

## **Allgemeine Begründung**

Durch diese Volksinitiative sollen die parlamentarische und die direkte Demokratie in Hamburg gestärkt werden.

### **Das Wesentliche:**

- a) Die Selbstblockade der Bürgerschaft für Änderungen von Gesetzen oder anderen Vorlagen, die per Volksentscheid beschlossen wurden, wird aufgehoben. Solche Änderungen können aber notwendig oder zweckmäßig werden, wenn sich die Sach- oder Rechtslage geändert hat. Die Selbstblockade besteht durch Zustimmungsquoren bei fakultativen Referenden, die für solche Änderungen von der Bürgerschaft zu überwinden sind. Sie entfallen.
- b) Die Zustimmungsquoren für Volksentscheide werden sinnvoll abgeleitet und dabei etwas verringert.
- c) Parlamentsreferenden, die Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide nicht blockieren, sondern die Opposition sowie die Bürgerinnen und Bürger zu Gegenvorlagen einladen, werden eingeführt.
- d) Für Änderungen der Verfassung und gesetzlicher Bestimmungen für Wahlen und Volksinitiativen wird die Zustimmung des Volkes erforderlich.
- e) Die Bestimmungen für Volksabstimmungen werden übersichtlicher und klarer strukturiert.

Es gibt zwei aktuelle Anlässe für diese Volksinitiative:

Die Verfassungsänderung zur Einführung von generellen Bürgerschaftsreferenden im Rekordtempo im Zuge der Hamburger Bewerbung für die olympischen und paraolympischen Spiele ist geeignet, Volksentscheide im Keim zu ersticken. Und führt damit zur Einschränkung von Bürgerrechten. Auch die Art und Weise des Verfahrens führt zu Zweifeln am seriösen Umgang mit Verfassungsänderungen und dem notwendigen Respekt vor einer Verfassung und den Bürgerinnen und Bürgern dieser Stadt. Die notwendige Zweidrittelmehrheit für die Verfassungsänderung „erkauft“ sich die derzeitige Regierungskoalition, indem sie der CDU eine Wahlrechtsänderung in Aussicht stellt oder anbietet. Zuvor war so eine Wahlrechtsänderung von der jetzigen Regierungspartei „Die Grünen“ als Wahlrechtsraub gebrandmarkt worden. Beide Regierungsparteien hatten in der Vergangenheit als Oppositionsparteien entschieden gegen Eingriffe in Volksabstimmungsgesetze zur Wehr gesetzt und gemeinsam mit Gewerkschaften und Gruppen aus der Zivilgesellschaft diese Eingriffe in Bürgerrechte wieder rückgängig gemacht.

Der zweite Anlass ist der Beschluss der Bürgerschaft vom 13.12.2013, eine Sperrklausel für Bezirksversammlungenwahlen in die Verfassung aufzunehmen. Dadurch wurde ein Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts ausgehebelt, das diese einfachgesetzliche Sperrklausel zuvor für unzulässig erklärt hatte. Der Fall ist nicht nur deshalb bedenklich, weil er eine Missachtung des obersten Hamburgischen Gerichts darstellt. Schwer wiegt auch, dass die Entscheidung von Parlamentsparteien getroffen wurde, um konkurrierende Gruppierungen von den Bezirksversammlungen möglichst fern zu halten. Durch diese Verfassungsänderung war auch ein fakultatives Referendum nicht mehr zulässig, das eigens eingeführt worden war, um das Wahlgesetz und Ergebnisse von Volksentscheiden vor Änderungen durch die Bürgerschaft besser zu schützen. Dieser Schutz kann derzeit vom Parlament durch Verfassungsänderung umgangen werden, wenn entsprechende Mehrheiten das wollen. Das Regelwerk zur Volksabstimmung ist ebenfalls nicht ausreichend geschützt, wie die Vergangenheit gezeigt hat. Gewählte Volksvertreter und die sie tragenden Parteien teilen erfahrungsgemäß nicht gern Entscheidungsbefugnisse oder geben sie ab - auch nicht an ihre Wählerinnen und Wähler.

Vor diesem Hintergrund soll die Bürgerschaft nicht mehr ohne Zustimmung des Volkes die Verfassung ändern können. Dazu wird ein obligatorisches Referendum vorgeschlagen. Es soll auch für alle

Gesetze gelten, die Wahlen und Abstimmungen auf Landes- und Bezirksebene regeln, also für Gesetze, in denen „natürliche“ Interessenkonflikte zwischen Volk und Volksvertretern auftreten können. Es zeichnet eine demokratisch verfasste Gesellschaft aus, wenn ihre Verfassung nur mit Zustimmung des Volkes geändert werden kann. In Deutschland ist dies in Bayern und Hessen seit 1946 der Fall.

