten Volksentscheid 1998 eröffnet worden. Der vom Volk beschlossene, damalige § 8a BezVG wurde im Zuge der Bezirksverwaltungsreform und der Novellierung des Bezirksverwaltungsgesetzes inhaltsgleich in das neue BezVG als § 32 eingefügt. Wie die Senatsantwort auf die Schriftliche Kleine Anfrage von Dr. Kurt Duwe (FDP) deutlich macht, hat es seitdem eine große Zahl von Bürgerbegehren und eine relativ kleine Zahl von Bürgerentscheiden gegeben (Drs. 20/2291). Insgesamt haben sich dabei weder die Befürchtungen der ärgsten Kritiker noch die Hoffnungen der glühendsten Befürworter erfüllt. Gleichwohl haben sich im vergangenen Jahrzehnt Anwendungsprobleme, Regelungslücken und Weiterentwicklungsbedarfe ergeben – geäußert von der Rechtsprechung, der Kommunalpolitik, der Bezirksverwaltung, aber auch von Initiativen selbst. Novellierungsüberlegungen kamen trotzdem nie zum Abschluss. In der 19. Wahlperiode hat daher die GAL-Fraktion zu interfraktionellen Gesprächen über eine Reform der bezirklichen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide eingeladen, in die die Gesetzesinitiatoren von „Mehr Demokratie“ eng eingebunden wurden. Die Bemühungen um einen Gesetzentwurf standen bereits kurz vor dem Abschluss, als die 19. Wahlperiode vorzeitig beendet wurde.

In der 20. Wahlperiode sind die Fraktionen überein gekommen, diese Gespräche fortzusetzen und zu einem Abschluss zu bringen. Auch vor dem Hintergrund der ebenfalls interfraktionell noch im Jahre 2008 beschlossenen stärkeren Verbindlichkeit von Volksentscheiden bestand Einigkeit zwischen den Fraktionen, trotz veränderter Rahmenbedingungen in einem möglichst breiten Konsens und unter Einbeziehung von „Mehr Demokratie“ einen wichtigen Schritt zur Weiterentwicklung der bezirklichen direkten Demokratie auf den Weg zu bringen. Konsens wurde insbesondere in nahezu allen Fragen erzielt, die mehr Rechtssicherheit, mehr Verfahrenstransparenz und mehr inhaltliche und formale Konsensmöglichkeiten bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden eröffnen. Viele Kritikpunkte an der bezirklichen direkten Demokratie – geäußert von der Rechtsprechung, der Kommunalpolitik, der Bezirksverwaltung aber auch von den Initiativen selbst – werden sich durch diese durchgreifenden Verfahrensverbesserungen lösen lassen – allerdings nicht alle. Trotz der Einigung in wesentlichen Verfahrensfragen ist in den Gesprächen deutlich geworden, dass in anderen grundlegenden Punkten gravierende Auffassungsunterschiede geblieben sind, die sich auch in den mehrjährigen Gesprächen nicht überbrücken ließen. So haben die damaligen Gesetzesinitiatoren eine Beschränkung der Eingriffsrechte der Landesebene, insbesondere des Evokationsrechts, gegenüber Bürgerbegehren und Bürgerentscheid verlangt. Dieser Vorstoß hat auf der parlamentarischen Seite ganz überwiegend Ablehnung erfahren. Demgegenüber konnte bei der Forderung insbesondere der Vertreter von SPD-, CDU- und FDP-Fraktion, die Anforderungen an den Erfolg von Bürgerentscheiden z.B. durch Einführung eines Quorums zu erhöhen, in den Gesprächen kein Einvernehmen – insbesondere mit „Mehr Demokratie e.V.“ – erzielt werden.

Um den in den Verfahrensfragen erzielten, weitreichenden Konsens gleichwohl Gesetz werden zu lassen, wird nachfolgend eine Novellierung der Regelung über Bürgerbegehren und Bürgerentscheid beantragt, die in wesentlichen Punkten dem Volksabstimmungsgesetz nachgebildet ist. Die zukünftige Bürgerbegehrenspraxis wird zeigen, ob diese Verfahrensverbesserungen ausreichend sind, um das Instrument wieder in ruhigeres Fahrwasser zu bringen sowie die Kritik an Verfahren und Umsetzung zu entkräften. Das geänderte Gesetz soll einen Beitrag dazu leisten, Konflikte, die im Kontext der direkten Demokratie auf Bezirksebene naturgemäß unvermeidlich sind, zu entschärfen, sachlich zu lösen und dabei gegenseitiges Misstrauen abzubauen.

Angesprochen wurde auch, wie sich die nachfolgende Gesetzesänderung zu den Regelungen des fakultativen Volksentscheids aus Art. 50 Abs. 4 Hamburgische Verfassung verhält. Da es hierzu unterschiedliche Rechtsauffassungen gibt, haben sich die Fraktionen und „Mehr Demokratie“ darauf verständigt, dass die nachfolgende Gesetzesänderung des BezVG auf die Rechtsposition im Hinblick auf den Geltungsumfang von Art. 50 Abs. 4 Hamburgische Verfassung weder positive noch negative Auswirkungen haben soll. Zu diesem Zweck orientiert sich das nachfolgende Regelungsmodell an der Systematik auf Landesebene: Der allgemeine Rahmen bleibt – in Respekt vor dem durch Volksentscheid eingeführten Gesetz – in § 32 BezVG, gewissermaßen der einfachgesetzlichen Hamburger „Bezirksverfassung“, mit wenigen Änderungen erhalten. Dazu tritt ein anwenderfreundliches Durchführungsgesetz, das sich in Reihenfolge und Systematik unmittelbar an § 32 BezVG orientiert. Unterhalb dessen können weitere Durchführungsbestimmungen auf dem Verordnungswege normiert werden. Dieser Dreiklang folgt damit dem Modell der Volksabstimmungen auf Landesebene.

Die Bürgerschaft möge das folgende Gesetz beschließen:

Artikel 1

Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes

§ 32 des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 6. Juli 2006 (HmbGVBl. S. 404, 452), zuletzt geändert am 15. Dezember 2009 (HmbGVBl. S. 405, 433), wird wie folgt geändert:

- (1) In Absatz 1 Satz 1 wird das Wort „kann“ durch das Wort „darf“ ersetzt.
- (2) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
 - a. In Satz 1 werden hinter den Wörtern „Das Bürgerbegehren muss“ die Wörter „durch eine Initiative“ eingefügt.
 - b. In Satz 2 wird das Wort „Vertrauensleuten“ durch das Wort „Vertrauenspersonen“ ersetzt und hinter den Wörtern „die Unterzeichnenden“ die Wörter „und die Initiative“ eingefügt.
 - c. Satz 3 wird gestrichen.
- (3) Absatz 4 wird wie folgt geändert:
 - a. Satz 1 erhält folgende Fassung:
 „Spätestens nach Einreichen von einem Drittel der in Absatz 3 geforderten Unterschriften entscheidet das Bezirksamt über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens.“
 - b. In Satz 2 wird das Wort „Vertrauensleute“ durch das Wort „Vertrauenspersonen“ ersetzt.
- (4) Absatz 5 wird wie folgt geändert:
 - a. In Satz 1 wird das Wort „Abgabe“ durch „Vorliegen“ ersetzt, ferner werden die Wörter „für drei Monate“ gestrichen und ersetzt durch „mindestens bis zur Feststellung des Zustandekommens“ ersetzt; es wird der Halbsatz „wenn das Bürgerbegehren zulässig ist (Sperrwirkung)“ eingefügt.
 - b. In Satz 3 werden die Wörter „bis zur Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bür-

gerbegehrens beziehungsweise“ gestrichen.

