

VOLKSINITIATIVE
„DEMOKRATIE SCHÜTZEN – FAIRE VOLKSABSTIMMUNGEN“

Gesetzentwurf mit Begründung

Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (neuer Artikel 50c)

Stand: 6. Juli 2026

Vertrauenspersonen und Initiatoren:
Angelika Gardiner · Dr. Manfred Brandt · Michael Dülge

A. Gesetzentwurf

Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg

Artikel 1

Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 (Sammlung des bereinigten hamburgischen Landesrechts I 100-a), zuletzt geändert am 5. März 2025 (HmbGVBl. S. 264), wird wie folgt geändert:

Nach Artikel 50 wird folgender Artikel 50c eingefügt:

„Artikel 50c

- (1) Bei Volksinitiativen, Volksbegehren, Volksentscheiden und sonstigen Volksabstimmungen gelten die Grundsätze der Transparenz, der Rechenschaftspflicht, der Chancengleichheit und der staatlichen Sachlichkeit.
- (2) Für Spenden, Transparenz und Rechenschaft dürfen an die Initiativen keine strengeren Anforderungen gestellt werden als an politische Parteien.
- (3) Zur Finanzierung ihrer Tätigkeit können die Initiativen Zuwendungen annehmen. Ausgenommen sind allein Zuwendungen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften sowie von Fraktionen und Gruppen der Volksvertretungen; ausgeschlossen sind ferner anonyme Zuwendungen oberhalb einer Bagatellgrenze sowie Zuwendungen in Erwartung einer Gegenleistung. Zuwendungen über 35.000 Euro im Kalenderjahr sowie Zuwendungen aus Staaten außerhalb der Europäischen Union sind unverzüglich anzuzeigen.
- (4) Öffentliche Mittel dürfen nicht eingesetzt werden, um das Abstimmungsverhalten einseitig zu beeinflussen.
- (5) Das Nähere regelt ein Gesetz.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

B. Allgemeine Begründung

1. Anlass

Die Mehrheit der Bürgerschaft, des Landesparlaments Hamburgs, will die Regeln für Volksabstimmungen verschärfen. Dieses Ziel verfolgt das geplante Zwölfte Gesetz zur Änderung des Volksabstimmungsgesetzes. Dadurch sinken die Erfolgsaussichten von Volksentscheiden. Darauf reagiert die Volksinitiative.

2. Ziel und Regelungsinhalt

Für Volksabstimmungen sollen dieselben Grundsätze gelten wie für Wahlen: Transparenz, Rechenschaftspflicht, Chancengleichheit und staatliche Sachlichkeit.

Ein besonderer Schwerpunkt liegt auf der Finanzierung der Initiativen. Sie erhalten keine staatliche Finanzierung. Deshalb dürfen ihnen die Einnahmequellen, auf die sie zur Durchführung ihrer Arbeit angewiesen sind, nicht entzogen werden; ausgeschlossen bleiben nur wenige, klar umrissene Quellen. Die Verfassungsänderung soll den heute geltenden Zustand sichern: Finanzierungsfreiheit und Transparenz.

Andere Länder zeigen, dass dies möglich ist: In Bayern, dem Land mit der längsten Erfahrung mit Volksabstimmungen, bestehen für deren Finanzierung überhaupt keine besonderen Verbote. Eine strafbewehrte eidesstattliche Erklärung im Zuge der Rechenschaftslegung kennt weder das Parteienrecht, noch ist so etwas aus anderen Bundesländern bekannt.

Der Senat (die Landesregierung Hamburgs) und seine Mitglieder dürfen sich im Abstimmungskampf sachlich äußern und ihre Auffassung vertreten. Sie haben dabei Zurückhaltung zu üben; öffentliche Mittel dürfen nicht einseitig eingesetzt werden. Sachliche staatliche Information bleibt zulässig und ist erwünscht.

Diese Grundsätze sind nicht neu: Das Hamburgische Verfassungsgericht verlangt im Abstimmungskampf bereits Fairness und Chancengleichheit und bindet staatliches Handeln an das Gebot der Sachlichkeit. Die Initiative soll diesen von der Rechtsprechung entwickelten Maßstab für alle Volksabstimmungen verbindlich machen; die genauen Fundstellen sind in der Einzelbegründung nachgewiesen.