Mit Referenden sind Volksabstimmungen gemeint, die anders als Volksentscheide auf Beschlüsse der Bürgerschaft zurückgehen.

Das fakultative Referendum, das 2008 für eine stärkere Verbindlichkeit von Volksentscheiden eingeführt wurde, soll nun auch für Beschlüsse der Bürgerschaft gelten, mit denen Volksbegehren übernommen werden. Dadurch werden gemeinsame Lösungen zwischen Bürgerschaft und Initiatoren befördert und erleichtert.

Beschlüsse der Bürgerschaft, die nicht als Gesetz formuliert sind, sind bisher nur Empfehlungen für den Senat. Sie sollen in Zukunft den Senat binden - wie die so genannte „andere Vorlage“ bei Volksentscheiden. Dadurch wird auch die Rechtsunsicherheit bei der Übernahme von „anderen Vorlagen“ nach Volksinitiativen oder Volksbegehren beseitigt.

Neu eingeführt werden sollen Parlamentsreferenden. Die Bürgerschaft erhält damit die Möglichkeit, über ein Vorhaben oder ein Gesetz das Volk direkt entscheiden zu lassen. Bei grundlegenden Reformen und langfristigen Projekten ist dies sinnvoll und geboten, es schafft Sicherheit bei Entscheidungen und verbessert die Kontinuität politischen Handelns. Die Mehrheit in der Bürgerschaft hat nicht zwangsläufig auch die besten Vorschläge. Deshalb erhält die Opposition das Recht, mit der Unterstützung von mindestens 20 % der Abgeordneten eine Alternative zur Abstimmung zu stellen. So eine Alternative kann auch vom Wahlvolk eingebracht werden. Das fördert den Wettbewerb um den besten Vorschlag und gibt dem Volk die Möglichkeit, nicht nur mit Ja oder Nein zu entscheiden. Eine Regel zum fairen Miteinander von Referenden und dem dreistufigen Volksabstimmungsverfahren wird vorgeschlagen, kein Verfahren kann das andere aushebeln und eine Gegenvorlage verhindern.

Die geltenden Zustimmungsquoren für Volksentscheide sind nur schwer nachvollziehbar und weder demokratiethoretisch begründbar noch plausibel. Sie sind im Zuge schwieriger Kompromissverhandlungen entstanden und nur aus deren Dynamik erklärbar. Da sie auch für fakultative Referenden gelten, blockieren sie Anpassungen von Gesetzen und anderen Vorlagen, die durch Volksentscheide beschlossen wurden, auch wenn veränderte Sach- und Rechtslagen dies erfordern. Wenn es überhaupt Quoren geben soll, dann müssen sie einheitlich, systemtreu und nachvollziehbar sein. Dem trägt die Neuregelung Rechnung. Die Abhängigkeit des Zustimmungsquorums von der Wahlbeteiligung einer gleichzeitig stattfindenden Bundestagswahl entfällt. Die Bundestagswahl und ihre Wahlbeteiligung sind so wenig plausibel verknüpfbar mit der Höhe eines Zustimmungsquorums für Volksentscheide in Hamburg, wie die Mehrheitsverhältnisse im Bundestag mit denen in der Hamburgischen Bürgerschaft. Nicht nachvollziehbar ist auch, warum für die Verabschiedung gleichlautender Gesetze unterschiedliche Quoren gelten können: Findet ein Volksentscheid nicht am Tag der Wahl zur Bürgerschaft oder zum Bundestag statt, dann gilt ein Zustimmungsquorum von 20 %. Wird der Volksentscheid an diesen Wahltagen durchgeführt, verändert sich das Quorum je nach der Höhe der Wahlbeteiligung und der Anzahl der Hamburger Wählerinnen und Wähler, die im gleichzeitig gewählten Parlament repräsentiert sind. Das kann dazu führen, dass ein Volksentscheid am Tag einer Bundestagswahl am Zustimmungsquorum scheitert, obwohl die Zustimmung absolut und relativ sehr viel höher war als bei einem Volksentscheid, der am Tag einer Bürgerschaftswahl erfolgreich ist.