- (5) Absatz 6 erhält folgende Fassung:
 „Erklärt das Bezirksamt das Bürgerbegehren für zulässig, macht es das Bürgerbegehren amtlich bekannt und legt Unterschriftenlisten zur Eintragung aus. Vom Zeitpunkt der Feststellung der Zulässigkeit bis zum Ende der Sperrwirkung kann die Bezirksversammlung nach Anhörung der Initiative durch Beschluss einen vorgezogenen Bürgerentscheid herbeiführen.“
- (6) Absatz 7 wird wie folgt geändert:
- a. In Satz 1 werden das Wort „Zulässigkeitsentscheidung“ durch die Wörter „Feststellung des Zustandekommens“ und die Wörter „den Vertrauensleuten“ durch die Wörter „der Initiative“ ersetzt.
 - b. In Satz 2 wird hinter dem Wort „beifügen“ der Halbsatz „, die Initiative ihre Vorlage zurücknehmen oder überarbeiten“ eingefügt.
- (7) Absatz 8 wird wie folgt geändert:
- a. In Satz 1 werden hinter dem Wort „fest“ die Wörter „und macht ihn zusammen mit dem Gegenstand des Bürgerentscheids amtlich bekannt“ eingefügt.
 - b. In Satz 3 werden die Wörter „Jeder Haushalt des Bezirkes, in dem mindestens ein Wahlberechtigter wohnt, erhält“ durch die Wörter „Die Abstimmungsberechtigten erhalten je“ und die Wörter „Initiatoren des Bürgerbegehrens“ durch das Wort „Initiative“ ersetzt.
- (8) In Absatz 9 Satz 3 werden die Wörter „sich widersprechende“ gestrichen.
- (9) In Absatz 10 werden die Wörter „Vertrauensleute des Bürgerbegehrens“ durch das Wort „Initiative“ ersetzt.
- (10) In Absatz 11 wird hinter Satz 1 folgender neuer Satz eingefügt:
 „Eine durch Bürgerentscheid zustande gekommene Entscheidung darf innerhalb von zwei Jahren nach dem Tag des Bürgerentscheids nicht im Wege von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid geändert werden.“
- (11) Hinter Absatz 11 wird folgender Absatz 12 eingefügt:
 „Das Nähere regelt ein Durchführungsgesetz, das Abweichungen von den Fristenregelungen in Absatz 7 vorsehen kann.“

Artikel 2

„Gesetz zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Bezirken (Bezirksabstimmungsdurchführungsgesetz – BezAbstDurchfG)

§ 1 Anwendungsbereich und Gegenstand

Die zur Bezirksversammlung wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner eines Bezirkes können in allen Angelegenheiten, in denen die Bezirksversammlung Beschlüsse fassen darf, einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). Ausgenommen vom Bürgerbegehren sind Personalentscheidungen und Beschlüsse über den Haushalt (§ 32 Absatz 1 BezVG).

§ 2 Formale Anforderungen, Beratung der Initiative

- (1) Das Bürgerbegehren muss schriftlich durch eine Initiative beim Bezirksamt angezeigt werden. Es muss eine mit "Ja" oder "Nein" zu entscheidende Fragestellung enthalten sowie die

Benennung von drei Vertrauenspersonen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden und die Initiative zu vertreten (§ 32 Absatz 2 BezVG).

- (2) Die Anzeige muss durch nach § 1 stimmberechtigte Personen erfolgen und ein Muster der Unterschriftsliste nach Absatz 4 sowie die Benennung von drei gemäß § 1 stimmberechtigten Vertrauenspersonen enthalten, die einzeln berechtigt sind für die Unterzeichnenden und die Initiative Erklärungen entgegenzunehmen und durch zwei Vertrauenspersonen Erklärungen übereinstimmend abzugeben. Im Falle des Ausscheidens von Vertrauenspersonen ist ein Ersatz zu benennen; Form und Inhalt der Übertragung der Vertretungsberechtigung sind durch die Initiative nachzuweisen.
- (3) Das Bezirksamt teilt der Bezirksversammlung unverzüglich Eingang und Inhalt der Anzeige mit.
- (4) Das Bürgerbegehren wird durch eigenhändige Unterzeichnung in Unterschriftslisten bei den örtlich zuständigen Stellen oder in freier Sammlung durch die Initiative unterstützt. Die Eintragungen erfolgen auch durch andere Verfahren, die den Vorgaben einer rechtsverbindlichen Authentifizierung und einer qualifizierten Unterschrift auf der Grundlage bestehender bundes- und landesrechtlicher Regelungen entsprechen.
- (5) Die Unterschriftslisten müssen eine zweifelsfreie Bezugnahme auf die Vorlage enthalten. Den Unterzeichnerinnen und Unterzeichnern ist bei der Eintragung in die Unterschriftslisten Gelegenheit zur Kenntnisnahme des vollständigen Wortlauts der Vorlage zu geben. Soweit die Bezirksversammlung zu dem Gegenstand des Bürgerbegehrens keinen das Bezirksamt bindenden Beschluss fassen kann, muss dies für die Unterzeichnenden ersichtlich sein. Ihnen ist ferner Gelegenheit zu geben, von den Namen der drei Vertrauenspersonen und deren Befugnissen nach diesem Gesetz Kenntnis zu nehmen.
- (6) Die Bezirksabstimmungsleitung hat die Initiative unabhängig und umfassend zu beraten. Zulässigkeitsbedenken sind unverzüglich mitzuteilen.

§ 3 Zustandekommen

- (1) Ein Bürgerbegehren ist zustande gekommen, wenn es innerhalb von sechs Monaten seit der Anzeige von drei vom Hundert der wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner unterstützt wurde. Hat der Bezirk mehr als 300.000 Einwohnerinnen und Einwohner, so reicht die Unterstützung von zwei vom Hundert der wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner (§ 32 Absatz 3 Sätze 1 und 2 BezVG).
- (2) Die Feststellung über das Zustandekommen eines Bürgerbegehrens trifft das Bezirksamt (§ 32 Absatz 3 Satz 3 BezVG). Diese erfolgt unverzüglich, längstens innerhalb eines Monats nach Einreichen der Unterschriften und spätestens nach Ablauf der Frist in Absatz 1 Satz 1. Sie ist unverzüglich der Initiative zuzustellen und der Bezirksversammlung mitzuteilen.
- (3) Die Unterschriftslisten sind dem Bezirksamt unter Nennung des Vor- und Familiennamens, des Jahres der Geburt und der Wohnanschrift der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner einzureichen. Fehlt eine Angabe nach Satz 1, ist die Eintragung auch gültig, wenn die Identität eindeutig feststellbar ist.
- (4) Bei Abgabe von Unterstützungsunterschriften bereits vor Ablauf der Frist von sechs Monaten können bis zum Ablauf dieser Frist zum Erreichen des Zustandekommens des Bürgerbegehrens weitere Unterstützungsunterschriften nachgereicht werden. Das Bezirksamt prüft bei Bedarf unverzüglich, längstens innerhalb eines Monats, ob durch die nachgereichten Unterstützungsunterschriften das Bürgerbegehren zustande gekommen ist.
- (5) Für die Eintragungsberechtigung ist der Tag der Abgabe der nach Absatz 1 notwendigen Unterschriften beim Bezirksamt maßgeblich. Für die Feststellung der zu erreichenden Zahl der gültigen Unterschriften ist die Zahl der wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner bei der letzten Wahl zur Bezirksversammlung maßgeblich.

§ 4 Zulässigkeit

- (1) Spätestens nach Einreichen von einem Drittel der in § 3 Absatz 1 geforderten Unterschriften beim Bezirksamt (Drittelquorum) entscheidet das Bezirksamt über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens (§ 32 Absatz 4 Satz 1 BezVG). Die Entscheidung hat unverzüglich, längstens innerhalb von 10 Werktagen nach dem Einreichen im Sinne von Satz 1 zu erfolgen.
- (2) Die Prüfung der Zulässigkeit erstreckt sich dabei insbesondere auch auf die Grenzen des Entscheidungsrechts nach § 21 BezVG.
- (3) Zieht der Senat die Zulässigkeitsentscheidung gemäß Absatz 1 an sich (§ 42 Satz 2 BezVG), so unterrichtet er unverzüglich die Bürgerschaft und die Bezirksversammlung unter Angabe der maßgeblichen Gründe von seiner Entscheidung.
- (4) Entscheidungen des Bezirksamtes nach Absatz 1 oder des Senates nach Absatz 3 sind unverzüglich der Initiative zuzustellen und der Bezirksversammlung mitzuteilen.
- (5) Gegen die Zurückweisung eines Bürgerbegehrens können die Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens Klage erheben (§ 32 Absatz 4 Satz 2 BezVG).

§ 5 Sperrwirkung

- (1) Nach Vorliegen von einem Drittel der in § 3 Absatz 1 geforderten Unterschriften beim Bezirksamt darf mindestens bis zur Feststellung des Zustandekommens eine dem Bürgerbegehren entgegenstehende Entscheidung durch die Bezirksorgane nicht mehr getroffen und mit dem Vollzug einer solchen Entscheidung nicht begonnen werden, wenn das Bürgerbegehren zulässig ist (Sperrwirkung). Rechtliche Verpflichtungen, die vor Einreichung des Antrages nach Satz 1 begründet werden, bleiben unberührt. (§ 32 Absatz 5 Sätze 1 und 2 BezVG).
- (2) Die Feststellung über das Erreichen des Drittelquorums trifft das Bezirksamt unverzüglich, längstens innerhalb von zehn Werktagen nach Einreichen der Unterschriften. Sie ist unverzüglich der Initiative zuzustellen und der Bezirksversammlung mitzuteilen. § 3 Absatz 4 gilt entsprechend.
- (3) Ist das Bürgerbegehren zustande gekommen, gilt die Sperrwirkung bis zur Durchführung des Bürgerentscheids (§ 32 Absatz 5 Satz 3 BezVG). Bei Feststellung des Nichtzustandekommens endet die Sperrwirkung mit Bekanntgabe der Entscheidung. Sie erlischt auch mit der sonstigen Beendigung des Bürgerbegehrens.