Faire Bedingungen für Volksabstimmungen müssen verlässlich gewährleistet sein. Das soll nun in der Verfassung abgesichert werden.

C. Einzelbegründung (besonderer Teil)

Vorbemerkung

Geändert wird die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952. Artikel 1 fügt nach Artikel 50 einen neuen Artikel 50c ein; er besteht aus fünf Absätzen. Artikel 2 regelt das Inkrafttreten.

Die Bezeichnung „50c“ ist bewusst gewählt: Die Buchstaben „a“ und „b“ sind der parallel geführten Volksinitiative „Demokratie stärken – Vetorecht ausbauen“ vorbehalten, die nach Artikel 50 die Artikel 50a und 50b einfügt. So lassen sich beide Initiativen, falls beide angenommen werden, ohne Kollision in die Verfassung einfügen.

Zu Artikel 1 — neuer Artikel 50c

Zu Absatz 1 (vier Grundsätze). Bei Volksinitiativen, Volksbegehren, Volksentscheiden und sonstigen Volksabstimmungen gelten die Grundsätze der Transparenz, der Rechenschaftspflicht, der Chancengleichheit und der staatlichen Sachlichkeit. Damit werden die für Wahlen selbstverständlichen Maßstäbe auch für Abstimmungen auf Verfassungsrang gehoben.

Maßstab ist nicht eine umfassende Neutralitätspflicht. Hier genügt das Gebot der Sachlichkeit. Das Hamburgische Verfassungsgericht hat dieses Gebot zuletzt bestätigt: Jedes staatliche Handeln unterliegt einem Sachlichkeitsgebot, das aus dem Rechtsstaatsprinzip folgt (Urteil vom 5. September 2025 – HVerfG 2/24, unter Verweis auf BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2018 – 2 BvE 1/16, Rn. 59). Dieser Gedanke ist der Hamburgischen Verfassung nicht fremd. Artikel 58 verpflichtet alle, die im Dienste der Freien und Hansestadt Hamburg stehen, zu unparteiischem Handeln allein nach sachlichen Gesichtspunkten.

Der Begriff der sonstigen Volksabstimmungen ist ein Auffangbegriff. Er erfasst auch Verfahren, die nicht ausdrücklich genannt sind. Dazu zählt das Bürgerschaftsreferendum. Erfasst sind ebenso künftige Abstimmungsformen, etwa ein fakultatives Referendum (Veto), falls ein solches eingeführt wird.

Zu Absatz 2 (Maßstab für Spenden, Transparenz und Rechenschaft). Absatz 2 sichert den heute geltenden Zustand und stellt ihn wieder her, soweit er durch einfachgesetzliche Verschärfungen unterschritten würde. Für Spenden, Transparenz und Rechenschaft dürfen an die Initiativen keine strengeren Anforderungen gestellt werden als an politische Parteien.

Das Land mit der längsten und reichsten Erfahrung mit der Volksgesetzgebung in Deutschland ist Bayern. Dort bestehen für die Finanzierung und die Rechenschaft von Volksbegehren keine besonderen Verbote oder Versicherungspflichten. Die direkte Demokratie lebt vom bürgerschaftlichen Engagement; sie soll nicht durch überzogene Anforderungen entmutigt werden.

Zu Absatz 3 (Finanzierung der Initiativen). Absatz 3 sichert den Initiativen die finanzielle Grundlage ihrer Arbeit. Sein Zweck ist es, die heute geltenden Regeln und Verfahren der Volksinitiativen zu

wahren. An der bewährten Finanzierungsfreiheit soll sich nichts ändern; sie wird lediglich auf Verfassungsrang gehoben und damit vor nachträglicher Einengung geschützt.

Der Grundsatz ist einfach: Zuwendungen sind erlaubt; ausgenommen sind nur die wenigen Quellen, die schon heute verwehrt sind. Nach geltendem Recht sind den Initiativen in Hamburg allein Zuwendungen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Fraktionen sowie anonyme Spenden untersagt; das Volksabstimmungsgesetz verweist dafür auf § 25 Absatz 2 Nummern 1 und 6 des Parteiengesetzes. Alle übrigen Quellen stehen den Initiativen offen. Genau diesen Zustand schreibt Absatz 3 fest.