Bei der neuen Regelung wird das Zustimmungsquorum für alle Volksentscheide nur von der Beteiligung an der Bürgerschaftswahl abgeleitet. Der Grundgedanke: Für die Zustimmung zu einem Volksentscheid ist die Zahl an Wahlberechtigten erforderlich, durch die auch über ihre Repräsentanten ein entsprechender Beschluss in der Bürgerschaft gefasst werden könnte.

Zustimmungsquoten für Referenden entfallen, um sachlich und rechtlich notwendige Änderungen von Gesetzen und anderen Vorlagen nicht zu sehr zu blockieren. Solche Änderungen haben durch die Mehrheitsbeschlüsse der Bürgerschaft bereits eine Legitimation, die den Anforderungen rein parlamentarischer Gesetzgebung genügen.

### **Begründung im Einzelnen**

Zur Änderung der Präambel:

Durch die Verfassungsänderung von 1996, Artikel 50, sind Verfassungsänderungen auch durch Volksentscheide möglich und nicht nur durch die Bürgerschaft.

### **Artikel 4**

Zu (3): Die Regelungen für ein fakultatives Referendum bei Änderung des Wahlgesetzes für die Bezirksversammlungen durch die Bürgerschaft werden aufgehoben und durch die Einführung des obligatorischen Referendums in Artikel 51 ersetzt, weitere Begründung siehe Artikel 51 (1), Artikel 6 (4) und allgemeine Begründung.

### **Artikel 6**

Zu (2): Die Festschreibung der Fünf-Prozent-Sperrklausel wird hier aufgehoben und als Kann-Regelung für das Durchführungsgesetz in Absatz (4) wieder aufgenommen. Solche Sperrklauseln greifen ein in das demokratische Grundrecht der Wahlgleichheit und sollten deshalb nicht in einer Verfassung verankert werden. Sie sollen unberührt von einer Fixierung in der Verfassung durch Verfassungsgerichte überprüfbar sein, siehe auch allgemeine Begründung.

Zu (4): Die Regelungen für ein fakultatives Referendum bei Änderung des Durchführungsgesetzes für die Wahl der Bürgerschaft durch die Bürgerschaft werden aufgehoben und durch die Einführung des obligatorischen Referendums in Artikel 51 ersetzt, weitere Begründung siehe Artikel 51 Absatz 1 und allgemeine Begründung. Die aufgehobene Regelung war ohnehin nur für Spezialisten verständlich: „Gesetzesbeschlüsse der Bürgerschaft bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen. Auf die so beschlossenen Gesetze ist Artikel 50 Absatz 4 Sätze 1 bis 4 und Absatz 3 Sätze 5, 7, 9, 11 und 12 mit der Maßgabe anzuwenden, dass das Gesetz im Fall des Satzes 9 einer Mehrheit von zwei Dritteln der Abstimmenden und der Zustimmung von mindestens einem Fünftel der Wahlberechtigten bedarf. Für durch Volksbegehren eingebrachte Gesetzesvorlagen gilt Artikel 50 Absatz 3 Satz 11 entsprechend; Artikel 50 Absatz 3 Satz 8 ist nicht anzuwenden.“

### **Artikel 48:**

zu (1): Die andere Vorlage wird hier und nicht erst im Art. 50 legal definiert. Da sie eine gesetzliche Bindungswirkung entfaltet, wird sie den Gesetzesvorlagen gleichgestellt. Durch die Einführung von Referenden können solche Vorlagen auch durch Referendumsbegehren eingebracht werden.

Zu (2): Klarstellung der geltenden Rechtslage für Volksinitiativen, die auch auf Referendumsbegehren übertragen wird.

Zu (3): Der Begriff der Volksabstimmung wird als übergeordneter Begriff für Volksentscheide und Referenden eingeführt. Volksentscheide werden aus dem Volk initiiert, Referenden gehen auf Beschlüsse des Parlaments zurück. Die Unterscheidung folgt der Begriffsbestimmung in der Schweiz und soll der ohnehin verwirrenden Vielfalt der Begriffe entgegenwirken. Der Begriff des Referendums wurde bei der letzten Reform des Volksabstimmungsgesetzes bereits aufgenommen und soll nun auch hier die Begriffsklarheit verbessern.