§ 6 Amtliche Bekanntmachung, vorgezogener Bürgerentscheid

- (1) Erklärt das Bezirksamt das Bürgerbegehren für zulässig, macht es das Bürgerbegehren amtlich bekannt und legt Unterschriftslisten zur Eintragung aus (§ 32 Absatz 6 Satz 1 BezVG).
- (2) Vom Zeitpunkt der Feststellung der Zulässigkeit bis zum Ende der Sperrwirkung kann die Bezirksversammlung nach Anhörung der Initiative durch Beschluss einen vorgezogenen Bürgerentscheid herbeiführen (§ 32 Absatz 6 Satz 2 BezVG).
- (3) Der Beschluss nach Absatz 2 hat die Wirkung der Feststellung des Zustandekommens gemäß § 3; die übrigen Regelungen zur Durchführung und Wirkung eines Bürgerent-

scheids bleiben unberührt.

§ 7 Verfahren nach dem Bürgerbegehren, Moderationsverfahren

- (1) Spätestens vier Monate nach der Feststellung des Zustandekommens wird über den Gegenstand des Bürgerbegehrens ein Bürgerentscheid durchgeführt, sofern die Bezirksversammlung dem Anliegen des Bürgerbegehrens nicht innerhalb von zwei Monaten unverändert oder in einer Form zustimmt, die von der Initiative gebilligt wird. Die Bezirksversammlung kann eine eigene Vorlage beifügen, die Initiative ihre Vorlage zurücknehmen oder überarbeiten (§ 32 Absatz 7 BezVG).
- (2) Die Bezirksversammlung befasst sich in öffentlicher Sitzung mit dem Anliegen des Bürgerbegehrens. Die Initiative erhält hierzu die Gelegenheit, das Anliegen des Bürgerbegehrens in einem Ausschuss der Bezirksversammlung in öffentlicher Sitzung zu erläutern.
- (3) Die Frist nach Absatz 1 läuft für drei Monate nicht, sofern die Bezirksversammlung dies im Einvernehmen mit der Initiative beschließt; unter denselben Voraussetzungen kann die Aussetzung der Frist einmalig verlängert werden. Die Initiative und die Bezirksversammlung können sich alternativ auch auf die Einleitung eines Moderationsverfahrens verständigen. Die Moderatorin oder der Moderator ist im Einvernehmen zu benennen; sie oder er kann in angemessener Weise auf Sachressourcen des Bezirksamtes zugreifen. Für das Moderationsverfahren gelten die Fristaussetzung und Verlängerungsmöglichkeit des Satzes 1 entsprechend. Die Sperrwirkung gilt in den Fällen der Sätze 1 und 2 jeweils fort.
- (4) Die Bezirksversammlung kann für den Bürgerentscheid eine eigene Vorlage beifügen. Die Initiative kann innerhalb von zwei Monaten nach der Feststellung des Zustandekommens eine überarbeitete Fassung des Bürgerbegehrens einreichen. Die Initiative kann die Vorlage durch schriftliche Erklärung gegenüber dem Bezirksamt zurücknehmen. Das Bezirksamt stellt den Eingang der überarbeiteten Fassung oder die Rücknahme fest und übermittelt die überarbeitete Fassung oder die Erklärung der Rücknahme unverzüglich der Bezirksversammlung. Im Falle der Überarbeitung dürfen Grundcharakter, Zulässigkeit und Zielsetzung des Anliegens nicht berührt werden. § 2 Absatz 6 und § 12 Absatz 1 gelten entsprechend.

§ 8 Vorbereitung des Bürgerentscheids

- (1) Das Bezirksamt setzt den Abstimmungstermin fest und macht ihn zusammen mit dem Gegenstand des Bürgerentscheids amtlich bekannt (§ 32 Absatz 8 Satz 1 BezVG).
- (2) Bei zeitlich zusammenhängenden Bürgerbegehren kann die Bezirksabstimmungsleitung einen gemeinsamen Abstimmungstermin festsetzen; sie kann dabei mit Zustimmung der Bezirksversammlung von den Fristen nach § 7 Absätze 1, 3 und 4 angemessen abweichen. Die Initiativen der betroffenen Bürgerbegehren sind zu hören.
- (3) Die Abstimmungsberechtigten werden durch das Bezirksamt über den Termin des Bürgerentscheids und den Ort der Stimmabgabe informiert (§ 32 Absatz 8 Satz 2 BezVG); sie erhalten zugleich die vollständigen Briefabstimmungsunterlagen (§ 32 Absatz 9 Satz 5 BezVG).
- (4) Die Abstimmungsberechtigten erhalten mit den Briefabstimmungsunterlagen je ein Informationsheft, in dem die Bezirksversammlung und die Initiative in gleichem Umfang ihre Argumente darlegen (§ 32 Absatz 8 Satz 3 BezVG). Die Bezirksversammlung nimmt als Ganze oder nach Fraktionen getrennt Stellung. Der Anteil der Stellungnahmen der Fraktionen an der gesamten Stellungnahme der Bezirksversammlung entspricht der Sitzverteilung der Fraktionen in der Bezirksversammlung.

§ 9 Durchführung des Bürgerentscheids

- (1) Beim Bürgerentscheid ist jede wahlberechtigte Einwohnerin und jeder wahlberechtigte Einwohner stimmberechtigt. Es entscheidet die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen. (§ 32 Absatz 9 Sätze 1 und 2 BezVG).
- (2) Stimmberechtigt ist, wer am Abstimmungstag zur jeweiligen Bezirksversammlung wahlberechtigt ist. Die Abstimmungsberechtigten werden zur Prüfung der Stimmberechtigung im Rahmen der Ergebnisermittlung in ein Abstimmungsverzeichnis eingetragen, das elektronisch geführt werden darf.
- (3) Die Stimmabgabe erfolgt durch Abstimmung in den bezirklichen Abstimmungsdienststellen oder durch Briefabstimmung. Die Briefabstimmungsunterlagen müssen bei der zuständigen Bezirksabstimmungsleitung spätestens am Abstimmungstag bis zum Ende der bekannt gegebenen Öffnungszeit der Abstimmungsdienststellen eingehen.
- (4) Stehen mehrere Vorlagen zur Abstimmung, ist den Abstimmungsberechtigten die Möglichkeit zu geben, jede Vorlage einzeln anzunehmen oder abzulehnen (§ 32 Absatz 9 Satz 3 BezVG). Für den Fall, dass mehrere Vorlagen zum gleichen Gegenstand angenommen werden, können die Abstimmenden darüber befinden, welche sie vorziehen (§ 32 Absatz 9 Satz 4 BezVG, Stichfrage). Es gilt dann diejenige Entscheidung, für die sich mindestens die relative Mehrheit der bei der Stichfrage abgegebenen gültigen Stimmen ausspricht.
- (5) Stehen mehrere Vorlagen zur Abstimmung, kann die Bezirksabstimmungsleitung im Einvernehmen mit allen beteiligten Initiativen und Bezirksversammlung auch andere Abstimmungsverfahren, insbesondere eine Alternativabstimmung bei sich widersprechenden Vorlagen, ermöglichen.
- (6) Stehen mehrere Vorlagen, die den gleichen Gegenstand betreffen, zur Abstimmung, so sind sie auf einem Stimmzettel aufzuführen. Ihre Reihenfolge richtet sich nach dem Zeitpunkt der Anzeige des Bürgerbegehrens. Hat die Bezirksversammlung eine eigene Vorlage zur Entscheidung vorgelegt, so wird diese nach der Vorlage des Bürgerbegehrens aufgeführt.
- (7) Die Stimmzettel und die dazugehörigen Abstimmungsunterlagen werden amtlich hergestellt. Muster der Stimmzettel werden unverzüglich nach ihrer Fertigstellung den Blindenvereinen, die ihre Bereitschaft zur Herstellung von Stimmzettelschablonen erklärt haben, zur Verfügung gestellt.
- (8) Die Abstimmung ist geheim. Eine Vertretung bei der Stimmabgabe ist unzulässig. Die Einhaltung dieses Grundsatzes haben die Abstimmenden bei der Briefabstimmung auf dem Abstimmungsschein an Eides statt zu versichern.
- (9) Das Bezirksamt stellt das Ergebnis des Bürgerentscheids in öffentlich zugänglicher Auszählung fest und gibt es unverzüglich öffentlich bekannt. Die Feststellung des Bezirksamtes ist unverzüglich der Initiative zuzustellen.
- (10) Stimmabgaben, die nicht den Vorschriften des Gesetzes entsprechen, sind ungültig. Über die Ungültigkeit entscheiden die von der Bezirksabstimmungsleitung zur Ermittlung des Ergebnisses des Bürgerentscheids eingesetzten Stellen. Im Zweifel ist die Entscheidung der Bezirksabstimmungsleitung einzuholen.

