

Gesetzentwurf mit Begründung

Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (Vetorechtsgesetz).

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

1. Gesetzentwurf

Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (Vetorechtsgesetz)

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:

1. In Artikel 4 Absatz 3 Satz 3 werden die Wörter „Artikel 6 Absatz 4 Sätze 2 bis 4“ durch die Wörter „Artikel 6 Absatz 4 Sätze 2 und 3“ ersetzt.
2. Artikel 6 Absatz 4 Satz 3 wird aufgehoben.
3. Artikel 50 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 4 wird aufgehoben.
 - b) In Absatz 4a werden die Sätze 4 und 5 aufgehoben.
 - c) In Absatz 4b Satz 11 werden die Wörter „gelten Absätze 4 und 4a“ durch die Wörter „gilt Absatz 4a“ ersetzt.
 - d) Absatz 6 wird aufgehoben. Der bisherige Absatz 7 behält seine Bezeichnung.
4. Nach Artikel 50 werden folgende Artikel 50a und 50b eingefügt:

„Artikel 50a

(1) Die Wahlberechtigten können gegen bestimmte von der Bürgerschaft beschlossene Gesetze ein Veto einlegen (Vetorecht). Ein Gesetz tritt nicht vor Ablauf von drei Monaten nach seiner Verkündung in Kraft. Absatz 2 nennt die Ausnahmen. Für Dringlichkeitsgesetze gilt Absatz 3. Innerhalb dieser Frist können zweieinhalb Prozent der Wahlberechtigten ein Referendumsbegehren stellen und damit verlangen, dass über das Gesetz eine Volksabstimmung (Referendum) durchgeführt wird. Kommt das Referendumsbegehren nicht zustande, tritt das Gesetz in Kraft. Kommt es zustande, tritt das Gesetz nicht vor Durchführung des Referendums in Kraft. Das Volk entscheidet über das Gesetz. Lehnt das Referendum das Gesetz ab, tritt es nicht in Kraft.

(2) Ein Veto ist ausgeschlossen über Bundesratsinitiativen, Haushaltspläne, Abgaben, Tarife der öffentlichen Unternehmen und Dienst- und Versorgungsbezüge (Artikel 50 Absatz 1 Satz 2). Ausgeschlossen ist es auch gegen Gesetze, soweit sie verbindliches Recht der Europäischen Union, zwingendes Bundesrecht oder eine bindende Entscheidung des Verfassungsgerichts umsetzen.

(3) Die Bürgerschaft kann ein Gesetz für dringlich erklären. Das Gesetz tritt dann abweichend von Absatz 1 an dem in ihm bestimmten Tag in Kraft, frühestens am Tag nach seiner Verkündung. Die Bürgerschaft beschließt die Dringlichkeit gesondert; sie benötigt dafür die Mehrheit ihrer gesetzlichen Mitgliederzahl. Ein Gesetz darf nur für dringlich erklärt werden, wenn sein unverzügliches Inkrafttreten erforderlich ist, um erhebliche Gefahren abzuwehren oder außergewöhnliche Notlagen zu bewältigen. Die Erklärung ist zu begründen.

(4) Das Referendum findet am Tag der nächsten Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag statt. Es findet frühestens vier Monate und spätestens ein Jahr nach der Feststellung des Zustandekommens des Referendumsbegehrens statt. Fällt in diesen Zeitraum eine Wahl zum Europäischen Parlament oder zu den Bezirksversammlungen, kann das Referendum auch an diesem Tag stattfinden. Fällt in diesen Zeitraum keine dieser Wahlen, findet das Referendum an einem eigenen Abstimmungstag statt. Die Initiatoren eines Referendumsbegehrens können einen anderen Abstimmungstag innerhalb dieses Zeitraums beantragen. Die Bürgerschaft kann keinen anderen Abstimmungstag beantragen. Das Gesetz ist abgelehnt, wenn die Mehrheit der Abstimmenden und mindestens ein Fünftel der Wahlberechtigten gegen das Gesetz stimmt. Lehnt das Referendum ein dringlich erklärtes Gesetz ab, tritt das Gesetz vier Monate nach Bekanntgabe des Abstimmungsergebnisses außer Kraft. Die Bürgerschaft kann innerhalb dieser Frist die erforderlichen Maßnahmen treffen. Danach lebt das zuvor geltende Recht wieder auf, soweit die Bürgerschaft nichts anderes bestimmt. Sperrfristen für erneute gesetzgeberische Entscheidungen der Bürgerschaft zum Gegenstand des Referendums sind unzulässig. Artikel 50 Absatz 4b Satz 9 bleibt unberührt. Artikel 50 Absatz 5 gilt entsprechend.

(5) Für von der Bürgerschaft beschlossene Gesetze zur Änderung dieser Verfassung gelten die Absätze 1 bis 4 mit folgenden Maßgaben: Über solche Gesetze wird nur am Tag einer Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag abgestimmt. Sie sind abgelehnt, wenn auf die Ablehnung die Mehrheiten entfallen, die Artikel 50 Absatz 3 für die Annahme einer Verfassungsänderung verlangt. Für Gesetze zur Änderung des Wahlrechts zur Bürgerschaft oder zu den Bezirksversammlungen gelten die Absätze 1 bis 4 mit der Maßgabe, dass an die Stelle der Mehrheit der Abstimmenden zwei Drittel der Abstimmenden treten.

