

Stellungnahme von Mehr Demokratie e. V. Landesverband Hamburg

zur geplanten Änderung des Hamburgischen Volksabstimmungsgesetzes

Anhörung des Verfassungs- und Bezirksausschusses am 28. Mai 2026

1. Vorbemerkung

Mehr Demokratie e. V. bedankt sich für die Einladung zur Anhörung des Verfassungs- und Bezirksausschusses der Hamburgischen Bürgerschaft.

Die direkte Demokratie ist in Hamburg über Jahrzehnte gewachsen. Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide sind heute ein fester Bestandteil der politischen Kultur dieser Stadt. Sie ermöglichen Bürgerinnen und Bürgern, auch zwischen Wahlen Sachfragen auf die politische Agenda zu setzen, öffentliche Debatten anzustoßen und verbindliche Entscheidungen herbeizuführen.

Mehr Demokratie hat diese Entwicklung seit vielen Jahren begleitet und mitgestaltet. Unser Ziel ist nicht die Schwächung der **repräsentativen** Demokratie. Im Gegenteil: Wir sind überzeugt, dass direkte Demokratie die repräsentative Demokratie ergänzt, belebt und stärkt. Bürgerbeteiligung, parlamentarische Beratung und Volksgesetzgebung sollten nicht gegeneinander ausgespielt werden. Sie gehören zusammen.

Die vorliegenden Vorschläge zur Änderung des Volksabstimmungsgesetzes betreffen zentrale Fragen der direkten Demokratie in Hamburg: Finanzierung und Transparenz von Volksinitiativen, mögliche Spendenverbote, die Rolle staatlicher Stellen im Abstimmungsprozess sowie die Frage der Zustimmungsquoren.

Mehr Demokratie erkennt an, dass Transparenz, Integrität und Fairness demokratischer Verfahren wichtige Ziele sind. Wir wenden uns jedoch gegen Regelungen, die Volksinitiativen unverhältnismäßig belasten, ehrenamtliches Engagement erschweren oder den Eindruck erwecken, erfolgreiche Volksentscheide sollten nachträglich zum Anlass genommen werden, die Hürden für künftige Verfahren zu erhöhen.

Unser Maßstab ist: Transparenz ja – aber fair, verhältnismäßig und für Bürgerinitiativen praktisch erfüllbar.

2. Verfassungsrechtlicher Ausgangspunkt

Die Grundlage der Volksgesetzgebung ergibt sich aus dem Demokratieprinzip. Nach Artikel 20 Absatz 2 Grundgesetz geht alle Staatsgewalt vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen sowie durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.

Volksabstimmungen sind damit keine Ausnahme vom demokratischen Normalfall. Sie sind eine eigenständige Form demokratischer Willensbildung.

Parteien haben ebenfalls eine wichtige verfassungsrechtliche Funktion. Nach Artikel 21 Grundgesetz wirken sie an der politischen Willensbildung des Volkes mit. Zugleich verpflichtet Artikel 21 die Parteien ausdrücklich, über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft zu geben.

Daraus folgt jedoch nicht, dass Volksinitiativen und Parteien gleichbehandelt werden können. Parteien und Volksinitiativen unterscheiden sich grundlegend.

Parteien sind dauerhaft organisiert. Sie stellen sich regelmäßig zur Wahl. Sie verfügen über Mitgliederstrukturen, Geschäftsstellen, haupt- und ehrenamtliche Funktionsträgerinnen und Funktionsträger, professionelle Verwaltungsstrukturen und staatliche Teilfinanzierung.

Volksinitiativen entstehen dagegen meist aus einem konkreten Anliegen heraus. Sie sind zeitlich begrenzt, in aller Regel ehrenamtlich getragen und verfügen häufig nicht über professionelle Buchhaltung, juristische Beratung oder dauerhafte Organisation.