§ 10 Gleichbehandlungsgebot

- (1) Die Auffassungen der Bezirksversammlung und der Initiative zu dem Gegenstand des Bürgerentscheids dürfen in Veröffentlichungen des Bezirksamtes nur in gleichem Umfang dargestellt werden (§ 32 Absatz 10 BezVG).

- (2) Die Initiative ist bei der Inanspruchnahme öffentlichen Grundes zum Zwecke der Information der Öffentlichkeit über das Anliegen des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids gegenüber Parteien wegerechtlich gleich zu behandeln.

§ 11 Wirkungen des Bürgerentscheids, Rechenschaftslegung und Kostenerstattung

- (1) Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Beschlusses der Bezirksversammlung. Eine durch Bürgerentscheid zustande gekommene Entscheidung darf innerhalb von zwei Jahren nach dem Tag des Bürgerentscheids nicht im Wege von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid geändert werden (§ 32 Absatz 11 BezVG).
- (2) Ändert der Senat eine durch Bürgerentscheid zustande gekommene Entscheidung, so unterrichtet er die Bürgerschaft und die Bezirksversammlung unter Angabe der maßgeblichen Gründe.
- (3) Die Initiative hat die Pflicht, innerhalb von zwei Monaten nach Zustandekommen des Bürgerbegehrens über die Herkunft und zwei Monate nach dem Bürgerentscheid über die Herkunft und Verwendung der Mittel, die ihnen zum Zweck der Durchführung des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids zugeflossen sind, gegenüber dem Bezirksamt Rechenschaft zu legen; der Bericht wird der Bezirksversammlung unverzüglich zugeleitet. § 25 Absatz 2 Nummern 1 und 6 des Parteiengesetzes in der Fassung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 150), zuletzt geändert am 23. August 2011 (BGBl. I S. 1748), gilt entsprechend; § 25 Absatz 2 Nummer 1 mit der Maßgabe, dass sich das Annahmeverbot auf Spenden von Fraktionen oder Gruppen der Bezirksversammlung bezieht.
- (4) Findet ein Bürgerentscheid statt, so hat die Initiative Anspruch auf Erstattung der nachgewiesenen Kosten einer angemessenen Information der Öffentlichkeit über die Ziele des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids. Die Höhe der Erstattung ist auf 0,10 Euro für jede gültige Ja-Stimme begrenzt; es werden höchstens 100.000 Stimmen berücksichtigt. Der Anspruch nach Satz 1 ist ausgeschlossen, wenn die Initiative der Pflicht zur Rechenschaftslegung nach Absatz 1 nicht nachgekommen ist.

§ 12 Rechtsmittelverfahren, Verordnungsermächtigung

- (1) In Streitfällen bezüglich Zulässigkeit, Verfahren und Form kann auf Antrag der Initiative oder des Bezirksamtes die Bezirksaufsichtsbehörde als Schlichtungsstelle angerufen werden, die innerhalb von zehn Werktagen eine Entscheidung treffen soll. Die Schlichtung soll in mündlicher Verhandlung erfolgen. Gebühren und Auslagen werden nicht erhoben, Auslagen sind nicht erstattungsfähig.
- (2) Unbeschadet von Absatz 1 ist die Bezirksaufsichtsbehörde Widerspruchsbehörde für das Verwaltungshandeln der Bezirksämter nach diesem Gesetz. Über einen Widerspruch ist nach mündlicher Verhandlung zu befinden. Ein Widerspruch soll innerhalb von 15 Werktagen nach Eingang bei der Bezirksaufsichtsbehörde beschieden werden. Gebühren und Auslagen werden nicht erhoben.
- (3) Der Senat wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung die zur Ausführung dieses Gesetzes sowie zum Schutz personenbezogener Daten im Rahmen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid erforderlichen Bestimmungen zu treffen. § 46 Absatz 2 BezVG gilt entsprechend. Die Rechtsverordnung kann insbesondere Vorschriften enthalten über
1. die Form und den Inhalt der Unterschriftslisten,
 2. die Eintragungsstellen, die Ausübung des Eintragsrechts, die Eintragungszeit und den Eintragsraum,
 3. die Feststellung der Unterschriftenergebnisse und ihre Weiterleitung,

4. die Erstellung und Verteilung des Informationsheftes,
5. die Stimmzettel und Abstimmungsunterlagen,
6. die Führung, das Auslegen, die Berichtigung und den Abschluss der Abstimmungsverzeichnisse unter Berücksichtigung melderechtlicher Auskunftssperren für stimmberechtigte Personen,
7. das Abstimmungsverfahren, insbesondere die Festlegung der örtlich zuständigen Abstimmungsdienststellen, deren Öffnungszeiten und die Briefabstimmung,
8. die Feststellung des Ergebnisses des Bürgerentscheids und der Ungültigkeit von Stimmabgaben,
9. die Zulässigkeit elektronischer Auszählung und eine Entschädigungsregelung für ehrenamtliche Helferinnen und Helfer,
10. die formelle Ausgestaltung der Schlichtungsstelle und des Widerspruchsverfahrens bei der Bezirksaufsichtsbehörde,
11. die Sicherung und Vernichtung von Unterlagen
12. die Anwendung bestimmter wahlrechtlicher Regelungen und
13. die Abwicklung der Kostenerstattung und Rechenschaftslegung.“

Artikel 3

Übergangsbestimmungen, Inkrafttreten

- (1) Dieses Gesetz tritt drei Monate nach der Verkündung in Kraft.
- (2) Die sich aus den Artikeln 1 und 2 ergebenden Änderungen gelten für Bürgerbegehren, die nach Inkrafttreten dieses Gesetzes beim Bezirksamt angezeigt werden.
- (3) Die Initiative eines zustande gekommenen Bürgerbegehrens kann die vorzeitige Geltung von § 32 Absätze 7 bis 12 des Bezirksverwaltungsgesetzes und der §§ 7 bis 12 des Bezirksabstimmungsdurchführungsgesetzes in der Fassung der Artikel 1 und 2 dieses Gesetzes beim Bezirksamt beantragen.
- (4) Von der allgemeinen Konkretisierungserlaubnis in Artikel 1, § 32 Absatz 12 BezVG wird durch Artikel 2 in zulässiger Weise Gebrauch gemacht.

Begründung

Die Möglichkeit, über Bürgerbegehren und Bürgerentscheid die Bezirkspolitik mitzugestalten, ist durch einen von „Mehr Demokratie e.V.“ initiierten Volksentscheid 1998 eröffnet worden. Der vom Volk beschlossene, damalige § 8a BezVG wurde im Zuge der Bezirksverwaltungsreform und der Novellierung des Bezirksverwaltungsgesetzes inhaltsgleich in das neue BezVG als § 32 eingefügt. Wie die Senatsantwort auf die Schriftliche Kleine Anfrage von Dr. Kurt Duwe (FDP) deutlich macht, hat es seitdem eine große Zahl von Bürgerbegehren und eine relativ kleine Zahl von Bürgerentscheiden gegeben (Drs. 20/2291). Insgesamt haben sich dabei weder die Befürchtungen der ärgsten Kritiker noch die Hoffnungen der glühendsten Befürworter erfüllt. Gleichwohl haben sich im vergangenen Jahrzehnt Anwendungsprobleme, Regelungslücken und Weiterentwicklungsbedarfe

ergeben – geäußert von der Rechtsprechung, der Kommunalpolitik, der Bezirksverwaltung, aber auch von Initiativen selbst. Novellierungsüberlegungen kamen trotzdem nie zum Abschluss. In der 19. Wahlperiode hat daher die GAL-Fraktion zu interfraktionellen Gesprächen über eine Reform der bezirklichen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide eingeladen, in die die Gesetzesinitiatoren von „Mehr Demokratie“ eng eingebunden wurden. Die Bemühungen um einen Gesetzentwurf standen bereits kurz vor dem Abschluss, als die 19. Wahlperiode vorzeitig beendet wurde.