(6) Die Absätze 1 bis 4 gelten entsprechend für Beschlüsse der Bürgerschaft, mit denen sie die Bindungswirkung eines Volksentscheids über eine andere Vorlage aufhebt (Artikel 50 Absatz 4a); an die Stelle der Verkündung des Gesetzes tritt die Verkündung des Beschlusses. Mehrere zustande gekommene Referendumsbegehren zum selben Gegenstand werden in einem Referendum zusammengefasst.

(7) Das Gesetz bestimmt das Nähere.

Artikel 50b

(1) Das Hamburgische Verfassungsgericht entscheidet über die Durchführung von Volksbegehren, Volksentscheiden, Bürgerschaftsreferenden und Referenden nach Artikel 50a. Es entscheidet auch über die Rechtmäßigkeit einer Dringlichkeitserklärung nach Artikel 50a Absatz 3. Antragsberechtigt sind der Senat, die Bürgerschaft, ein Fünftel der Abgeordneten der Bürgerschaft sowie die Initiatoren einer Volksinitiative, eines Referendumsbegehrens oder eines Bürgerschaftsreferendums.

(2) Volksbegehren, Volksentscheid, Referendumsbegehren und Referendum ruhen während des Verfahrens. Ein Verfahren über die Rechtmäßigkeit einer Dringlichkeitserklärung hindert das sofortige Inkrafttreten des Gesetzes nicht.“

5. In Artikel 65 Absatz 3 Nummer 5 wird die Angabe „(Artikel 50 Absatz 6)“ durch die Angabe „(Artikel 50b)“ ersetzt.

Artikel 2 — Inkrafttreten und Übergang

(1) Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

(2) Die Aufhebung des Artikels 50 Absatz 4 tritt erst in Kraft, wenn das Gesetz nach Artikel 50a Absatz 7 (Ausführungsgesetz) in Kraft tritt. Bis dahin gelten seine Vorschriften für das Vetorecht nach Artikel 50a entsprechend.

(3) Auf das Ausführungsgesetz findet das Vetorecht ein Jahr lang keine Anwendung.

3. Allgemeine Begründung – Kurzfassung

Leitgedanke. Mit dem Ausbau des Vetorechts soll die Demokratie in Hamburg gestärkt werden. Die Handlungsfähigkeit der Bürgerschaft, des Landesparlaments Hamburgs, bleibt gewahrt.

Anlass und Ziel. Anlass ist ein gesetzgebendes Vorhaben der Mehrheit der Bürgerschaft, das die Erfolgsaussichten von Volksentscheiden deutlich verschlechtert. Hintergrund sind erfolgreiche Volksentscheide der vergangenen Jahre. Die Initiative entwickelt die direkte Demokratie in Hamburg weiter und baut das bestehende Vetorecht aus.

Vetorechte haben sich international bewährt. In der Schweiz besteht das Vetorecht gegen Parlamentsgesetze, dort fakultatives Referendum genannt, seit 1874. Die ganz überwiegende Zahl der beschlossenen Gesetze tritt ohne Referendum in Kraft; nur etwa sechs Prozent gelangen überhaupt zur Abstimmung. Über diese entscheidet dann das Volk; die Mehrheit wird bestätigt, rund 40 Prozent werden abgelehnt. Schon die Möglichkeit eines Referendums veranlasst Parlament und Regierung, breite Kompromisse zu suchen; viele Konflikte werden bereits im Gesetzgebungsverfahren entschärft. Ein Vetorecht stärkt das Vertrauen in die demokratischen Institutionen und die Akzeptanz parlamentarischer Entscheidungen. Ein erfolgreiches Veto ist ein Aufruf, sich mit der Sache noch einmal zu befassen. Parlamentarische und direkte Demokratie sind so keine Gegensätze, sondern ergänzen sich.

Das Vetorecht im Überblick. Von der Bürgerschaft beschlossene Gesetze treten, von Ausnahmen abgesehen, erst drei Monate nach ihrer Verkündung in Kraft. Innerhalb dieser Frist können zweieinhalb Prozent der Wahlberechtigten ein Referendum über das Gesetz verlangen (Referendumsbegehren). Scheitert das Begehren, tritt das Gesetz in Kraft. Ist es erfolgreich, findet eine Volksabstimmung über das Gesetz statt (Referendum), möglichst an einem Wahltag, sonst vier bis zwölf Monate nach einem erfolgreichen Begehren. Das Gesetz ist abgelehnt, wenn zwanzig Prozent der Wahlberechtigten und die Mehrheit der Abstimmenden das verlangen.

Über Verfassungsänderungen wird nur am Tag einer Wahl zur Bürgerschaft oder zum Bundestag abgestimmt; es gelten dann die gleichen Hürden wie bei Volksentscheiden zum gleichen Thema. Für Wahlrechtsänderungen gelten dieselben Regeln wie für einfache Gesetze, nur mit einer höheren Mehrheit: Die Änderung ist abgelehnt, wenn zwanzig Prozent der Wahlberechtigten und zwei Drittel der Abstimmenden sie ablehnen.

Die Bürgerschaft behält das letzte Wort. Mit dem Vetorecht können die Wahlberechtigten keine Gesetze beschließen oder ersetzen, sondern nur über Gesetze abstimmen, die die Bürgerschaft beschlossen hat. Das Recht ist nicht neu: Es steht bereits in der Verfassung für Änderungen des Wahlrechts, für Änderungen volksbeschlossener Gesetze und für die Aufhebung eines Beschlusses, der durch Volksentscheid zustande kam und Bürgerschaft und Senat bindet. Die angestrebte Verfassungsänderung baut diese geltenden Rechte zu einem allgemeinen Vetorecht aus.

