

# Artikel 50 der Hamburger Verfassung

Die Änderungen der Verfassung vom Mai 2015 sind fett markiert.

(1) 1 Das Volk kann den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes oder eine Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung (andere Vorlage) beantragen. 2 Bundesratsinitiativen, Haushaltspläne, Abgaben, Tarife der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge können nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein. 3 Die Volksinitiative ist zustande gekommen, wenn mindestens 10.000 zur Bürgerschaft Wahlberechtigte den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage unterstützen.

(2) 1 Die Bürgerschaft befasst sich mit dem Anliegen der Volksinitiative. 2 Sie oder ein Fünftel ihrer Mitglieder kann ein Prüfungs- und Berichtersuchen zu den finanziellen Auswirkungen an den Rechnungshof richten. 3 Die Volksinitiatoren erhalten Gelegenheit, das Anliegen in einem Ausschuss zu erläutern. 4 Sofern die Bürgerschaft nicht innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften das von der Volksinitiative beantragte Gesetz verabschiedet oder einen Beschluss gefasst hat, der der anderen Vorlage vollständig entspricht, können die Volksinitiatoren die Durchführung eines Volksbegehrens beantragen. 5 Sie können den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage hierzu in überarbeiteter Form einreichen. 6 Der Senat führt das Volksbegehren durch. 7 Die Volksinitiatoren sind berechtigt, Unterschriften auf eigenen Listen zu sammeln. 8 Das Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn es von mindestens einem Zwanzigstel der Wahlberechtigten unterstützt wird.

(3) 1 Die Bürgerschaft befasst sich mit dem Anliegen des Volksbegehrens. 2 Die Volksinitiatoren erhalten Gelegenheit, das Anliegen in einem Ausschuss zu erläutern. 3 Sofern die Bürgerschaft nicht innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften das vom Volksbegehren eingebrachte Gesetz verabschiedet oder einen Beschluss gefasst hat, der der anderen Vorlage vollständig entspricht, können die Volksinitiatoren die Durchführung eines Volksentscheides beantragen. 4 Sie können den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage hierzu in überarbeiteter Form

einreichen. 5 Der Senat legt den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage dem Volk zur Entscheidung vor. 6 Die Bürgerschaft kann einen eigenen Gesetzentwurf oder eine eigene andere Vorlage beifügen. 7 Der Volksentscheid findet am Tag der Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag statt. 8 Auf Antrag der Volksinitiative kann der Volksentscheid über einfache Gesetze und andere Vorlagen auch an einem anderen Tag stattfinden. 9 Dasselbe gilt, wenn die Bürgerschaft dies im Falle eines Volksentscheides nach Absatz 4 oder 4 a beantragt. 10 Findet der Volksentscheid am Tag der Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag statt, so ist ein Gesetzentwurf oder eine andere Vorlage angenommen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden zustimmt und auf den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage mindestens die Zahl von Stimmen entfällt, die der Mehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht. 11 Verfassungsänderungen bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der Abstimmenden und mindestens zwei Dritteln der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen. 12 Steht den Wahlberechtigten nach dem jeweils geltenden Wahlrecht mehr als eine Stimme zu, so ist für die Ermittlung der Zahl der im Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen nach den Sätzen 10 und 11 die tatsächliche Stimmenzahl so umzurechnen, dass jeder Wahlberechtigten und jedem Wahlberechtigten nur eine Stimme entspricht. 13 Findet der Volksentscheid nicht am Tag der Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag statt, so ist er angenommen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden und mindestens ein Fünftel der Wahlberechtigten zustimmt.

(4) 1 Ein von der Bürgerschaft beschlossenes Gesetz, durch das ein vom Volk beschlossenes Gesetz aufgehoben oder geändert wird (Änderungsgesetz), tritt nicht vor Ablauf von drei Monaten nach seiner Verkündung in Kraft. 2 Innerhalb dieser Frist können zweieinhalb vom Hundert der Wahlberechtigten einen Volksentscheid über das Änderungsgesetz verlangen. 3 In diesem Fall tritt das Änderungsgesetz nicht vor Durchführung des Volksentscheids in Kraft. 4 Das Volk entscheidet über das Änderungsgesetz. Absatz 3 Sätze 5, 7 und 10 bis 13 ist sinngemäß anzuwenden.

(4a) 1 Ein Volksentscheid über eine andere Vorlage bindet Bürgerschaft und Senat. 2 Die Bindung kann durch einen Beschluss der Bürgerschaft beseitigt werden. 3 Der Beschluss ist im Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt zu verkünden. 4 Er wird nicht vor Ablauf von drei Monaten nach seiner Verkündung wirksam. 5 Absatz 4 Sätze 2 bis 5 ist sinngemäß anzuwenden.