In der 20. Wahlperiode sind die Fraktionen überein gekommen, diese Gespräche fortzusetzen und zu einem Abschluss zu bringen. Auch vor dem Hintergrund der ebenfalls interfraktionell noch im Jahre 2008 beschlossenen stärkeren Verbindlichkeit von Volksentscheiden, bestand Einigkeit zwischen den Fraktionen, trotz veränderter Rahmenbedingungen in einem möglichst breiten Konsens und unter Einbeziehung von „Mehr Demokratie“ einen wichtigen Schritt zur Weiterentwicklung der bezirklichen direkten Demokratie auf den Weg zu bringen. Konsens wurde insbesondere in nahezu allen Fragen erzielt, die mehr Rechtssicherheit, mehr Verfahrenstransparenz und mehr inhaltliche und formale Konsensmöglichkeiten bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden eröffnen. Viele Kritikpunkte an der bezirklichen direkten Demokratie – geäußert von der Rechtsprechung, der Kommunalpolitik, der Bezirksverwaltung aber auch von den Initiativen selbst – werden sich durch diese durchgreifenden Verfahrensverbesserungen lösen lassen – allerdings nicht alle. Trotz der Einigung in wesentlichen Verfahrensfragen ist in den Gesprächen deutlich geworden, dass in anderen grundlegenden Punkten gravierende Auffassungsunterschiede geblieben sind, die sich auch in den mehrjährigen Gesprächen nicht überbrücken ließen. So haben die damaligen Gesetzesinitiatoren eine Beschränkung der Eingriffsrechte der Landesebene, insbesondere des Evokationsrechts, gegenüber Bürgerbegehren und Bürgerentscheid verlangt. Dieser Vorstoß hat auf der parlamentarischen Seite ganz überwiegend Ablehnung erfahren. Demgegenüber konnte bei der Forderung insbesondere der Vertreter von SPD-, CDU- und FDP-Fraktion, die Anforderungen an den Erfolg von Bürgerentscheiden z.B. durch Einführung eines Quorums zu erhöhen, in den Gesprächen kein Einvernehmen – insbesondere mit „Mehr Demokratie e.V.“ – erzielt werden.

Um den in den Verfahrensfragen erzielten, weitreichenden Konsens gleichwohl Gesetz werden zu lassen, wird nachfolgend eine Novellierung der Regelung über Bürgerbegehren und Bürgerentscheid beantragt, die in wesentlichen Punkten dem Volksabstimmungsgesetz nachgebildet ist. Die zukünftige Bürgerbegehrenspraxis wird zeigen, ob diese Verfahrensverbesserungen ausreichend sind, um das Instrument wieder in ruhigeres Fahrwasser zu bringen sowie die Kritik an Verfahren und Umsetzung zu entkräften. Das geänderte Gesetz soll einen Beitrag dazu leisten, Konflikte, die im Kontext der direkten Demokratie auf Bezirksebene naturgemäß unvermeidlich sind, zu entschärfen, sachlich zu lösen und dabei gegenseitiges Misstrauen abzubauen.

Angesprochen wurde auch, wie sich die nachfolgende Gesetzesänderung zu den Regelungen des fakultativen Volksentscheids aus Art. 50 Abs. 4 Hamburgische Verfassung verhält. Da es hierzu unterschiedliche Rechtsauffassungen gibt, haben sich die Fraktionen und „Mehr Demokratie“ darauf verständigt, dass die nachfolgende Gesetzesänderung des BezVG auf die Rechtsposition im Hinblick auf den Geltungsumfang von Art. 50 Abs. 4 Hamburgische Verfassung weder positive noch negative Auswirkungen haben soll. Zu diesem Zweck orientiert sich das nachfolgende Regelungsmodell an der Systematik auf Landesebene: Der allgemeine Rahmen bleibt – in Respekt vor dem durch Volksentscheid eingeführten Gesetz – in § 32 BezVG, gewissermaßen der einfachgesetzlichen Hamburger „Bezirksverfassung“, mit wenigen Änderungen erhalten. Dazu tritt ein anwenderfreundliches Durchführungsgesetz, das sich in Reihenfolge und Systematik unmittelbar an § 32 BezVG orientiert. Unterhalb dessen können weitere Durchführungsbestimmungen auf dem Verordnungswege normiert werden. Dieser Dreiklang folgt damit dem Modell der Volksabstimmungen auf Landesebene.

Zu Artikel 1

zu § 32 BezVG

Die Norm entspricht weitgehend dem bisherigen § 32 BezVG. Der Gegenstand der direkten Bürgerbeteiligung soll gegenüber der bisherigen Rechtslage mit der vorliegenden Gesetzesnovelle weder eingeschränkt noch ausgeweitet werden. Ziel der Änderungen ist es, Kritikpunkte an der

bezirklichen direkten Demokratie – geäußert von der Rechtsprechung, der Kommunalpolitik, der Bezirksverwaltung aber auch von den Initiativen selbst – zu beheben und mehr Rechtssicherheit, mehr Verfahrenstransparenz und mehr inhaltliche und formale Konsensmöglichkeiten bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden herbeizuführen.

Abs. 1: Mit der Änderung von „kann“ in „darf“ wird in Absatz 1 beim Begehrensgegenstand klargestellt, dass nicht erst der Bürgerentscheid, sondern auch schon das Bürgerbegehren an die Grenzen des Beschlussrechts aus § 21 BezVG gebunden ist (vgl. auch § 4 Abs. 2 BezAbstDurchfG).

Abs. 2: Aus Gründen der Klarstellung wird in Absatz 2 „die Initiative“ als Legitimationssubjekt für die Vertrauenspersonen ausdrücklich aufgeführt. Der Begriff „Vertrauenspersonen“ ist aus dem Volksabstimmungsgesetz übernommen.

Abs. 4: Damit alle Beteiligten früher Rechtssicherheit bezüglich der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens haben wird die – zukünftige umfassende – Zulässigkeitsprüfung vorverlegt und ist gemäß der Änderung in Absatz 4 schon ab Anzeige des Bürgerbegehrens möglich und spätestens bis zum Drittelquorum durchzuführen. Ab diesem Zeitpunkt entstehen verbindliche Rechtsfolgen für Bezirkspolitik und -verwaltung, so dass hiermit auch dem Prinzip der Bindung an Recht und Gesetz genüge getan ist. Nur rechtmäßige Bürgerbegehren können Rechtswirkungen im Bezirk auslösen.

Abs. 5: Die Sperrwirkung in Absatz 5 erstreckt sich nicht mehr nur auf einen Drei-Monats-Zeitraum, sie ist in ihrer Dauer zukünftig an das Zustandekommen geknüpft und setzt (siehe Absatz 4) die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens sowie das tatsächliche Vorliegen des Drittelquorums an Unterstützungsunterschriften voraus. Damit ist sichergestellt, dass die Sperrwirkung eines zulässigen Bürgerbegehrens sich nunmehr auf das ganze restliche Verfahren bezieht; eine Unterbrechung, wie sie mit der bisherigen Drei-Monats-Regelung denkbar war, wird dadurch verhindert.

Abs. 6: Auch die Bekanntmachung und das Auslegen von Unterschriftenlisten in Absatz 6 setzen die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens voraus (siehe Absatz 4). Ab diesem Zeitpunkt ist auch ein Vorziehen des Bürgerentscheids zukünftig möglich. Die Einführung eines vorgezogenen Bürgerentscheids hat zum einen die Funktion, Bürgerbegehren, die denselben Gegenstand haben, sich aber in unterschiedlichen Entwicklungsphasen befinden, gemeinsam zur Abstimmung stellen zu können, zum anderen soll der Bezirksversammlung ermöglicht werden, Begehrensgegenstände, die sie für besonders bedeutsam oder dringlich hält, umgehend der Bevölkerung zur Abstimmung vorzulegen. Die Initiative ist dazu anzuhören.

Abs. 7: Nach dem Vorbild des Volksabstimmungsverfahrens soll auch in § 32 BezVG eine Rücknahme- und Überarbeitungskompetenz als qualitätssicherendes Instrument geschaffen werden, damit die Initiative auf veränderte Sach- und Rechtslagen angemessen reagieren kann. Die nähere Ausgestaltung insbesondere der Überarbeitungsbefugnis ist im Durchführungsgesetz geregelt.

Abs. 8: Neben geringfügigen Klarstellungen wird in Absatz 8 eine amtliche Bekanntmachungspflicht für den Bürgerentscheid eingefügt.

Abs. 9: Die Möglichkeit der Stichfrage sollte nicht nur für sich explizit widersprechende Vorlagen eröffnet werden; deshalb wurde dieser Zusatz in Absatz 9 gestrichen.

Abs. 10: Klarstellende Folgeänderung zu Absatz 2.