Es gibt eine Veränderung zugunsten der Bürgerschaft: Beim geltenden Recht muss die Bürgerschaft die Hürden überwinden, damit ihr Gesetz durchkommt. Künftig müssen die Initiatoren des Vetos die Hürden überwinden, damit das Gesetz abgelehnt wird. Aus „wirksam nur nach Bestätigung“ wird „wirksam, solange keine Ablehnung erfolgt“. Das verhindert Selbstblockaden. Wird ein Gesetz abgelehnt, kann die Bürgerschaft die Sache jederzeit erneut aufgreifen. Das Parlament behält rechtlich und politisch das letzte Wort.

Schutz der Handlungsfähigkeit. Ausgenommen bleiben Bundesratsinitiativen, der Haushalt, Abgaben, Tarife der öffentlichen Unternehmen und Dienst- und Versorgungsbezüge sowie Gesetze, soweit sie verbindliches Recht der Europäischen Union, zwingendes Bundesrecht oder eine bindende Entscheidung des Verfassungsgerichts umsetzen. Dringlich erklärte Gesetze treten frühestens am Tag nach ihrer Verkündung in Kraft, damit die Bürgerschaft in Gefahr und

Not handlungsfähig bleibt. Für Dringlichkeitsgesetze gilt auch das Vetorecht. Die Bürgerschaft behält aber die Möglichkeit, rechtzeitig zu reagieren, wenn ein Veto Erfolg hat.

Übergang und Kosten. Das Ausführungsgesetz zur angestrebten Verfassungsänderung ist für ein Jahr vom Vetorecht ausgenommen. Die Kosten lassen sich aus denen von Volksbegehren und Volksentscheiden ableiten; diese Ableitung ist zurzeit noch nicht belastbar und wird nachgereicht.

4. Allgemeine Begründung – Langfassung

Leitgedanke

Mit der Erweiterung des Vetorechts soll die Demokratie in Hamburg gestärkt werden. Die Handlungsfähigkeit der Bürgerschaft, des hamburgischen Landesparlaments, bleibt gewahrt.

1. Anlass und Ziel

Die Initiative will die direkte Demokratie in Hamburg weiterentwickeln und das bestehende Vetorecht ausbauen. Anlass ist ein Vorhaben der Mehrheit der Bürgerschaft zur Änderung des Volksabstimmungsgesetzes; das Gesetzgebungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen. Nach Auffassung der Initiatoren verschlechtern die vorgesehenen Regeln die Erfolgsaussichten von Volksentscheiden erheblich. Mehrere Volksentscheide der vergangenen Jahre fielen gegen die Position der Mehrheit in der Bürgerschaft aus. Nun entscheidet die Bürgerschaft über deutlich verschärfte Bedingungen der Volksgesetzgebung.

Vetorechte haben sich international bewährt. In der Schweiz besteht das Vetorecht gegen Parlamentsgesetze, dort fakultatives Referendum genannt, seit 1874. Die Schweiz hat mit Abstand die größte Erfahrung mit diesem Recht: Die ganz überwiegende Zahl der vom Parlament beschlossenen Gesetze tritt ohne Referendum in Kraft; nur etwa sechs Prozent gelangen überhaupt zur Abstimmung. Über diese entscheidet dann das Volk; die Mehrheit wird bestätigt, rund 40 Prozent werden abgelehnt. Das Vetorecht veranlasst Parlament und Regierung, die Interessen der Bevölkerung frühzeitig zu berücksichtigen. Es fördert breite politische Kompromisse schon während des Gesetzgebungsverfahrens.

Das Parlament bleibt maßgeblicher Gesetzgeber, die Handlungsfähigkeit der Regierung wird gewahrt. Die Wahlberechtigten bekommen lediglich die Möglichkeit, einer Entscheidung zu widersprechen und das Parlament zu veranlassen, das Gesetz noch einmal zu überdenken. Es kann auch nicht im Sinne des Parlaments sein, Gesetze zu erlassen, mit denen weite Teile der Gesellschaft nicht einverstanden sind. Ein erfolgreiches Veto ist also ein Aufruf, sich mit der umstrittenen Sache noch einmal zu befassen. Parlamentarische und direkte Demokratie sind keine Gegensätze, sondern ergänzen sich.

2. Das Vetorecht im Überblick

Das Prinzip: Ein von der Bürgerschaft beschlossenes Gesetz tritt, von festgelegten Ausnahmen abgesehen, erst drei Monate nach seiner Verkündung in Kraft. Innerhalb dieser Frist können zweieinhalb Prozent der Wahlberechtigten ein Referendum verlangen. Kommt ein solches Referendumsbegehren nicht zustande, tritt das Gesetz in Kraft. War es erfolgreich, findet das abschließende Referendum vier bis zwölf Monate später statt.

Fällt in diesen Zeitraum eine Wahl zur Bürgerschaft, zum Deutschen Bundestag, zum Europäischen Parlament oder zu den Bezirksversammlungen, wird an diesem Wahltag abgestimmt. Fällt keine Wahl in diesen Zeitraum, findet das Referendum an einem eigenen Abstimmungstag innerhalb dieses Jahres statt. Bei einem einfachen Gesetz können die Initiatoren einen anderen Abstimmungstag innerhalb des Zeitraums beantragen.