Er entspricht zugleich der bürgerfreundlichsten Praxis in Deutschland. In Bayern, dem Land mit der längsten Erfahrung mit Volksbegehren, bestehen für deren Finanzierung überhaupt keine Spenden- oder Offenlegungsverbote. Die Volksgesetzgebung lebt vom bürgerschaftlichen Engagement und darf nicht an übermäßigen Finanzierungsschranken scheitern.

Die wenigen Ausnahmen sind aus sich heraus gerechtfertigt. Der Ausschluss von Zuwendungen der öffentlichen Hand — öffentlich-rechtliche Körperschaften sowie Fraktionen und Gruppen der Volksvertretungen — verhindert, dass der Staat die Volksgesetzgebung über den Umweg der Finanzierung steuert, und wahrt die Chancengleichheit. Der Ausschluss anonymer Zuwendungen oberhalb einer Bagatellgrenze sichert die Transparenz, die Absatz 1 zum Grundsatz erhebt. Der Ausschluss von Zuwendungen in Erwartung einer Gegenleistung schützt die Unabhängigkeit der Willensbildung vor Käuflichkeit.

Statt weitere Quellen zu verbieten, setzt Absatz 3 auf Offenlegung. Unverzüglich anzuzeigen sind allein zwei Fälle: Zuwendungen über 35.000 Euro im Kalenderjahr, damit große Beträge nachvollziehbar bleiben, und Zuwendungen aus Staaten außerhalb der Europäischen Union, deren Herkunft besonderer Kontrolle bedarf. Zuwendungen aus dem Gebiet der Europäischen Union werden dagegen wie inländische behandelt und bedürfen keiner besonderen Anzeige. Alle diese Zuwendungen bleiben zulässig und werden nur transparent gemacht.

Das Nähere, insbesondere die Bagatellgrenze, bleibt dem Ausführungsgesetz vorbehalten (Absatz 5).

Zu Absatz 4 (Verbot des einseitigen Mitteleinsatzes). Öffentliche Mittel dürfen nicht eingesetzt werden, um das Abstimmungsverhalten einseitig zu beeinflussen. Das konkretisiert den Grundsatz der staatlichen Sachlichkeit aus Absatz 1.

Erlaubtes und Verbotenes lassen sich klar abgrenzen. Der Senat und seine Mitglieder dürfen sich im Abstimmungskampf sachlich äußern und ihre Auffassung vertreten. Sie müssen dabei Zurückhaltung üben. Sie dürfen nicht mit der Autorität des Amtes oder mit öffentlichen Mitteln einseitig auf das Abstimmungsverhalten einwirken. Das Hamburgische Verfassungsgericht hat dies für den Volksentscheid zur Schulreform entschieden. Danach darf die Bürgerschaft als Staatsorgan ihren eigenen Vorschlag erläutern und für ihn eintreten. Sie muss dabei aber Zurückhaltung üben. Insbesondere darf sie keine öffentlichen Mittel einseitig einsetzen und über reine Sachinformation hinaus keine besondere staatliche Autorität für eine Seite in Anspruch nehmen (Urteil vom 14. Dezember 2011 – HVerfG 3/10, Rn. 210). Für die staatliche Öffentlichkeitsarbeit hat das Gericht dies ergänzt. Ihre Zulässigkeit endet dort, wo sie zur Werbung für oder zur Einflussnahme gegen einzelne im politischen Wettbewerb stehende Kräfte wird (Urteil vom 21. Dezember 2021 – HVerfG 14/20).

Sachliche staatliche Information bleibt danach erlaubt und ist erwünscht. Das gilt auch für das Bürgerschaftsreferendum. Dort ist die Bürgerschaft selbst Antragstellerin. Sie darf ihren Vorschlag vertreten. Sie bleibt dabei aber an die Sachlichkeit gebunden und darf keine einseitigen Mittel einsetzen. Dieses Spannungsverhältnis ist der Verfassung bereits heute eigen. Die genannte Rechtsprechung hat es aufgelöst. Die vorgeschlagene Regelung verschärft es nicht. Sie schreibt nur den bestehenden Maßstab fest.

Zu Artikel 2 — Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft. Der neue Artikel 50c gilt damit für alle Abstimmungsverfahren, die danach durchgeführt werden. Die Grundsätze des Absatzes 1 und das Verbot des Absatzes 4 gelten unmittelbar. Eine Übergangsregelung ist deshalb nicht nötig.