Abs. 11: Die Bestimmung ist sinngemäß dem bisherigen § 23 Abs. 4 Volksabstimmungsgesetz hinsichtlich der Beschränkungen bzgl. der Durchführung weiterer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide nachgebildet. Im Übrigen entfaltet ein erfolgreicher Bürgerentscheid gemäß den einschlägigen Bestimmungen des BezVG wie bisher die Rechtswirkungen entsprechender Bezirksversammlungsbeschlüsse für das Bezirksamt; das Entscheidungsrecht der Bezirksversammlung bleibt unberührt.

Abs. 12: Der neu angefügte Absatz 12 enthält den Verweis auf das in Artikel 2 ausgeführte Durchführungsgesetz. Um das Bezirksverwaltungsgesetz nicht mit den Gegenständen der Bürgerbeteiligung zu überfrachten, sind detailliertere Regelungsgegenstände in das Durchführungsgesetz gemäß Artikel 2 dieses Gesetzes ausgelagert worden, die – neben ausdrücklichen Abweichungen zu den Fristenregelungen aus § 32 Absatz 7 BezVG – auch Konkretisierungen bzw. Detailabweichungen zum § 32 BezVG im Übrigen enthalten. Der Verweis, wonach „das Nähere“ im Durchführungsgesetz geregelt ist, bedeutet auch, dass „das Nähere“ nicht „das Gegenteilige“ sein kann. Das Durchführungsgesetz muss sich in seiner Ausgestaltung, in seinen detaillierten Verfahrensre-

gelingen deshalb an den Grundentscheidungen und der Ratio des § 32 BezVG orientieren und darf nicht zu ihm im Widerspruch stehen. So wäre beispielsweise die Einführung von Mindestquoten für den Bürgerentscheid nur über eine Änderung auch des § 32 BezVG möglich, eine Änderung nur des Durchführungsgesetzes würde hierfür von der Regelungstechnik her nicht ausreichen. Um klarzustellen, dass sich Artikel 2 des Gesetzes an die Grenzen der Konkretisierungsbefugnis aus § 32 Absatz 12 BezVG hält, wird in Artikel 3 Absatz 4 mit Gesetzeskraft festgestellt, dass der so ausgestaltete Artikel 2 des Gesetzes mit den Maßgaben von § 32 Absatz 12 BezVG im Einklang steht.

Zu Artikel 2

zu § 1 BezAbstDurchfG (§ 32 Absatz 1 BezVG)

Die Norm übernimmt weitgehend den bisherigen Regelungsinhalt, stellt aber durch die Änderung von „kann“ in „darf“ beim Gegenstand klar, dass nicht erst der Bürgerentscheid, sondern auch schon das Bürgerbegehren an die Grenzen des Beschlussrechts aus § 21 BezVG gebunden ist (vgl. auch § 4 Absatz 2 BezAbstDurchfG).

zu § 2 BezAbstDurchfG (§ 32 Absatz 2 BezVG)

Abs. 2: Die Neuregelung stellt klar, dass nicht nur die ein Bürgerbegehren Anzeigenden, also die Initiatoren, dem Wahlvolk des Bezirks angehören müssen, sondern auch die Vertrauenspersonen. Hierdurch soll eine Anzeige bzw. Vertretung durch ortsfremde natürliche oder juristische Personen verhindert werden. Die bisherige Vorgabe der Einstimmigkeit von Erklärungen der Vertrauenspersonen wurde aus Gründen der Praktikabilität insoweit geändert, als dass eine übereinstimmende Erklärung von zwei Vertrauenspersonen ausreicht. Klargestellt wurde außerdem, dass Erklärungen an eine Vertrauensperson mit Wirkung für die gesamte Initiative erfolgen. Diese Grundregeln gelten für alle Erklärungen, die im Rahmen dieses Gesetzes von der und an die Initiative abgegeben werden.

Abs. 4: Die neu eingeführten Regelungen sind sinngemäß von § 9 Absatz 1 Volksabstimmungsgesetz übernommen, um eine Vereinheitlichung der Standards bei der Sammlung von Unterstützungsunterschriften zu erreichen.

Abs. 5: Die neu eingeführten Regelungen in den Sätzen 1, 2 und 4 sind sinngemäß von § 10 Absatz 1 Volksabstimmungsgesetz übernommen. Gemäß Satz 3 ist der unverbindliche Charakter des Begehrensgegenstandes bei Abstimmungsgegenständen, die das Auskunfts- und Empfehlungsrecht der Bezirksversammlung gemäß § 27 BezVG nachzeichnen, deutlich hervorzuheben.

Abs. 6: Der Bezirksabstimmungsleiter hat gegenüber der Initiative eine unentgeltliche und umfassende Beratungspflicht. Die Beratung durch die Bezirksabstimmungsleitung hat unabhängig von der fachlichen bzw. hierarchischen Einbindung von Mitarbeitern des betroffenen Bezirksamtes zu erfolgen. In der Beratung ist nicht nur auf Zulässigkeitsbedenken im engeren Sinne einzugehen, sondern auch auf mögliche begrenzte Rechtswirkungen des Begehrensgegenstandes (vgl. Begründung zu Absatz 5 Satz 3 BezAbstDurchfG) sowie der Sperrwirkung (vgl. Begründung zu § 5 Absatz 1 BezAbstDurchfG).

zu § 3 BezAbstDurchfG (§ 32 Absatz 3 BezVG)

Abs. 2: Die Regelung greift § 32 Absatz 3 Satz 3 BezVG auf. Die Einführung einer Frist gilt der Verfahrensstraffung.

Abs. 4: Die Regelung zum möglichen Nachreichen von Unterschriften soll die Initiativen vor negativen Folgen einer frühzeitigen Einreichung der Unterstützungsunterschriften bewahren. Das Bürgerbegehren ist unabhängig von der Einreichung der Unterstützungsunterschriften erst dann nicht zustande gekommen, wenn die Frist von sechs Monaten abgelaufen ist, ohne dass die erforderliche Anzahl an Unterschriften eingereicht worden ist. Eine frühzeitige Feststellung des Zustandekommens mit den entsprechenden Rechtsfolgen ist hingegen möglich.

zu § 4 BezAbstDurchfG (§ 32 Absatz 4 BezVG)

Abs. 1: Entgegen der bisherigen Regelung in § 32 Absatz 4 Satz 1 BezVG a.F. soll die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens durch das Bezirksamt möglichst unmittelbar nach Anzeige geprüft werden, um den Gegenstand ggf. frühzeitig korrigieren zu können und/oder die Bevölkerung nicht mit rechtswidrigen Bürgerbegehren zu befassen. Da mit der Neuregelung in § 5 Absätze 1 und 2 BezAbstDurchfG klargestellt wird, dass die Sperrwirkung erst nach Feststellung von Zulässigkeit und amtlich geprüfem Vorliegen eines Drittels der nach § 3 Absatz 1 BezAbstDurchfG geforderten Unterschriften eintritt, bedeutet „Einreichen“ im Sinne dieser Regelung allein die körperliche Übergabe einer Anzahl von Unterschriften, die nach Angaben der Initiative einem Drittel der geforderten Stimmen entspricht. Die amtliche Feststellung des Drittelquorums und der Gültigkeit der Stimmen ist keine Voraussetzung der Zulässigkeitsprüfung, es soll im Gegenteil eine parallele Prüfung der eingereichten Unterschriften und der Zulässigkeit vorgegeben werden, um das schnellstmögliche Eintreten der Sperrwirkung zu gewährleisten. Das Bezirksamt kann dafür die Zulässigkeitsprüfung auch bereits unmittelbar nach Anzeige des Bürgerbegehrens vornehmen. Ab dem Zeitpunkt, in dem nach Angaben der Initiative ein Drittel der geforderten Stimmen vorliegt, hat das Bezirksamt unverzüglich zu entscheiden, längstens innerhalb von 10 Werktagen. Die endgültige Feststellung der Unzulässigkeit beendet das Bürgerbegehren.

Abs. 2: Für die Zulässigkeit ist aus Gründen der Rechtssicherheit und -klarheit ein umfassender Maßstab zu wählen, der neben § 1 Satz 2 BezAbstDurchfG entgegen der bisherigen Rechtsprechung auch die Grenzen des Beschlussrechts der Bezirksversammlung nach § 21 BezVG umfasst. Die Zulässigkeitsentscheidung ist zu begründen; auf mögliche Folgewirkungen für die Sperrwirkung ist einzugehen.

Abs. 3: Evoziert der Senat die Zulässigkeitsentscheidung (ggf. zusammen mit der dem Bürgerbegehren zu Grunde liegenden Sachentscheidung), statuiert Absatz 3 eine gesonderte Unterrichtungspflicht gegenüber Bürgerschaft und Bezirksversammlung.