Anders ist es bei Gesetzen zur Änderung der Verfassung. Über sie wird nur am Tag einer Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag abgestimmt. Wahlrechtsänderungen folgen dagegen den Regeln für einfache Gesetze; nur die für die Ablehnung nötige Mehrheit ist höher. Das Gesetz bleibt in Kraft, solange es nicht mit der erforderlichen Mehrheit abgelehnt wird.

3. Die Bürgerschaft behält das letzte Wort

Mit dem Vetorecht können die Wahlberechtigten keine Gesetze beschließen oder ersetzen. Sie können nur über Gesetze abstimmen, die die Bürgerschaft bereits beschlossen hat.

Das Vetorecht ist in Hamburg nicht neu. Schon heute sind solche Volkseinwände für das Wahlrecht, für Änderungen volksbeschlossener Gesetze und für die Aufhebung der Bindungswirkung durch Volksentscheid getroffener Beschlüsse möglich; es sind Beschlüsse, an die sich Bürgerschaft und Senat halten müssen. Mit der aktuellen Volksinitiative werden Gesetze auch aus anderen Bereichen zu einem allgemeinen Vetorecht zusammengefasst.

Wird ein Gesetz durch ein Referendum abgelehnt, kann die Bürgerschaft die Sache jederzeit erneut aufgreifen. Das Parlament behält also rechtlich und politisch das letzte Wort.

4. Hürden (Quoren)

Für die Ablehnung eines einfachen Gesetzes müssen sich die Mehrheit der Abstimmenden und mindestens zwanzig Prozent der Wahlberechtigten entscheiden. Diese Werte entsprechen den Regeln für Volksentscheide.

Neu ist die Wirkungsweise dieser Hürden. Zurzeit muss die Bürgerschaft die Hürden überwinden, um bei einem Referendum ihr Gesetz durchzubringen. In Zukunft müssen die Initiatoren die Hürden überwinden, damit sie ein Gesetz erfolgreich ablehnen können. Aus „wirksam nur nach Bestätigung“ wird „wirksam, solange keine Ablehnung erfolgt“. In der Schweiz gibt es dieses Problem nicht; dort entscheidet allein die Mehrheit der Abstimmenden.

Für Verfassungsänderungen gelten höhere Hürden, und über sie kann nur am Tag einer Bundestags- oder Bürgerschaftswahl abgestimmt werden: zwei Drittel der Abstimmenden und zugleich, je nach Wahlbeteiligung, etwa 40 bis 45 Prozent der Wahlberechtigten. Diese Zahl schwankt, weil sie an die Zahl der Stimmen gebunden ist, die am jeweiligen Wahltag auf die im Parlament vertretenen Parteien entfallen, also die Fünf-Prozent-Sperrklausel überschreiten.

Bei Wahlrechtsänderungen treten an die Stelle der Mehrheit der Abstimmenden zwei Drittel, weil auch das Parlament das Wahlrecht nur mit Zweidrittelmehrheit ändern kann. Das Quorum von zwanzig Prozent der Wahlberechtigten bleibt unverändert.

5. Schutz der Handlungsfähigkeit

Die Handlungsfähigkeit der Bürgerschaft wird zusätzlich durch Ausnahmen und besondere Verfahrensregeln geschützt.

Vom Vetorecht ausgenommen sind Bundesratsinitiativen, der Haushalt, Abgaben, Tarife öffentlicher Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge. Ausgenommen sind außerdem Gesetze, soweit sie verbindliches Recht der Europäischen Union, zwingendes Bundesrecht oder eine bindende Entscheidung des Verfassungsgerichts umsetzen.

Dringlich erklärte Gesetze treten frühestens am Tag nach ihrer Verkündung in Kraft. Die Bürgerschaft muss die Dringlichkeit gesondert beschließen und begründen; sie benötigt dafür die Mehrheit ihrer gesetzlichen Mitgliederzahl. Eine Dringlichkeit ist nur zulässig, um erhebliche Gefahren abzuwehren oder außergewöhnliche Notlagen zu bewältigen.

Auch dringlich erklärte Gesetze unterliegen dem Vetorecht. Werden sie abgelehnt, treten sie vier Monate nach Bekanntgabe des Abstimmungsergebnisses außer Kraft. In dieser Zeit kann die Bürgerschaft die erforderlichen Maßnahmen treffen; danach lebt das zuvor geltende Recht wieder auf. Auch hier behält die Bürgerschaft das letzte Wort.

Die Erfahrung spricht dafür, dass diese Regel die Handlungsfähigkeit nicht gefährdet. In der Schweiz treten dringlich erklärte Bundesgesetze seit langem sofort in Kraft und unterliegen erst nachträglich dem Referendum. Möglich wurde das 1949: Nachdem das Parlament die Dringlichkeitsklausel über Jahre missbräuchlich genutzt hatte, um das Referendum zu umgehen, nahmen Volk und Stände die Initiative „Rückkehr zur direkten Demokratie“ an; seither unterliegen auch dringliche Bundesgesetze dem Referendum. Das mehrfach angefochtene Covid-19-Gesetz etwa wurde in den Volksabstimmungen jedes Mal bestätigt.

6. Rechtsschutz und Folgeänderungen

Der neue Artikel 50b bündelt den verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz. Er erfasst auch Referenden und die Kontrolle von Dringlichkeitsentscheidungen.