Der Vergleich zwischen Parteien und Volksinitiativen ist daher nur begrenzt tragfähig. Einzelne Transparenzregeln können übertragbar sein. Eine systematische Gleichsetzung ist sachlich nicht korrekt.

3. Volksinitiativen kosten Geld

Wer mehr Transparenz und Rechenschaft von Volksinitiativen verlangt, muss deshalb zugleich faire Rahmenbedingungen schaffen. Es ist nicht ausgewogen, die Pflichten deutlich zu erhöhen, ohne die finanzielle und organisatorische Ausstattung der Initiativen zu verbessern.

Direkte Demokratie verursacht erhebliche Kosten. Unterschriftensammlung, Öffentlichkeitsarbeit, Druckkosten, Veranstaltungen, Rechtsberatung, digitale Kommunikation, Datenschutz und Organisation sind für ehrenamtlich getragene Initiativen eine große Herausforderung.

Wer Volksinitiativen wirtschaftlich schlechter stellt, erweist der Demokratie einen Bärendienst. Wer Transparenz politischer Einflussnahme verbessern will, sollte sich mit professionellen Interessenvertretungen und wirtschaftlichen Akteuren beschäftigen.

4. Direkte Demokratie stärkt Vertrauen und demokratische Selbstwirksamkeit

Unsere Demokratie steht unter Druck. Viele Menschen erleben politische Entscheidungen als fern, schwer beeinflussbar oder unzureichend nachvollziehbar. Dieses Gefühl kann zu Frustration, Rückzug oder Protest führen.

Direkte Demokratie kann dem entgegenwirken. Sie gibt Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, eigene Anliegen einzubringen, öffentliche Debatten anzustoßen und konkrete politische Entscheidungen mitzugestalten.

Volksinitiativen entstehen häufig dort, wo Bürgerinnen und Bürger den Eindruck haben, dass ein Thema im parlamentarischen Prozess nicht ausreichend berücksichtigt wird. Sie sind deshalb kein Angriff auf das Parlament, sondern ein demokratischer Impuls. Sie können Konflikte sichtbar machen, parlamentarische Beratungen anstoßen und Kompromisse ermöglichen.

Hamburg hat mit seiner dreistufigen Volksgesetzgebung bereits ein anspruchsvolles Verfahren. Eine Initiative muss zunächst Unterstützung gewinnen, dann ein Volksbegehren organisieren und schließlich – falls keine Einigung erzielt wird – einen Volksentscheid bestehen. Dieses Verfahren dauert regelmäßig Jahre, ist öffentlich sichtbar und wird verfassungsrechtlich überprüft.

Gerade diese Mehrstufigkeit schützt vor kurzfristigen Stimmungen. Sie macht deutlich: Volksgesetzgebung in Hamburg ist kein populistisches Schnellverfahren, sondern ein geregelter, anspruchsvoller und demokratisch kontrollierter Prozess.

5. Zur Finanzierung von Volksinitiativen

Volksinitiativen sind überwiegend ehrenamtlich getragen. Dennoch kostet demokratische Beteiligung Geld. Bereits das Sammeln von Unterschriften verursacht erhebliche Kosten. Hinzu kommen Ausgaben für Druck, Veranstaltungen, rechtliche Beratung, Öffentlichkeitsarbeit, digitale Infrastruktur und Organisation.

Die derzeitige Kostenerstattung ist aus Sicht von Mehr Demokratie nicht ausreichend. Statt Volksinitiativen weitere kostenintensive Bürokratiepflichten aufzuerlegen, sollte der Gesetzgeber für eine auskömmliche Finanzierung der direkten Demokratie aufkommen.

Transparenz darf nicht dazu führen, dass nur noch finanzstarke oder professionell unterstützte Initiativen ein Volksbegehren ordnungsgemäß durchführen können.