Durch Volksentscheid beschlossene andere Vorlagen binden nach der geltenden Verfassung (Art 50 Absatz 4a Satz 1) Bürgerschaft und Senat. Ob das auch für andere Vorlagen oder Teile anderer Vorlagen zutrifft, die im Zuge des Volksabstimmungsverfahrens übernommen werden, ist zur Zeit

nicht zweifelsfrei geregelt. Mit der Übertragung der Gesetzgebungsvorschriften des Artikel 48 auf die Beschlussfassung der sogenannten anderen Vorlagen wird diese Lücke geschlossen. Zugleich erhält damit die Bürgerschaft die Möglichkeit, eigene andere Vorlagen mit Bindungswirkung für den Senat zu beschließen. Beschlüsse der Bürgerschaft, die nicht als Gesetz oder ausdrücklich als andere Vorlagen formuliert werden, bleiben wie bisher nur Empfehlungen an den Senat.. „Andere Vorlagen“ sollen die Exekutive wie ein Gesetz binden und deshalb auch nach den für Gesetze vorgesehenen Bestimmungen veröffentlicht werden und in Kraft treten.

Zu (3): Die Verständlichkeit von Gesetzen, Verordnungen und allen Verwaltungsvorschriften mit Außenwirkung erhält Verfassungsrang. Damit wird ihre sprachliche Überprüfung durch entsprechenden Sachverstand institutionalisiert. Sprachliche Barrieren sind häufig Anlass für Missverständnisse und Ärger. Ihr Abbau fördert das Miteinander von Bürgerinnen und Bürgern mit der Verwaltung und hilft allen Beteiligten. Vorbild sind die „Datenbank für bürgerfreundliche Verwaltungssprache der Bundesbehörden“ und die Schweizer Regelungen.

## **Artikel 50**

Zu (1): Die Regeln zum zulässigen Gegenstand von Volksinitiativen werden neu gefasst. Sie folgen dem urdemokratischen Selbstverständnis: Über Alles, worüber die Gewählten entscheiden können, müssen auch die sie Wählenden entscheiden können. Ausnahmen sind auf das unbedingt Notwendige zu beschränken, hier um ein gedeihliches und faires Miteinander von parlamentarischer und direkter Demokratie zu gewährleisten. Haushaltspläne können ohnehin weder von der Bürgerschaft noch vom Volk direkt zur Abstimmung gestellt werden. Nur der Senat ist gemäß Artikel 66 Absatz 2 befugt den Haushaltsplan vorzulegen. Volksinitiativen mit haushaltssprengenden Auswirkungen werden nach Artikel 72 nicht zulässig sein und würden gegen das Prinzip der Organtreue verstoßen, wenn Senat und Bürgerschaft dadurch gemäß Artikel 66 keinen ausgeglichenen Haushaltsplan aufstellen bzw. beschließen könnten. Traditionelle Gründe oder Machtfragen dürfen zu keiner Einschränkung von demokratischen Grundrechten führen.

Zu (2) entspricht der bisher gültigen Regel

Zu (3): Die finanziellen Auswirkungen der Ziele einer Volksinitiative sind häufig ausschlaggebend und wichtig für die Beurteilung einer Volksinitiative. Bei der Auseinandersetzung werden oft ungesicherte und auch unseriöse Behauptungen aufgestellt. Deshalb sollen auch die Volksinitiative den Rechnungshof anrufen können. Der Begriff der Initiative wird legal definiert und ersetzt den Begriff „Initiatoren“. Dadurch wird auch die geschlechtsneutrale Formulierung der Verfassung erleichtert.

Zu (4): Durch die Sechsmonatsfrist für die Beantragung des Volksbegehrens soll den Initiativen mehr Spielraum für die Organisation des Volksbegehrens gegeben werden. Sie können damit z.B. vermeiden, dass die Sammelfrist zur Unterstützung des Begehrens in die Sommerferien fällt.

Zu (5): Die im Volksabstimmungsgesetz auf drei Wochen begrenzte Eintragungsfrist wird auf sechs Wochen verlängert, damit auch Initiativen, die nicht von großen Verbänden unterstützt werden, ein Volksbegehren erfolgreich durchführen können.

Zu (6) : Die Sechsmonatsfrist für die Beantragung des Volksentscheids erfolgt, weil Volksentscheide in der Regel am Tag einer Wahl stattfinden werden, um damit der zeitliche Ablauf des Volksabstimmungsverfahrens flexibler gestaltet werden kann.

Zu (7): Auch hier wird der Begriff der „Initiatoren“ ersetzt durch „Initiative“ aus den zu Absatz 3 genannten Gründen, wie in anderen Absätzen.