**(4b) 1 Die Bürgerschaft kann auf Vorschlag des Senats oder mit dessen Zustimmung einen Gesetzentwurf oder eine andere Vorlage von grundsätzlicher und gesamtstädtischer Bedeutung zum Volksentscheid stellen (Bürgerschaftsreferendum). 2 Beschlüsse der Bürgerschaft nach Satz 1 bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl. 3 Anträge nach Satz 1 aus der Mitte der Bürgerschaft sind von zwei Dritteln der Abgeordneten der Bürgerschaft einzubringen. 4 Die Bürgerschaft beschließt auf Vorschlag des Senats mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl über den Termin des Bürgerschaftsreferendums. 5 Ein zum Zeitpunkt der Beschlussfassung der Bürgerschaft nach Satz 1 mit der erforderlichen Zahl von Unterschriften unterstütztes Volksbegehren zum selben Gegenstand ist dem zum Volksentscheid gestellten Gesetzentwurf oder der zum Volksentscheid gestellten anderen Vorlage auf Antrag der Volksinitiatoren als Gegenvorlage beizufügen. 6 Dasselbe gilt für eine zum Zeitpunkt der Beschlussfassung der Bürgerschaft nach Satz 1 zustande gekommene zulässige Volksinitiative, wenn sie im Rahmen einer Sammlung von Unterschriften zwischen dem 14. und 35. Tag nach der Beschlussfassung der Bürgerschaft nach Satz 1 von einem Zwanzigstel der Wahlberechtigten unterstützt wird. 7 Der Gesetzentwurf, die andere Vorlage oder die Gegenvorlage ist angenommen, wenn sie die in Absatz 3 Sätze 10 bis 13 genannten Mehrheiten erreicht. 8 Eine außerhalb des Tages der Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag zur Abstimmung stehende Verfassungsänderung ist angenommen, wenn zwei Drittel der Abstimmenden und mindestens die Hälfte der Wahlberechtigten zustimmen. 9 Gesetze und Beschlüsse über andere Vorlagen, die durch Bürgerschaftsreferendum zustande gekommen sind, können innerhalb der laufenden Wahlperiode der Bürgerschaft, mindestens aber für einen Zeitraum von drei Jahren, nicht**

**im Wege von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid geändert werden. 10 Volksabstimmungsverfahren zum selben Gegenstand, die nicht als Gegenvorlage beigefügt werden, ruhen bis zum Ablauf der Frist nach Satz 9.11 Im Übrigen gelten Absätze 4 und 4a entsprechend.**

(5) Während eines Zeitraumes von drei Monaten vor dem Tag einer allgemeinen Wahl in Hamburg finden keine Volksbegehren und Volksentscheide statt.

(6) 1 Das Hamburgische Verfassungsgericht entscheidet auf Antrag des Senats, der Bürgerschaft, eines Fünftels der Abgeordneten der Bürgerschaft oder der Volksinitiatoren über die Durchführung von Volksbegehren, Volksentscheid **und Bürgerschaftsreferendum.** 2 Volksbegehren und Volksentscheid ruhen während des Verfahrens.

(7) 1 Das Gesetz bestimmt das Nähere. 2 Es kann auch Zeiträume bestimmen, in denen die Fristen nach Absatz 2 Satz 4, Absatz 3 Satz 3 **und Absatz 4b Satz 6** wegen sitzungsfreier Zeiten der Bürgerschaft oder eines von der Bürgerschaft auf Vorschlag der Volksinitiatoren gefassten Beschlusses nicht laufen.

## Begründung der Fraktionen SPD, Grüne, CDU, AfD, die die Verfassungsänderung beantragten

Vorgeschlagen wird die Einfügung eines Art. 50 Absatz 4b in die Verfassung; die normativ sinnvolle Ergänzung zum Regelwerk der Volksentscheide ist damit – bei allen notwendigen systematischen Unterschieden zum „normalen“ Volksentscheid – sichergestellt. Um Verwechslungen zu vermeiden und die besondere Stellung dieses direktdemokratischen Entscheidungselements bei Betonung der Rolle der Bürgerschaft zu unterstreichen, soll es – legaldefiniert in Satz 1 – „Bürgerschaftsreferendum“ heißen. Der Verfassungsgesetzgeber unterstreicht in Satz 1 ferner, dass er – mit Rücksicht auf den Schutz der