Antragsberechtigt sind der Senat (die Landesregierung Hamburgs), die Bürgerschaft, ein Fünftel der Abgeordneten sowie die Initiatoren einer Volksinitiative, eines Referendumsbegehrens oder eines Bürgerschaftsreferendums.

Der bisherige Artikel 50 Absatz 6 entfällt; der Verweis in Artikel 65 wird angepasst. Das Nähere bleibt einem Ausführungsgesetz vorbehalten.

7. Übergang und Kosten

Das Ausführungsgesetz zur angestrebten Verfassungsänderung ist für ein Jahr vom Vetorecht ausgenommen.

Die Kosten lassen sich aus denen von Volksbegehren und Volksentscheiden ableiten; diese Ableitung ist zurzeit noch nicht belastbar und wird nachgereicht.

Schluss

Mit diesem Gesetzentwurf wird der nicht ganz einfache Weg beschritten, den Entscheidungen des Hamburger Verfassungsgerichts gerecht zu werden und dennoch wirksame Regeln der direkten Demokratie in der Hamburgischen Verfassung zu verstärken. Der in Deutschland verbreiteten Rechtsauffassung des Vorrangs der parlamentarischen Demokratie vor der direkten Demokratie wurde so gut wie möglich Rechnung getragen; aber auch dem Grundsatz: Lieber kein als ein wirkungsloses demokratisches Instrument. Wir gehen davon aus, dass dieser Gesetzentwurf dem Verfassungsgericht zur Prüfung vorgelegt wird.

5. Synopse

Geltendes Recht · Entwurf (neuer Wortlaut) · Einzelbegründung. *Die dritte Spalte enthält die Einzelbegründung (besonderer Teil) zu jedem Änderungsbefehl.*

Geltendes Recht	Entwurf (neuer Wortlaut)	Einzelbegründung
Artikel 1 Nummern 1 bis 3 — Folgeänderungen		
Artikel 4 Absatz 3 Satz 3 verweist auf „Artikel 6 Absatz 4 Sätze 2 bis 4“.	1. In Artikel 4 Absatz 3 Satz 3 werden die Wörter „Artikel 6 Absatz 4 Sätze 2 bis 4“ durch die Wörter „Artikel 6 Absatz 4 Sätze 2 und 3“ ersetzt.	Nummer 1 — reine Folgeänderung zur Aufhebung des Artikels 6 Absatz 4 Satz 3. Inhaltlich keine Änderung.
Artikel 6 Absatz 4 Satz 3: Auf die von der Bürgerschaft beschlossenen Wahlgesetze wird das Referendum nach Artikel 50 Absatz 4 angewendet. Satz 4 betrifft durch Volksbegehren eingebrachte Wahlgesetze.	2. Artikel 6 Absatz 4 Satz 3 wird aufgehoben.	Nummer 2 — Folgeänderung. Satz 3 wendet das alte Referendum nach Artikel 50 Absatz 4 auf von der Bürgerschaft beschlossene Wahlgesetze an. Da Artikel 50 Absatz 4 aufgehoben wird, liefe der Verweis leer; die Sache erfasst künftig das allgemeine Vetorecht (Artikel 50a, besondere Maßgaben in Absatz 5). Satz 4 betrifft die Volksgesetzgebung nach Artikel 50 und bleibt unberührt.
Artikel 1 Nummer 3 — Änderungen des Artikels 50		
Artikel 50 Absatz 4: Referendum gegen Gesetze, die ein vom Volk beschlossenes Gesetz ändern — Auslöseschwelle 2,5 Prozent der Wahlberechtigten, Dreimonatsfrist, aufschiebende Wirkung.	3. Artikel 50 wird wie folgt geändert: a) Absatz 4 wird aufgehoben.	Nummer 3 Buchstabe a — zentrale Folgeänderung: Der enge Sonderfall wird durch das allgemeine Vetorecht (Artikel 50a) abgelöst. Die drei Eckwerte (2,5 Prozent, drei Monate, aufschiebende Wirkung) werden in Artikel 50a Absatz 1 fortgeführt.
Artikel 50 Absatz 4a (fünf Sätze): Bindung (1), Beseitigungsbeschluss (2), Verkündung (3), Dreimonatsfrist (4), „Absatz 4 Sätze 2 bis 5 ist sinngemäß anzuwenden“ (5). Die Sätze 4 und 5 sind das bisherige Referendumsrecht.	b) In Absatz 4a werden die Sätze 4 und 5 aufgehoben.	Nummer 3 Buchstabe b — Folgeänderung. Das Veto gegen den Beschluss, mit dem die Bürgerschaft die Bindungswirkung eines Volksentscheids aufhebt, ist nun unmittelbar in Artikel 50a Absatz 6 geregelt. Die bisherigen Sätze 4 und 5 (eigenes Referendumsrecht mit Verweis auf den aufgehobenen Absatz 4) werden daher aufgehoben; eine Doppelregelung wird vermieden.
Artikel 50 Absatz 4b Satz 11: Verweisung „... gelten Absätze 4 und 4a ...“.	c) In Absatz 4b Satz 11 werden die Wörter „gelten Absätze 4 und 4a“ durch die Wörter „gilt Absatz 4a“ ersetzt.	Nummer 3 Buchstabe c — Folgeänderung zur Aufhebung des Absatzes 4.
Artikel 50 Absatz 6: Zuständigkeit des Hamburgischen Verfassungsgerichts für die Volksgesetzgebung.	d) Absatz 6 wird aufgehoben. Der bisherige Absatz 7 behält seine Bezeichnung.	Nummer 3 Buchstabe d — Folgeänderung. Der Rechtsschutz wird im neuen Artikel 50b zusammengeführt und erweitert. Keine Umnummerierung, um Querverweise nicht zu stören; die Lücke bei Absatz 6 bleibt.
Artikel 1 Nummer 4 — Neuer Artikel 50a (Vetorecht)		
Kein allgemeines Vetorecht. Ein bürgerseitiges Referendum besteht heute nur in drei Sonderfällen (Artikel 50 Absatz 4, Artikel 6 Absatz 4, Artikel 50 Absatz 4a).	(1) Die Wahlberechtigten können gegen bestimmte von der Bürgerschaft beschlossene Gesetze ein Veto einlegen (Vetorecht). Ein Gesetz tritt nicht vor Ablauf von drei Monaten nach seiner Verkündung in Kraft. Absatz 2 nennt die Ausnahmen. Für Dringlichkeitsgesetze gilt Absatz 3. Innerhalb dieser Frist können zweieinhalb Prozent der Wahlberechtigten ein Referendumsbegehren stellen und damit verlangen, dass über das Gesetz eine Volksabstimmung (Referendum) durchgeführt wird. Kommt das Referendumsbegehren nicht zustande, tritt das Gesetz in Kraft. Kommt es zustande, tritt das Gesetz nicht vor Durchführung des Referendums in Kraft. Das Volk entscheidet über das Gesetz. Lehnt das	Absatz 1 überträgt die bereits in Artikel 50 angelegte Grundregelung auf das allgemeine Vetorecht. Die drei Eckwerte, drei Monate Frist, zweieinhalb Prozent für das Referendumsbegehren und die aufschiebende Wirkung, sind dem bisherigen Artikel 50 Absatz 4 entnommen. Die Regelung gilt nun nicht mehr nur für drei Sonderfälle, sondern allgemein. Die Ausnahmen regelt Absatz 2, die Dringlichkeit Absatz 3.