Zu (8). Ergänzend zur Darlegung in der allgemeine Begründung:

Wie bisher werden die Stimmen der Wählerinnen und Wähler berücksichtigt, die in der Bürgerschaft repräsentiert sind. Der Faktor 0,25 ergibt sich aus dieser Verfassung. Nach Artikel 19 ist für Beschlüsse der Bürgerschaft die einfache Stimmenmehrheit erforderlich, also die Hälfte der Abstimmenden, entspricht dem Faktor 0,5. Die Bürgerschaft ist beschlussfähig (Artikel 20 Absatz 1), wenn mehr als die Hälfte der Mitglieder anwesend ist, nochmals Faktor 0,5. Daraus ergibt sich der gemeinsame Faktor 0,25. Multipliziert mit der Zahl der ins Parlament gewählten Abgeordneten ergibt er aufgerundet die Zahl an Abgeordneten, die mindestens erforderlich ist, um einen Beschluss zu fassen. Die Prozentzahl der in der Bürgerschaft repräsentierten Wahlberechtigten multipliziert mit 0,25 entspricht also dem Prozentsatz an Wahlberechtigten, die mindestens einem Volksentscheid zustimmen müssen, damit er angenommen werden kann.

Beispiel: Sind 60 % der Wahlberechtigten im Parlament repräsentiert, ergibt sich ein Zustimmungsquorum von 15 %. Mit diesem Zustimmungsquorum und seiner Ableitung sollen auch die in Deutschland verbreiteten verfassungsrechtlichen Bedenken ausgeräumt werden, die sich gegen Volksentscheide ohne Zustimmungs- oder Beteiligungsquoren richten. In Bayern gibt es solche Quoren bei Volksentscheiden über einfache Gesetze nicht. Das ist auch weltweit üblich.

Zu (9): Die Ableitung des Zustimmungsquorums für Verfassungsänderungen folgt dem in Absatz (8) beschriebenen Prinzip. Bei einer Verfassungsänderung durch die Bürgerschaft müssen drei Viertel der Bürgerschaftsabgeordneten anwesend sein und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln zustimmen (Artikel 51 Absatz (2)). Daraus ergibt sich ein Faktor von 0,5.

Zu (10): Die Abstimmungsregel lehnt sich an Artikel 36 der Kantonsverfassung des Schweizer Bundeslandes Zürich (Stand am 10. Januar 2006) an. Sie hat sich in der Schweiz bewährt. Außerdem werden die Abstimmungsregeln für Bürger- und Volksentscheide dadurch angeglichen.

Zu (11): Die Vorschrift ist erforderlich, um beim geltenden Mehrstimmenwahlrecht die absolute Stimmenzahl für die Zustimmungsquoren zu ermitteln, siehe auch Absätze (8) und (9) .

Zu (12): Das fakultative Referendum für Gesetze und andere Vorlagen wird in einem Absatz zusammengefasst, da für beide auch sonst die gleichen Bestimmungen gelten. Die Begriffe werden an das Volksabstimmungsgesetz angepasst. Das fakultative Referendum wird ausgeweitet auf Vorlagen von Volksbegehren, die von der Bürgerschaft übernommen werden. Dadurch wächst der Druck auf die Bürgerschaft, bereits früh auf Initiativen zuzugehen und wird bei der Übernahme der Vorlagen eines Volksbegehrens ein zähes Verhandeln zwischen Initiativen und der Bürgerschaft vermieden über die Frage: Soll für die übernommene Vorlage das Fakultative Referendum gelten? So war es beim letzten Volksbegehren für ein faires Wahlrecht.

Zu (13): Ergänzend zur Darlegung in der allgemeinen Begründung: Sachlich kann es geboten sein, Änderungsbeschlüsse kurzfristig herbei zu führen. Deshalb und weil es kein Zustimmungsquorum gibt, entfällt die Bindung an die Bürgerschafts- und Bundestagswahl. Aus pragmatischen Gründen und zur Steigerung der Abstimmungs- und Wahlbeteiligung können die Referenden auch an Wahltagen durchgeführt werden.

Zu (14): Die Monatsfrist, die nach der Wahl gilt, steht bisher nur im Volksabstimmungsgesetz. Aus systematischen Gründen wird sie in die Verfassung aufgenommen. Die Ausweitung der Fristen auf Referenden erfolgt aus den gleichen Gründen wie bei Volksentscheiden. Es gibt keine wichtigen organisatorischen oder politischen Gründe, warum Volksbegehren nicht auch rund um Wahltag stattfinden sollen. Sonst dürften auch Volksentscheide nicht an Wahltagen stattfinden. Im Gegenteil, ein Volksbegehren kann den Wahlkampf beleben und die Wahlbeteiligung erhöhen.