parlamentarischen Entscheidungsrechte und unter Wahrung der Rechte von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheid – gerade keinen inflationären Gebrauch dieser Verfassungsergänzung anstrebt, sondern die Anwendungsfälle ganz bewusst auf wenige gesamtstädtisch relevante Fragestellungen von grundsätzlicher Bedeutung beschränken will. Gegenstand können z.B. wichtige infrastrukturelle Leitentscheidungen sein, die eine gewisse Verlässlichkeit über mehrere Legislaturperioden benötigen. Die Gewichtung der verschiedenen verfassungsrechtlichen Akteure soll sich nicht verändern. Die in Satz 1 formulierte Einleitungshürde ist bewusst hoch gesetzt. Die beiden Verfassungsorgane sollen zusammenwirken, um ein Referendum auf den Weg bringen zu können. Dem Senat als Rechtsträger für sämtliche Verbindlichkeiten der Stadt im inneren wie im äußeren (vgl. Art. 43 HV) soll auf der einen Seite das Initiativrecht zustehen. Auf der anderen Seite soll auch die Bürgerschaft einen entsprechenden Antrag stellen können; insoweit aber mit der Einschränkung (Satz 3), dass bereits dieser Antrag von mindestens zwei Dritteln der Abgeordneten in die Bürgerschaft einzubringen ist. Ein Antrag, der dieses Quorum nicht erfüllt, kann bereits nicht auf die Tagesordnung der Bürgerschaft gelangen. Damit sollen rein tagespolitisch motivierte Manöver zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen schon auf der Ebene der Antragstellung vermieden werden. Eine breite Einigkeit ist von vornherein Voraussetzung des Verfahrens. Im Falle einer Bürgerschaftsinitiative ist die Senatszustimmung einzuholen. Im Falle einer Senatsinitiative hat die Bürgerschaft wie z.B. bei Haushaltsvorlagen des Senats auch das Recht, die Referendumsvorlage zu beraten und in ggf. geänderter Fassung zum Referendum vorzulegen. Der Bürgerschaftsbeschluss über die Einleitung des Referendums ist mit zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl zu fassen. Die Frage, ob das Volk zur Entscheidung berufen wird, soll nicht dem üblichen Antagonismus von Regierungs- und Oppositionsfraktionen unterliegen; hier soll breite Einigkeit im Parlament erforderlich sein (Satz 2). Wegen der großen Bedeutung der Verfahrensgestaltung unterliegt auch der Terminbeschluss (Satz 3) der qualifizierten Mehrheit. Selbstverständlich kann der Referendums- und der Terminvorschlag in einer Vorlage zusammengeführt werden, beide Fragen müssen nur separat abgestimmt werden können. Anders als bei „normalen“ Volksentscheiden, die vor allem auf Wahltage hin terminiert werden, wird ein Referendum gerade auch an Nicht-Wahltagen stattfinden, dann aber mit

vereinfachten, besonders bürgerfreundlichen, d.h. in der Regel Brief-Abstimmungsmöglichkeiten. Dies wird im Ausführungsgesetz zu regeln sein. Das Spannungsfeld zu laufenden Volksinitiativen und Volksbegehren zum gleichen Gegenstand soll fair geklärt werden. So kann ein zum Zeitpunkt der Beschlussfassung der Bürgerschaft nach Satz 1 mit der erforderlichen Zahl der Unterschriften unterstütztes Volksbegehren zum selben Gegenstand auf Antrag der Volksinitiatoren als Gegenvorlage dem Volksentscheid beigelegt werden (Satz 5). Gleiches gilt – leicht modifiziert – für eine zum Zeitpunkt der Beschlussfassung der Bürgerschaft nach Satz 1 insoweit bereits zustande gekommene und zulässige Volksinitiative, wenn ein Zwanzigstel der Wahlberechtigten die Gegenvorlage im Rahmen einer Sammlung von Unterschriften zwischen dem 14. und 35. Tag nach der Beschlussfassung der Bürgerschaft nach Satz 1 unterstützt (Satz 6). Auch eine entsprechend unterstützte Volksinitiative kann also, wenn sie in der entsprechenden Frist auch die Unterschriften für die zweite Hürde nimmt, noch Zugang zur Gegenvorlage erhalten. Das ist zwar ambitioniert, aber auch vor dem Hintergrund der dreiwöchigen Eintragungsfrist für ein Volksbegehren gleichwohl fair und angesichts des notwendigerweise insgesamt etwas kürzeren Verfahrens unvermeidlich. Gleichwohl wird damit vermieden, dass mit einem von Senat und Bürgerschaft gestarteten Referendum gezielt eine Volksinitiative unterlaufen werden kann. Ein angemessenes Maß an Rücksichtnahme wird damit von vornherein in diesem Verfahren festgeschrieben. Dieses Gebot der Rücksichtnahme ist auch für die konkrete Ausgestaltung dieses Verfahrens insbesondere auf der Ebene des Ausführungsgesetzes vom einfachen Gesetzgeber, aber auch von den zuständigen Behörden in der Umsetzung zu beachten. Um die Wahrnehmung der Gegenvorlage-Möglichkeiten auch effektiv ausüben zu können, sind Senat und Bürgerschaft gehalten, sobald sie ein Referendumsverfahren in den Blick nehmen, dieses auch in geeigneter Weise und möglichst frühzeitig zu kommunizieren, um Akteuren aus der Bevölkerung die Meinungsbildung zu einer eventuell zu initiiierenden Gegenvorlage zu erleichtern. Insbesondere sollten Möglichkeiten der Fristverkürzung (für Senat und Bürgerschaft) für die Einleitung eines solchen Verfahrens unterbleiben, um die Gegenvorlagemöglichkeiten nicht zu erschweren. Auch sollte aus Gründen der Fairness das Sammeln von Unterstützungsunterschriften nach Satz 6 während der Schulferien vermieden werden können, was auf Ebene des