6. Geld allein entscheidet keine Volksentscheide

In der Debatte wird mitunter der Eindruck erweckt, finanzielle Mittel könnten den Erfolg einer Volksinitiative maßgeblich bestimmen. Diese Sichtweise greift zu kurz.

Entscheidend für den Erfolg einer Volksinitiative ist die gesellschaftliche Überzeugungskraft ihres Anliegens. Geld kann Aufmerksamkeit schaffen, Materialien finanzieren und Organisation erleichtern. Es ersetzt aber nicht Vertrauen, Glaubwürdigkeit, Zustimmung und ehrenamtliches Engagement.

Die jüngsten Volksentscheide zeigen dies deutlich: Der Zukunftsentscheid wurde angenommen, während der Volksentscheid zum Grundeinkommen abgelehnt wurde. Dies spricht dafür, dass Bürgerinnen und Bürger sehr wohl zwischen Anliegen unterscheiden und ihre Entscheidung eigenständig treffen.

Gerade deshalb sollte der Gesetzgeber vorsichtig sein, aus einzelnen Finanzierungsfragen eine generelle Skepsis gegenüber Volksinitiativen abzuleiten.

7. Zu Spenden aus dem Ausland

Mehr Demokratie erkennt an, dass intransparente Finanzflüsse aus dem Ausland ein Risiko für demokratische Prozesse darstellen können. Verdeckte Einflussnahme, Strohmannkonstruktionen, staatlich gelenkte Finanzierung oder strategische Interessen können demokratisches Vertrauen beschädigen.

Dieses Risiko darf nicht ignoriert werden. Es sollte aber sachlich und zielgenau reguliert werden.

Volksinitiativen unterscheiden sich von verdeckter Lobbyarbeit. Ihr Gegenstand ist öffentlich. Die Vertrauenspersonen sind bekannt. Der Text der Vorlage liegt offen. Der Prozess dauert regelmäßig über längere Zeit. Die Öffentlichkeit, die Medien, die Bürgerschaft und die Landesabstimmungsleitung begleiten das Verfahren.

Eine ausländische Finanzierung führt daher nicht automatisch zu illegitimer Einflussnahme. Entscheidend ist, ob sie transparent, nachvollziehbar und mit demokratischen Maßstäben vereinbar ist.

Sinnvoll können insbesondere Regelungen sein zu:

- Spenden ausländischer staatlicher Stellen,
- Spenden staatlich kontrollierter Unternehmen,
- Spenden aus nicht transparenten Drittstaatenstrukturen,
- Strohmannspenden,
- Großspenden, die vor der Abstimmung offengelegt werden sollten.

Nicht sachgerecht wäre dagegen ein pauschaler Generalverdacht gegenüber zivilgesellschaftlicher grenzüberschreitender Unterstützung. Viele politische Themen – etwa Klimaschutz, Menschenrechte, Demokratie, soziale Gerechtigkeit oder Rechtsstaatlichkeit – haben überregionale oder internationale Bezüge.

Entscheidend ist deshalb rechtzeitige Transparenz. Wenn erhebliche finanzielle Unterstützung vorliegt, sollten Bürgerinnen und Bürger dies vor der Abstimmung wissen können.

8. Transparenzregeln müssen für alle relevanten Akteure gelten

Die geplanten Regelungen dürfen nicht einseitig nur die offizielle Volksinitiative belasten. In Abstimmungskämpfen können auch andere Akteure erheblichen Einfluss nehmen: Unternehmen, Verbände, Stiftungen, Parteien, professionelle Kampagnenorganisationen oder Gegeninitiativen.

Wenn Transparenz das Ziel ist, muss sie für alle relevanten Akteure gelten, die in erheblichem Umfang in den Abstimmungskampf eingreifen. Andernfalls entsteht eine Schieflage: Die offizielle Initiative wird streng reguliert, während finanzstarke Gegenkampagnen oder externe Interessenvertretungen weniger sichtbar bleiben.