Geltendes Recht	Entwurf (neuer Wortlaut)	Einzelbegründung
	Referendum das Gesetz ab, tritt es nicht in Kraft.	
—	(2) Ein Veto ist ausgeschlossen über Bundesratsinitiativen, Haushaltspläne, Abgaben, Tarife der öffentlichen Unternehmen und Dienst- und Versorgungsbezüge (Artikel 50 Absatz 1 Satz 2). Ausgeschlossen ist es auch gegen Gesetze, soweit sie verbindliches Recht der Europäischen Union, zwingendes Bundesrecht oder eine bindende Entscheidung des Verfassungsgerichts umsetzen.	Zu Absatz 2. Absatz 2 nimmt die Gegenstände aus, bei denen ein Veto nicht passt. Die erste Gruppe ist dieselbe, die schon einer Volksinitiative verschlossen ist; Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 nennt sie. So macht das Veto dort halt, wo auch die Volksgesetzgebung haltmacht; insbesondere bleibt das Budgetrecht der Bürgerschaft unberührt. Die zweite Gruppe sind Gesetze, die nur höherrangiges Recht vollziehen; hier hat die Bürgerschaft keinen eigenen Spielraum, ein Veto liefere leer oder brächte das Land in Widerspruch zu höherrangigem Recht.
—	(3) Die Bürgerschaft kann ein Gesetz für dringlich erklären. Das Gesetz tritt dann abweichend von Absatz 1 an dem in ihm bestimmten Tag in Kraft, frühestens am Tag nach seiner Verkündung. Die Bürgerschaft beschließt die Dringlichkeit gesondert; sie benötigt dafür die Mehrheit ihrer gesetzlichen Mitgliederzahl. Ein Gesetz darf nur für dringlich erklärt werden, wenn sein unverzügliches Inkrafttreten erforderlich ist, um erhebliche Gefahren abzuwehren oder außergewöhnliche Notlagen zu bewältigen. Die Erklärung ist zu begründen.	Zu Absatz 3. Eine Dringlichkeitsregel ist, wie der Ausschlusskatalog des Absatzes 2, unverzichtbar, um die Handlungsfähigkeit des Staates jederzeit zu sichern. Damit dieser Weg nicht zur Umgehung des Vetorechts führt, ist er eng gebunden: thematisch an die beiden genannten Gründe und durch höhere Anforderungen an den Dringlichkeitsbeschluss der Bürgerschaft. Wie das Veto dann auch ein dringlich erklärtes Gesetz noch erreicht, regelt Absatz 4.
—	(4) Das Referendum findet am Tag der nächsten Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag statt. Es findet frühestens vier Monate und spätestens ein Jahr nach der Feststellung des Zustandekommens des Referendumsbegehrens statt. Fällt in diesen Zeitraum eine Wahl zum Europäischen Parlament oder zu den Bezirksversammlungen, kann das Referendum auch an diesem Tag stattfinden. Fällt in diesen Zeitraum keine dieser Wahlen, findet das Referendum an einem eigenen Abstimmungstag statt. Die Initiatoren eines Referendumsbegehrens können einen anderen Abstimmungstag innerhalb dieses Zeitraums beantragen. Die Bürgerschaft kann keinen anderen Abstimmungstag beantragen. Das Gesetz ist abgelehnt, wenn die Mehrheit der Abstimmenden und mindestens ein Fünftel der Wahlberechtigten gegen das Gesetz stimmt. Lehnt das Referendum ein dringlich erklärtes Gesetz ab, tritt das Gesetz vier Monate nach Bekanntgabe des Abstimmungsergebnisses außer Kraft. Die Bürgerschaft kann innerhalb dieser Frist die erforderlichen Maßnahmen treffen. Danach lebt das zuvor geltende Recht wieder auf, soweit die Bürgerschaft nichts anderes bestimmt. Sperrfristen für erneute gesetzgeberische Entscheidungen der Bürgerschaft zum Gegenstand des Referendums sind unzulässig. Artikel 50 Absatz 4b Satz 9 bleibt unberührt. Artikel 50 Absatz 5 gilt entsprechend.	Zu Absatz 4. Das Vetorecht schafft keine neuen Gesetze, sondern hält ein von der Bürgerschaft beschlossenes Gesetz auf; es ist ein nachträgliches, aufschiebendes Kontrollrecht. Die Bürgerschaft bleibt die Gesetzgeberin; das Volk kann ihr Gesetz aufhalten, nicht ersetzen. Daraus erklärt sich der Maßstab. Beim Volksentscheid liegen die Hürden auf der Zustimmung, beim Veto auf der Ablehnung; die Werte, die Mehrheit der Abstimmenden und ein Fünftel der Wahlberechtigten, sind aus Artikel 50 Absatz 3 übernommen und nur umgekehrt. Diese Umkehrung ist zugleich eine Erleichterung für die Bürgerschaft: Ihr genügt, dass ihr Gesetz nicht abgelehnt wird. Das Referendum findet möglichst an einem Wahltag statt; das sichert hohe Beteiligung und niedrige Kosten. Die Frist von vier Monaten lässt Zeit zur Vorbereitung, die Höchstfrist von einem Jahr verhindert ein jahrelanges Aufhalten. Einen anderen Tag können nur die Initiatoren beantragen, nicht die Bürgerschaft; so bleibt der Termin eindeutig. Eine Sonderstellung hat das dringlich erklärte Gesetz: Es ist als einziges schon in Kraft, weil seine sofortige Geltung nötig ist, um in einer Gefahr oder Notlage die Handlungsfähigkeit des Staates zu sichern. Dem Veto unterliegt es gleichwohl; sonst würde die Dringlichkeit zum Schlupfloch. Genau das geschah in der Schweiz: Dort waren dringlich erklärte Bundesgesetze bis 1949 dem Referendum ganz entzogen; erst die Volksinitiative „Rückkehr zur direkten Demokratie“ von 1949 unterstellte auch sie wieder dem Referendum. Wird ein dringlich erklärtes Gesetz abgelehnt, tritt es deshalb erst vier Monate nach Bekanntgabe außer Kraft. Sperrfristen sind unzulässig: Die Bürgerschaft behält auch hier das letzte Wort. Nachweis: Eidgenössische Volksabstimmung vom 11. September 1949 über die Volksinitiative «Rückkehr zur direkten Demokratie» (Artikel 89bis der