Ausführungsgesetzes zu konkretisieren wäre. Durch die Änderung in Ziffer 2 wird dieses sachgerecht ermöglicht. Vor dem Hintergrund, dass durch die Gesetzesveränderungen der letzten Wahlperiode nur noch zulässige Volksinitiativen Zugang zum weiteren Volksabstimmungsverfahren haben können und im Gegenvorlageverfahren zu diesem Zeitpunkt die Zulässigkeit noch offen sein kann, ist in Satz 6 das Wort „zulässig“ hinzugefügt worden. Nur zulässige Volksinitiativen können damit Zugang zur Gegenvorlage bekommen. Ggf. ist das im Zweifelsfalle gerichtlich zu klären, was in Absatz 6 klargestellt ist. Bei der Bezugnahme auf Volksbegehren ist der Zusatz entbehrlich, da in diesem Stadium die Zulässigkeit bereits feststeht. Das Mehrheitserfordernis ist je nach Gegenstand in Satz 7 niedergelegt. Um eine Gleichbehandlung mit vom Volk initiierten Volksentscheiden zu gewährleisten, wird auf Absatz 3 Sätze 10 – 13 verwiesen. Nur im Hinblick auf Referenden über Verfassungsänderungen an Nicht-Wahltagen war in Anlehnung an die frühere Verfassungslage eine Regelung zu treffen (Satz 8), da es diesen Fall in Absatz 3 nicht mehr gibt. Satz 9 regelt die notwendige Bindungswirkung gegenüber nachlaufenden Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden. Um eine hinreichende und verfassungsrechtlich mögliche Verlässlichkeit für alle Beteiligten zu sichern, soll ein so zustande gekommenes Referendumsergebnis nach dem Vorbild des Art. 50 HV alter Fassung jedenfalls in der Regel für die laufende Wahlperiode der Bürgerschaft Geltung auch gegenüber nachlaufenden Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden beanspruchen, mindestens aber für drei Jahre. Nach Ablauf der Bindungsfrist sind Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheid zu diesem Gegenstand wieder zulässig. Die Bindungswirkungsfrist beginnt erst mit dem erfolgreichen Referendum. Volksinitiativen und Volksbegehren, die keine Gegenvorlage mehr werden konnten oder wollten, ruhen bis zum Ablauf der Bindungsfrist (Satz 10). Wenn das Verfahren für diesen Zeitraum ruht, lebt es nach Ablauf der Bindungsfrist unabhängig von einem Willen der Initiatoren mit demselben Verfahrensstand wieder auf, wie vor dem Beginn der Frist. Sollten die Initiatoren das Verfahren nicht weiterbetreiben wollen, können sie dann nach den allgemeinen Regeln im Volksabstimmungsrecht vorgehen (Verzicht auf Antrag auf Durchführung Volksbegehren oder Volksentscheid oder Rücknahme einer Initiative). Ansonsten wird das Verfahren weitergeführt. Durch den Verweis auf Absatz 4 und 4a ist in Satz 11 auch die Verbindlichkeit gegenüber Senat und

Bürgerschaft sichergestellt. Wollen oder müssen aus welchen Gründen auch immer Senat und/oder Bürgerschaft zur Vorlagefrage nach dem Referendum irgendwann anders entscheiden als das Volk, ist damit das fakultative Referendum eröffnet – das Volk behält also das letzte Wort, wenn es das möchte. Senat und Bürgerschaft sind also in der primären Umsetzungsverantwortung für das Bürgervotum. Formal sind daher Bürgerschaft und Senat auch befugt, abweichend vom Referendumsergebnis zu entscheiden, aber dann hat das Volk ein „Rückholrecht“. Für derartige Fälle ist das ein sachgerechter am bestehenden Rechtsrahmen des Volksentscheids orientierter Weg. Artikel 2 enthält eine verbindliche Evaluationsklausel, die eine zeitgerechte Überprüfung des Referendums auf Basis eines Senatsberichts durch die Bürgerschaft sicherstellt.