Mehr Demokratie empfiehlt daher, Transparenzpflichten angemessen zu denken. Erhebliche finanzielle Unterstützung für oder gegen eine Vorlage sollte nach vergleichbaren Maßstäben offengelegt werden.

Dabei muss aber zugleich sichergestellt werden, dass kleine Vereine, ehrenamtliche Gruppen und einzelne Bürgerinnen und Bürger nicht überfordert werden. Es braucht klare Schwellen, einfache Verfahren und eine Konzentration auf wirklich erhebliche Einflussnahme.

9. Zum Vergleich mit Referenden von oben und Populismus

Die Sorge vor populistischer Instrumentalisierung direkter Demokratie ist nicht grundsätzlich unbegründet. Internationale Beispiele zeigen, dass insbesondere kurzfristige, von Regierungen angesetzte Referenden problematisch sein können, wenn sie der Machtsicherung, Polarisierung oder Mobilisierung dienen.

Das Hamburger Modell für Volksinitiativen unterscheidet sich davon grundlegend. Es ist „von unten“ initiiert, mehrstufig, rechtlich geregelt und zeitlich anspruchsvoll. Sie verlangt langfristige Mobilisierung, öffentliche Diskussion und rechtliche Prüfung.

Gerade diese Struktur wirkt - anders als die Regeln für Bürgerschaftsreferenden - populistischen Schnellschüssen entgegen. Wer Populismus verhindern will, sollte nicht die mehrstufige Volksgesetzgebung schwächen, sondern die aktuell geltenden Regeln für Bürgerschaftsreferenden überprüfen.

Direkte Demokratie ist nicht automatisch populistisch. Sie wird problematisch, wenn sie schlecht ausgestaltet ist. Hamburg hat hier im bundesweiten Vergleich ein starkes und verantwortungsvolles Verfahren entwickelt.

10. Zur Rolle des Senats und zur geplanten Änderung von § 31 VAbstG

Die geplante Änderung von § 31 VAbstG betrifft eine besonders sensible Frage: die Rolle staatlicher Stellen im Abstimmungskampf.

Nach geltendem Recht führt der Senat das Volksbegehren durch. Er hat damit eine besondere Verantwortung für die Fairness des Verfahrens. Diese Rolle unterscheidet sich von der Rolle politischer Akteure im parlamentarischen Meinungskampf.

Selbstverständlich haben Senatorinnen und Senatoren persönliche politische Überzeugungen. Sie bleiben Bürgerinnen und Bürger. Zugleich sind sie Amtsträgerinnen und Amtsträger mit besonderer Autorität, öffentlicher Sichtbarkeit und Zugang zu staatlichen Kommunikationsmitteln und Medien.

Deshalb muss zwischen persönlicher, parteipolitischer und amtlicher Äußerung klar unterschieden werden. In der öffentlichen Wahrnehmung ist diese Trennung allerdings nicht immer leicht nachvollziehbar. Äußerungen von Senatsmitgliedern haben regelmäßig ein besonderes Gewicht.

Mehr Demokratie hält es deshalb für richtig, dass staatliche Stellen im Zusammenhang mit Volksabstimmungen besondere Zurückhaltung üben. Amtliche Informationen über Verfahren, Fristen, rechtliche Folgen und Umsetzungsmöglichkeiten sind zulässig und notwendig. Eine einseitige staatliche Kampagne für oder gegen eine Vorlage darf es jedoch nicht geben.

11. Zum Zustimmungsquorum

Mehr Demokratie setzt sich seit langem für niedrige und faire Quoren ein. Zustimmungsquoren sind problematisch, weil sie Nichtabstimmung faktisch als Nein-Stimme wirken lassen. Sie können dazu führen, dass Gegnerinnen und Gegner einer Vorlage nicht für ein Nein werben, sondern strategisch auf geringe Beteiligung setzen.