Abs. 5: Dieser Absatz hat deklaratorischen Charakter und verweist auf die Möglichkeit der Klage gegen die Zulässigkeitsentscheidung des Bezirksamtes. Die zur Verfügung stehenden Rechtsmittel sind in § 12 Absätze 1 und 2 BezAbstDurchfG geregelt. Abweichend von der früheren Regelung in § 32 Absatz 4 BezVG a.F. wird ein Widerspruchsverfahren nach § 12 Absatz 2 BezAbstDurchfG zwingend eingeführt. Die Durchführung eines Schlichtungsverfahrens nach § 12 Absatz 1 BezAbstDurchfG ist hingegen keine Klagevoraussetzung. Die Möglichkeit des Eilrechtsschutzes bleibt unberührt.

zu § 5 BezAbstDurchfG (§ 32 Absatz 5 BezVG)

Abs. 1: Die Sperrwirkung beginnt, sobald Zulässigkeit und amtlich geprüfetes Vorliegen eines Drittels der nach § 3 Absatz 1 BezAbstDurchfG geforderten Unterschriften festgestellt sind. Deshalb stellt Absatz 1 auch auf das „Vorliegen“ ab und geht damit über das bloße körperliche „Einreichen“ (§§ 4 und 5 Absatz 2 BezAbstDurchfG) hinaus. Die bezirkliche Bürgerbeteiligung bestimmt allein Entscheidungen der Bezirksorgane. Eine dem Bürgerbegehren entgegenstehende Entscheidung ist jeder Beschluss eines Bezirksorgans, dessen Umsetzung faktisch dazu führen würde, dass das mit dem Bürgerbegehren erstrebte Ziel nicht oder nicht vollen Umfangs erreicht werden könnte. Dazu zählt die bloße Beratung des vom Bürgerbegehren betroffenen Gegenstandes nicht. Das Bezirksamt beginnt mit dem Vollzug, wenn es Maßnahmen zur Verwirklichung einer dem Bürgerbegehren entgegenstehenden Entscheidung eines Bezirksorgans ergreift oder einleitet. Bloße Untätigkeit oder Duldung einer entgegenstehenden natürlichen oder von einem Dritten herbeigeführten Veränderung sind daher keine Vollzugsmaßnahmen; dabei bleiben rechtliche Handlungspflichten aus anderen Gesetzen selbstverständlich insoweit unberührt. Rechtliche Verpflichtungen, die das Eintreten der Sperrwirkung hindern, sind insbesondere solche aufgrund gesetzlicher Vorschriften, aufgrund eines Verwaltungsaktes, einer rechtsverbindlichen Zusage oder wirksamer Verträge, die jeweils vor Abgabe der Unterschriften bestanden. Die Sperrwirkung erstreckt sich z.B. nicht auf gesetzliche Fiktionswirkungen; die Ausgestaltung und Anwendung von Fiktionswirkungen nach anderen Gesetzen bleiben unberührt. Die Sperrwirkung erstreckt sich letztlich nicht auf Entscheidungen von Hamburgischer Bürgerschaft, Senat, Senatsämtern oder Fachbehörden sowie den Gerichten. Ein Bezirksamt ist insoweit gesetzlich verpflichtet, trotz bezirklicher Sperrwirkung sol-

cherlei verbindliche Entscheidungen umzusetzen.

Abs. 2: Wie in § 4 Absatz 1 BezAbstDurchfG bedeutet „Einreichen“ im Sinne dieser Bestimmung allein die körperliche Übergabe einer Anzahl von Unterschriften, die nach Angaben der Initiative einem Drittel der geforderten Stimmen entspricht. Nach diesem Zeitpunkt hat das Bezirksamt unverzüglich, längstens innerhalb von 10 Werktagen, die Feststellung zu treffen, ob die eingereichten Unterschriften gültig sind und das Drittelquorum erreichen (amtliche Prüfung des quantitativen und qualitativen Maßstabs).

Abs. 3: Die Sperrwirkung erstreckt sich nunmehr auf das ganze restliche Verfahren. Eine Unterbrechung der Sperrwirkung, wie sie mit der bisherigen Drei-Monats-Regelung in § 32 Abs. 5 BezVG a.F. denkbar war, wird dadurch verhindert.

zu § 6 BezAbstDurchfG (§ 32 Absatz 6 BezVG)

Abs. 2 und 3: Die Einführung eines vorgezogenen Bürgerentscheids hat zum einen die Funktion, Bürgerbegehren, die denselben Gegenstand haben, sich aber in unterschiedlichen Entwicklungsphasen befinden, gemeinsam zur Abstimmung stellen zu können, zum anderen soll der Bezirksversammlung ermöglicht werden, Begehrensgegenstände, die sie für besonders bedeutsam oder dringlich hält, umgehend der Bevölkerung zur Abstimmung vorzulegen.

zu § 7 BezAbstDurchfG (§ 32 Absatz 7 BezVG)

Abs. 2: Die Initiativen erhalten nun auch rechtlich gesichert die Möglichkeit, ihr Anliegen dem zuständigen Fachausschuss der Bezirksversammlung öffentlich vorzustellen.

Abs. 3: Durch die Verlängerungsmöglichkeit sollen die in der Praxis sehr wichtigen und häufig von Erfolg gekrönten Einigungsversuche zwischen den Initiativen und Bezirksversammlungen unterstützt werden, indem sie von zeitlichem Druck entlastet werden. Die Initiativen und Bezirksversammlungen haben die Wahl, sich entweder direkt ins Benehmen zu setzen oder die Hilfe eines moderierten Verfahrens zu suchen. Sachressourcen des Bezirksamtes, derer sich die Moderatorin oder der Moderator bedienen kann, sind z.B. Räumlichkeiten oder Büromaterial des Bezirksamtes. Unabhängig von der Verfahrenswahl beträgt aus Gründen der Verfahrensstraffung die Verlängerungsmöglichkeit maximal sechs Monate. Das Bezirksamt ist abhängig von den beschlossenen Verlängerungen verpflichtet, rechtzeitig nach Zustandekommen des Bürgerbegehrens die Vorbereitungen eines Bürgerentscheids aufzunehmen, um eine fristgerechte Durchführung zu garantieren.

Abs. 4: Die Sätze 1 bis 3 präzisieren die in Absatz 1 bereits genannten Möglichkeiten der Beteiligten. Die Regelung aus Satz 2 bildet § 18 Absatz 3 Volksabstimmungsgesetz nach. Die Grenzen der Überarbeitung in Satz 5 sind in Ansehung des bisherigen § 26 Absatz 1 Nr. 2 Volksabstimmungsgesetz eingefügt worden. Zur Erhaltung der demokratischen Legitimation der Unterzeichnenden ist hier nur eine begrenzte Anpassung an z.B. neue Sachverhaltsentwicklungen gemeint; der Kerngehalt der Fragestellung muss unverändert bleiben. Die Bezirksabstimmungsleitung hat im Rahmen ihrer Beratungspflicht aus § 2 Absatz 6 BezAbstDurchfG auf eine rechtskonforme, dem Änderungsanliegen der Initiative möglichst nahe kommende Neuformulierung hinzuwirken.

zu § 8 BezAbstDurchfG (§ 32 Absatz 8 BezVG)

Abs. 1 enthält keine näheren Festsetzungen zur Wahl des Abstimmungstermins; das Bezirksamt ist mithin – da ein Bürgerentscheid keine Wahl im Sinne des Wahlrechts ist – nicht gehindert, diesen auf einen Werktag zu legen.

Abs. 2 dient der Verwaltungsvereinfachung und soll durch die gebündelte Befassung die Aufmerksamkeit und Beteiligung der Bevölkerung an der Abstimmung erhöhen. Ein zeitlicher Zusammenhang kann – in Abgrenzung zur Sechs-Monats-Frist eines Bürgerbegehrens insgesamt – noch angenommen werden, wenn zeitliche Verfahrensabweichungen von deutlich weniger als sechs Monaten bestehen. Wegen ggf. bestehender Umsetzungsschwierigkeiten in der Praxis wird der Bezirksabstimmungsleitung ein breites Ermessen eingeräumt.

Abs. 4: Die Regelung konkretisiert die bisherige Vorgabe zur Gestaltung der Informationshefte. Informationshefte müssen nicht zwingend eine Heftform erhalten, es sind auch andere gedruckte Formate und/oder Bindungen wählbar. Eine nach den Fraktionen der Bezirksversammlung getrennte Darstellung der Positionen soll in ihrem Umfang das jeweilige politische Gewicht einer Fraktion widerspiegeln, als Korrektiv müssen dabei aber bei kleinen Fraktionen die quantitativen Grenzen einer noch sinn- und gehaltvollen Darstellung berücksichtigt werden. Gruppen oder fraktionslose Abgeordnete in den Bezirksversammlungen haben keinen Rechtsanspruch, ihre Position im Informationsheft darzustellen.

zu § 9 BezAbstDurchfG (§ 32 Absatz 9 BezVG)

Abs. 2 und 3: Es erfolgt eine Konkretisierung des Stimmrechts in Anlehnung an § 20 Absatz 1 Volksabstimmungsgesetz. Die Regelung zur Stimmabgabe ist § 22 Absatz 1 Volksabstimmungsgesetz nachgebildet. Nach Absatz 1 entscheidet auch weiterhin die einfache Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen.