Geltendes Recht	Entwurf (neuer Wortlaut)	Einzelbegründung
		Bundesverfassung von 1874, AS 1949 1511).
—	(5) Für von der Bürgerschaft beschlossene Gesetze zur Änderung dieser Verfassung gelten die Absätze 1 bis 4 mit folgenden Maßgaben: Über solche Gesetze wird nur am Tag einer Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag abgestimmt. Sie sind abgelehnt, wenn auf die Ablehnung die Mehrheiten entfallen, die Artikel 50 Absatz 3 für die Annahme einer Verfassungsänderung verlangt. Für Gesetze zur Änderung des Wahlrechts zur Bürgerschaft oder zu den Bezirksversammlungen gelten die Absätze 1 bis 4 mit der Maßgabe, dass an die Stelle der Mehrheit der Abstimmenden zwei Drittel der Abstimmenden treten.	Zu Absatz 5. Die Quorenlogik bleibt dieselbe wie in Absatz 4, sie wird nur nach der Bedeutung des Gesetzes gestuft. Was das Parlament nur mit zwei Dritteln ändern kann, die Verfassung und das Wahlrecht, lässt sich auch nur mit zwei Dritteln per Veto aufhalten. Über verfassungsändernde Gesetze wird nur am Wahltag abgestimmt; für sie gilt der erhöhte Maßstab des Artikels 50 Absatz 3, auf den Absatz 5 verweist. Das Wahlrecht wird wie ein einfaches Gesetz behandelt, mit einer Abweichung: An die Stelle der Mehrheit treten zwei Drittel der Abstimmenden, weil auch das Parlament das Wahlrecht nur mit zwei Dritteln ändern kann (Artikel 6 Absatz 4). Das Fünftel der Wahlberechtigten bleibt das gewöhnliche. Auch hier behält die Bürgerschaft das letzte Wort.
—	(6) Die Absätze 1 bis 4 gelten entsprechend für Beschlüsse der Bürgerschaft, mit denen sie die Bindungswirkung eines Volksentscheids über eine andere Vorlage aufhebt (Artikel 50 Absatz 4a); an die Stelle der Verkündung des Gesetzes tritt die Verkündung des Beschlusses. Mehrere zustande gekommene Referendumsbegehren zum selben Gegenstand werden in einem Referendum zusammengefasst.	Zu Absatz 6. Das Vetorecht soll geschlossen in Artikel 50a stehen. Absatz 6 erstreckt es deshalb auf den Beschluss der Bürgerschaft, mit dem sie die Bindungswirkung eines Volksentscheids aufhebt (Artikel 50 Absatz 4a); da nicht ein Gesetz, sondern ein Beschluss verkündet wird, tritt dessen Verkündung an die Stelle der Verkündung des Gesetzes. Mehrere Referendumsbegehren zum selben Gegenstand werden in einem Referendum zusammengefasst, damit über dieselbe Sache nur einmal abgestimmt wird.
—	(7) Das Gesetz bestimmt das Nähere.	Absatz 7 übernimmt wortgleich Artikel 50 Absatz 7 Satz 1 und ist wie dieser selbsterklärend; das Nähere bleibt dem Ausführungsgesetz vorbehalten. Bewusst ohne eigene Begründung.
Artikel 1 Nummer 4 — Neuer Artikel 50b (Verfassungsgerichtliche Überprüfung)		
Artikel 50 Absatz 6 (geltender Wortlaut): „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. Volksbegehren und Volksentscheid ruhen während des Verfahrens.“	(1) Das Hamburgische Verfassungsgericht entscheidet über die Durchführung von Volksbegehren, Volksentscheiden, Bürgerschaftsreferenden und Referenden nach Artikel 50a. Es entscheidet auch über die Rechtmäßigkeit einer Dringlichkeitserklärung nach Artikel 50a Absatz 3. Antragsberechtigt sind der Senat, die Bürgerschaft, ein Fünftel der Abgeordneten der Bürgerschaft sowie die Initiatoren einer Volksinitiative, eines Referendumsbegehrens oder eines Bürgerschaftsreferendums.	Zu Absatz 1 (Antragsbefugnis und Prüfungsgegenstand). Die ausdrückliche Verankerung der Antragsbefugnis schließt eine Lücke im geltenden Recht. Das Hamburgische Verfassungsgericht hat in zwei Urteilen vom 4. Juli 2025 die Anträge der Volksinitiative „Schluss mit Gendersprache in Verwaltung und Bildung“ mangels Antragsbefugnis verworfen (HVerfG 4/24) und klargestellt, dass auch eine Vertrauensperson im eigenen Namen eine Antragsbefugnis weder aus dem Volksabstimmungsgesetz noch unmittelbar aus der Verfassung herleiten kann (HVerfG 4/25). Artikel 50b gibt den Initiatoren einer Volksinitiative, eines Referendumsbegehrens und eines Bürgerschaftsreferendums eine ausdrückliche, in der Verfassung verankerte Antragsbefugnis; Antragsteller ist die Initiative, vertreten durch ihre Initiatoren.
—	(2) Volksbegehren, Volksentscheid, Referendumsbegehren und Referendum ruhen während des Verfahrens. Ein Verfahren über die Rechtmäßigkeit einer Dringlichkeitserklärung hindert das sofortige Inkrafttreten des Gesetzes nicht.	Zu Absatz 2 (Ruhen; Wirksamkeit der Dringlichkeit). Während eines Verfahrens ruhen die Verfahren. Ein Verfahren über die Rechtmäßigkeit einer Dringlichkeitserklärung hindert das sofortige Inkrafttreten nicht — sonst ließe sich die gerade für Eilfälle geschaffene sofortige Geltung durch ein Gerichtsverfahren wieder aufheben.