Die vorgeschlagene Erhöhung des Zustimmungsquorums bei Volksentscheiden an Nicht-Wahltagen von 20 % auf 25 % lehnen wir daher ab.

Eine solche Erhöhung würde die direkte Demokratie deutlich erschweren. Sie würde insbesondere Initiativen treffen, die über weniger finanzielle oder organisatorische Ressourcen verfügen. Zudem entsteht angesichts der aktuellen Debatte der Eindruck, dass ein erfolgreicher Volksentscheid zum Anlass genommen wird, die Schwelle für künftige Verfahren anzuheben.

Das wäre demokratiepolitisch problematisch.

12. Keine Frontstellung zwischen Parlament und Zivilgesellschaft

Mehr Demokratie hält es für wichtig, dass die aktuelle Debatte nicht zu einer Frontstellung zwischen Parlament und Zivilgesellschaft führt.

Parlamentarische Demokratie und direkte Demokratie sind keine Gegner. Volksinitiativen sind ein ergänzendes Instrument, mit dem Bürgerinnen und Bürger Sachfragen aufgreifen und in das politische System einspeisen können.

Viele Volksinitiativen führen nicht zu Volksentscheiden, sondern zu Beratungen, Kompromissen oder Teilübernahmen. Gerade darin liegt ein großer Wert. Die Möglichkeit eines Volksentscheids erhöht die Bereitschaft, Anliegen ernsthaft zu behandeln und Lösungen zu suchen.

Ein erfolgreicher Volksentscheid drückt den demokratischen Willen der Abstimmenden unter den geltenden Regeln aus. Nichtabstimmenden nachträglich eine bestimmte gegenteilige Meinung zu unterstellen, ist spekulativ und demokratisch nicht tragfähig. Bei Wahlen wird Nichtwählerinnen und Nichtwählern ebenfalls keine bestimmte politische Position zugerechnet.

Demokratische Mehrheiten entstehen durch abgegebene Stimmen unter den geltenden Regeln. Diese Regeln sollten nicht nachträglich infrage gestellt werden, wenn ein Ergebnis politisch unbequem ist.

13. Bürgerbeteiligung insgesamt stärken

Die richtige Antwort auf sinkendes Vertrauen in politische Institutionen und Parteien ist nicht weniger Beteiligung, sondern bessere Beteiligung.

Hamburg sollte die aktuelle Debatte zum Anlass nehmen, Bürgerbeteiligung insgesamt weiterzuentwickeln. Dazu gehören:

- stärkere informelle Beteiligung,
- bessere Beteiligungsberichte,
- transparente Evaluation von Beteiligungsverfahren,
- Ausbau digitaler Beteiligungsangebote,
- Einsatz von Bürgerräten bei komplexen Zukunftsfragen,
- bessere Verzahnung von Bürgerräten, parlamentarischer Beratung und direkter Demokratie,

Je früher Bürgerinnen und Bürger wirksam beteiligt werden, desto häufiger können Konflikte im Dialog gelöst werden. Direkte Demokratie bleibt dennoch als verbindliches Beteiligungsrecht unverzichtbar.

14. Schlussbemerkung

Hamburg hat sich über Jahrzehnte den Ruf einer Stadt mit starker direkter Demokratie erarbeitet. Dieser Ruf ist ein demokratisches Kapital.

Die aktuellen Herausforderungen der Demokratie werden nicht dadurch gelöst, dass Bürgerrechte erschwert werden.

Mehr Demokratie unterstützt Reformen, die Transparenz, Fairness und Vertrauen stärken. Wir lehnen jedoch Änderungen ab, die Volksinitiativen unter Generalverdacht stellen, staatliche Kommunikationsmacht ausweiten oder die Hürden für erfolgreiche Bürgerbeteiligung erhöhen.

Hamburg braucht eine starke repräsentative Demokratie und eine starke direkte Demokratie. Beides gehört zusammen.

Für Nachfragen stehen wir gerne zur Verfügung.