Abs. 4 konkretisiert das Verfahren zur Abstimmung über mehrere Vorlagen. Die Bezugnahme auf die mindestens relative Mehrheit ist bei einer Stichfrage zwischen mehr als zwei Vorlagen relevant, da dann eine absolute Mehrheit für eine Vorlage nicht in jedem Fall erreicht werden kann.

Abs. 5: Bei widersprechenden Vorlagen kann entweder ein Verfahren gewählt werden, nach dem über jede Vorlage mit „ja“ oder „nein“ votiert werden kann und die Beantwortung einer Stichfrage den Ausschlag gibt, oder es können andere Verfahren gewählt werden – insbesondere solche, bei denen die Vorlagen in ein direktes Alternativverhältnis gesetzt werden, wobei dann nur eine Vorlage angenommen werden kann. Das erste Verfahren bildet den Regelfall, die Nutzung des zweiten Verfahrens setzt das Einvernehmen von Initiative(n) und Bezirksversammlung voraus und soll nur für Vorlagen genutzt werden, die in einem echten Alternativverhältnis stehen.

Abs. 9: Die Bevölkerung kann analog den Bestimmungen des Wahlrechts dem Auszählvorgang beim Bezirksamt beiwohnen, um dem Abstimmungsverfahren dieselbe Transparenz zu geben wie bei allgemeinen Wahlen.

Abs. 10: Wegen des Exekutivcharakters des Abstimmungsergebnisses kann die Stelle zur Ermittlung des Bürgerentscheids allein durch Beschäftigte der Freien und Hansestadt Hamburg besetzt werden. Auf das Gremium finden ansonsten die Vorschriften des Gesetzes über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft bzgl. der Bezirkswahlausschüsse entsprechend Anwendung. Beim Auszählvorgang kann auf die Hilfe ehrenamtlicher Helfer zurückgegriffen werden.

zu § 10 BezAbstDurchfG (§ 32 Absatz 10 BezVG)

Abs. 1: Zu den Veröffentlichungen gehören auch Online-Darstellungen. Im Falle von mehreren Vorlagen bzw. Initiativen gilt der Gleichbehandlungsgrundsatz selbstverständlich entsprechend. Jede Initiative kann dann genauso viel Platz in Veröffentlichungen beanspruchen wie die Bezirksversammlung zur jeweiligen Vorlage.

zu § 11 BezAbstDurchfG (§ 32 Absatz 11 BezVG)

Abs. 1: Die Bestimmung ist sinngemäß dem bisherigen § 23 Absatz 4 Volksabstimmungsgesetz hinsichtlich der Beschränkungen bzgl. der Durchführung weiterer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide nachgebildet. Im Übrigen entfaltet ein erfolgreicher Bürgerentscheid gemäß den einschlägigen Bestimmungen des BezVG die Rechtswirkungen entsprechender Bezirksversammlungsbeschlüsse für das Bezirksamt; das Entscheidungsrecht der Bezirksversammlung selbst unterliegt durch die Norm keiner Einschränkung.

Abs. 2: Ähnlich wie § 4 Absatz 3 BezAbstDurchfG statuiert Absatz 2 eine gesonderte Unterrichtspflicht gegenüber Bürgerschaft und Bezirksversammlung im Falle der Abänderung der im Bürgerentscheid getroffenen Entscheidung durch den Senat. Wenn der Senat im Falle eines vorangegangenen Bürgerentscheids in die Bezirkspolitik eingreift, so ist ihm das – schon nach geltendem Recht – nicht zu verwehren; er muss aber nunmehr – nach dem Vorbild von § 22 Absatz 4

BezVG – auch gegenüber dem Landesparlament die maßgeblichen Gründe dafür in einer Bürgerschaftsdrucksache darlegen und damit eine bürgerschaftliche Debatte hierzu ermöglichen.

Abs. 3: Durch diese Regelung wird eine Harmonisierung mit den Bestimmungen zum Volksabstimmungsgesetz erreicht. Insbesondere werden damit wichtige Regelungen zur Spendentransparenz auch für Initiativen auf der bezirklichen Ebene anwendbar.

Abs. 4: Der Kostenerstattungsanspruch wird erst bei Durchführung eines Bürgerentscheids ausgelöst, da nur dann ein erstattungswürdiger Aufwand entsteht. Vorbild ist auch hier das Volksabstimmungsgesetz.

zu § 12 BezAbstDurchfG

Abs. 1: Das Schlichtungsverfahren soll Streitfälle außerhalb des verwaltungsrechtlichen Instrumentariums unbürokratisch und schnell endgültig lösen. Es stellt ein freiwilliges, ergänzendes Instrument dar und soll andere Rechtsmittel, insbesondere die verwaltungsprozessualen Rechte, nicht verkürzen. Entscheidungen können dabei nur einvernehmlich zwischen Initiative und Bezirksamt getroffen werden, ein erfolgreicher Abschluss der Schlichtung beendet das gegenständliche verwaltungsrechtliche Streitrechtsverhältnis. Vorbild der Regelung ist die Organisation des Schlichtungsverfahrens nach § 80 Hamburgisches Personalvertretungsgesetz. Die Bezirksaufsichtsbehörde bietet sich als zugleich unabhängige und für das Bezirksverwaltungsgesetz zuständige Stelle für die Verfahrensleitung an.

Abs. 2: Entgegen der üblichen Gepflogenheiten sollen die jetzt vorgegebenen Widerspruchsverfahren nicht von der Ausgangsbehörde betrieben werden, sondern von der sachferneren Bezirksaufsichtsbehörde. Von der zeitlichen Obergrenze kann beispielweise bei dem Erfordernis, Unterschriftenlisten erneut auszuwerten oder die Ergebnisfeststellung zu wiederholen, abgewichen werden. Um Verzögerungen zu vermeiden, können die mündlichen Verhandlungen der Schlichtungsstelle und der Widerspruchsbehörde zeitlich und örtlich gekoppelt werden.

Abs. 3: Mit der angestrebten Durchführungsverordnung können auch im Sinne einer Orientierung am Volksabstimmungsverfahren weitere Details rechtssicher geregelt werden. Wie bei Globalrichtlinien (§ 46 Absatz 2 BezVG) ist den Bezirksversammlungen und den Bezirksamtsleitungen Gelegenheit zur Stellungnahme zum Verordnungsentwurf zu geben. Der Senat ist gehalten, diese Stellungnahmen zu berücksichtigen.

Zu Artikel 3

Abs. 1: § 32 BezVG in seiner derzeitigen Fassung ist als § 8a BezVG nahezu wortgleich im Jahre 1998 durch Volksentscheid als Gesetz beschlossen worden. Der Streitstand, ob die Norm dadurch unter den Regelungsbereich von Art. 50 Absatz 4 Satz 1 Hamburgische Verfassung in der seit 2008 gültigen Fassung fällt, konnte in den Gesetzesberatungen nicht abschließend geklärt werden. Angesichts dieser Unklarheiten soll die dort gesetzte Frist zum Inkrafttreten von drei Monaten hier kraft ausdrücklicher gesetzlicher Anordnung eingehalten werden.

Abs. 2 und 3: Nach der Übergangsvorschrift kann die Neufassung auf Antrag nur dann auf laufende Gegenstände der bezirklichen Bürgerbeteiligung angewendet werden, wenn das Bürgerbegehren bereits zustande gekommen ist. Diese Entscheidung steht im pflichtgemäßen Ermessen des Bezirksamtes. Die Anwendung der Neufassung auch auf laufende Bürgerbegehren erscheint angesichts der vielfältigen neuen formalen Vorgaben als nicht praktikabel.

Abs. 4: Um Missverständnisse zum Normenverhältnis zwischen § 32 BezVG und dem Bezirksabstimmungsdurchführungsgesetz zu vermeiden und klarzustellen, dass sich Artikel 2 des Gesetzes an die Grenzen der Konkretisierungsbefugnis aus § 32 Absatz 12 BezVG hält, wird in Artikel 3 Absatz 4 mit Gesetzeskraft festgestellt, dass Artikel 2 des Gesetzes in Regelungsinhalt und Regelungsumfang mit den Maßgaben von § 32 Absatz 12 BezVG im Einklang steht.