Zu (15): Der Senat führt Begehren und Abstimmungen durch und wird deshalb zur Neutralität verpflichtet wie die Bezirksverwaltung in § 32 Absatz 10 BezVG. bei der Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Aktueller Anlass ist die einseitige Verteilung von Flyern durch den Senat gegen die Unterstützung eines Volksbegehrens. Das Gebot der Sachlichkeit wird eingeführt, um Polemik, Unterstellungen, Diffamierungen sowie falsche und irreführende Behauptungen zu verhindern. So schwierig dieses Gebot durchzusetzen ist, so notwendig ist es, wie die Erfahrung zeigt.

Zu (16): Träger von Volksinitiativen und Referendumsbegehren werden gleichgestellt, weil es rechtlich und sachlich geboten ist und es für unterschiedliche Rechte keine überzeugenden Gründe gibt. Nach der Rechtsprechung des Hamburger Verfassungsgerichtes ruhen Referendumsbegehren nicht während eines Verfahrens, weil es gesetzlich nicht normiert ist. Diese Normierung erfolgt nun wie für Volksbegehren und Volksentscheid auch für Referendumsbegehren und Referendum in der Verfassung.

Zu (17): Die Regel erlaubt anwendungsfreundliche und sachgerechte Unterbrechungen des Volksabstimmungsverfahrens. Sie entspricht der bisher geltenden Regel.

### **Artikel 50a**

Zu (1): Ergänzend zur allgemeinen Begründung: Die Bürgerinnen und Bürger sowie die Opposition erhalten die Möglichkeit, eine Alternative für das Referendum vorzuschlagen, damit sie nicht über den Weg der Volksinitiative aktiv werden müssen, falls sie zum gleichen Thema andere Vorstellungen als die Bürgerschaftsmehrheit haben. Damit sie sich darauf einstellen können, muss die Bürgerschaft rechtzeitig das Ziel des Referendums bekannt geben und begründen. Dadurch wird nach aller Erfahrung am besten ein Volksentscheid in der gleichen Sache nach dem Referendum vermieden.

Zu (2): Der Zeitrahmen soll eine ausreichend lange Diskussion ermöglichen und Referenden von aktuellen Ereignissen trennen, die sie ausgelöst haben. Die Entscheidungsfindung soll dadurch versachlicht werden. Da das Referendum nur von der Mehrheit der Bürgerschaft ausgelöst werden kann, kommt die Opposition auch nicht in Versuchung, das Verfahren für ihre Arbeit zu missbrauchen. Ein Zustimmungsquorum entfällt aus den zu Artikel 50 Absatz (13) genannten Gründen. Die Abstimmungsregel entspricht der Regel für Volksentscheide (Artikel 50 Absatz (10)) Sie ist hier nur in Kurzform aufgenommen und wird durch Absatz (4) vollständig übertragen.

Zu (3): Absatz (3) regelt ein faires Miteinander von Referenden und dem dreistufigem Volksabstimmungsverfahren, siehe auch allgemeine Begründung. Wird das Verfahren durch die Mehrheit der Bürgerschaft ausgelöst, so übernimmt sie die Vorreiterrolle, Initiativen können einen Vorschlag dem Referendum beifügen. Wird das Verfahren durch Bürgerinnen und Bürger erfolgreich eingeleitet, dann kann es zum Volksentscheid kommen. Die Bürgerschaft kann ihren Vorschlag beifügen.

### **Artikel 51**

Zu (1): Anlass und Grund für die Einführung obligatorischer Verfassungsreferenden sind in der Allgemeinen Begründung dargelegt.

Zu (2): Folge der Einführung des obligatorischen Referendums

Zu (3): Ergänzend zur allgemeinen Begründung: Die Bindung eines Verfassungsreferendums an die Bundestags- und Bürgerschaftswahl soll wie bei verfassungsändernden Volksentscheiden eine hohe Abstimmungsbeteiligung sichern. Diese Bindung und die doppelte Legitimation einer Verfassungsänderung durch die erforderlichen Zweidrittel-Mehrheiten in der Bürgerschaft und beim Referendum erübrigen ein Zustimmungsquorum.