Geltendes Recht	Entwurf (neuer Wortlaut)	Einzelbegründung
Artikel 1 Nummer 5 und Artikel 2		
Artikel 65 Absatz 3 Nummer 5: Verweisung „(Artikel 50 Absatz 6)“.	5. In Artikel 65 Absatz 3 Nummer 5 wird die Angabe „(Artikel 50 Absatz 6)“ durch die Angabe „(Artikel 50b)“ ersetzt.	Nummer 5 — Folgeänderung: Die verfassungsgerichtliche Zuständigkeit ist nun in Artikel 50b geregelt.
—	Artikel 2 — Inkrafttreten und Übergang (1) Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft. (2) Die Aufhebung des Artikels 50 Absatz 4 tritt erst in Kraft, wenn das Gesetz nach Artikel 50a Absatz 7 (Ausführungsgesetz) in Kraft tritt. Bis dahin gelten seine Vorschriften für das Vetorecht nach Artikel 50a entsprechend. (3) Auf das Ausführungsgesetz findet das Vetorecht ein Jahr lang keine Anwendung.	Zu Artikel 2. Das Vetorecht soll von Anfang an ausgeübt werden können und nicht erst auf das Ausführungsgesetz warten müssen. Deshalb hebt Absatz 2 den bisherigen Artikel 50 Absatz 4 erst dann auf, wenn das Ausführungsgesetz in Kraft tritt; bis dahin gelten dessen Vorschriften für das Vetorecht nach Artikel 50a entsprechend. So läuft das Vetorecht nicht dadurch leer, dass ein Ausführungsgesetz ausbleibt. Absatz 3 nimmt allein das Ausführungsgesetz für ein Jahr vom Vetorecht aus. Dieses Gesetz schafft erst die Verfahrensregeln; unterläge es selbst sofort dem Veto, könnte es durch ein Referendum aufgehalten werden, bevor es diese Regeln bereitstellt. Die Jahresfrist gibt der Bürgerschaft Zeit, es ungestört zu beschließen. Danach wird es behandelt wie jedes andere Gesetz.