

§ 46
Bürgerentscheid

***Absatz 1:** Nach der Entscheidung über das Zustandekommen eines Bürgerbegehrens ist das Bürgerbegehren in der Bezirksverordnetenversammlung umgehend zu beraten; die Vertrauenspersonen haben ein Recht auf Anhörung in den zuständigen Ausschüssen. Die Trägerinnen und Träger des Begehrens sind von der Bezirksverordnetenversammlung oder den zuständigen Ausschüssen innerhalb einer Frist von zwei Monaten anzuhören. Im Anschluss können die Vertrauenspersonen Änderungen vornehmen, sofern diese zu keiner wesentlichen Veränderung des Begehrens führen. Sofern die Bezirksverordnetenversammlung dem Anliegen des Bürgerbegehrens nicht innerhalb von zwei Monaten unverändert oder in einer Form, die von den benannten Vertrauenspersonen gebilligt wird, zustimmt, wird über den Gegenstand des Bürgerbegehrens ein Bürgerentscheid durchgeführt. Die Bezirksverordnetenversammlung kann im Rahmen des Bürgerentscheids eine konkurrierende Vorlage zur Abstimmung unterbreiten. Das Bezirksamt setzt den Abstimmungstermin umgehend auf einen Sonn- oder Feiertag fest, der innerhalb eines Zeitraums von vier Monaten nach der Entscheidung über das Zustandekommen des Bürgerbegehrens liegt. Findet frühestens zwei Monate und nicht später als acht Monate nach der Entscheidung über das Zustandekommen des Bürgerbegehrens eine Wahl, ein Volksentscheid oder ein anderer Bürgerentscheid statt, setzt das Bezirksamt den Tag dieser Wahl, dieses Volksentscheids oder dieses anderen Bürgerentscheids als Abstimmungstermin fest. Mit Zustimmung der Vertrauenspersonen kann das Bezirksamt von der Vorgabe nach Satz 5 abweichen und einen anderen Sonn- oder Feiertag innerhalb des in Satz 4 genannten Zeitraums von vier Monaten als Abstimmungstermin festsetzen.*

(1) Die Vorschriften über den Bürgerentscheid knüpfen zwar unmittelbar an die Voraussetzungen eines Bürgerbegehrens an, sind aber an sich die „Kernelemente der Reform“¹; sie regeln das Verfahren, wie im **Einzeln** der Bürgerwille an die Stelle der **Beschlusskompetenz** der BVV tritt. Damit ist jedoch „weder ein Eingriff in den Kernbereich der Exekutive noch eine Einschränkung der Handlungsfähigkeit der Verwaltung zu befürchten“². „Denn das Ergebnis des Bürgerentscheides hat die gleiche rechtliche Wirkung wie ein Beschluss der BVV“³, die verfassungsrechtlich ebenfalls Teil der ausführenden Gewalt ist.

¹ Stellungnahme von Mehr Demokratie e. V. vom 4. März 2005 zur Anhörung des Ausschusses für Verwaltungsreform, Kommunikations- und Informationstechnik des Abgeordnetenhauses von Berlin am 10. März 2005 (Anlage zum Wortprotokoll der 44. Sitzung, TOP 2).

² Vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes zur „Vereinbarkeit von bezirklichen Bürgerentscheiden mit der Verfassung von Berlin und mit dem Grundgesetz“ vom 14. Dezember 2004.

³ Vgl. Begründung zu Artikel I des Siebten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes im Antrag der SPD-Fraktion, PDS-Fraktion, Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und FDP-Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin (15/3708) vom 24. Februar 2005 über „Mehr Demokratie für Berlinerinnen und Berliner (II)“.

(2) Da das BA nach § 45 Absatz 11 verpflichtet ist, die BVV unmittelbar über das Zustandekommen eines Bürgerbegehrens zu unterrichten, erfolgt eine Befassung in der BVV nach Satz 1 „umgehend“ im Sinne von `unverzüglich`. Insoweit ist die Vorlage im Regelfall auf die Tagesordnung der nächsten ordentlichen Sitzung zu nehmen. Ergebnis einer interfraktionellen Vorberatung (z. B. im Ältestenrat) kann auch ein anderes Verfahren beinhalten (z. B. eine Vorabüberweisung im Sinne von § 32 Absatz 4 GO des Abgeordnetenhauses, soweit die GO-BVV ein solches Verfahren zulässt), das die knappen Fristen berücksichtigt. Der Gesetzgeber hat das Beratungsregime der BVV zu Anträgen und Vorlagen (ausführlich § 8) beschränkt. Die Herbeiführung eines Beschlusses ohne vorherige Ausschussüberweisung wäre von dem Wortlaut der Vorschrift im Hinblick auf das Anhörungsrecht der Vertrauenspersonen (ausführlich **Rdnr. 3**) nicht gedeckt. Dagegen ist eine Beratung in mehreren Ausschüssen entgegen dem Wortlaut („den zuständigen Ausschüssen“) nach dem Sinn und Zweck der Norm, die Vertrauenspersonen an der Beratung ihres Bürgerbegehrens angemessen zu beteiligen, nicht zwingend.

(3) Vor einer Beschlussfassung in der BVV über ein Bürgerbegehren ist nach dem zweiten Halbsatz eine mündliche Beteiligung (Anhörung) der Vertrauenspersonen zwingend vorgesehen. Die Regelung ist insoweit eine spezielle Norm zum Rederecht von Personen, die nicht Mitglieder eines Ausschusses sind (ausführlich § 9). Das Rederecht der Vertrauenspersonen darf nicht übertragen werden. Es ist vielmehr Teil der rechtsgeschäftlichen Vertretung der Trägerin. Es ist davon auszugehen, dass Erklärungen (Äußerungen) nur als verbindlich anzusehen sind, wenn sie von mindestens zwei Vertrauenspersonen abgegeben werden (ausführlich § 45). Da das Anhörungsrecht im Ausschuss im Rahmen eines Anwesenheits- und Teilnahmerechts geltend zu machen ist, darf auf die Durchführung der Sitzung mit einer entsprechenden Tagesordnung auch dann nicht verzichtet werden, wenn zuvor dafür kein Bedarf signalisiert wird. Das Rederecht von Dritten geht grundsätzlich mit einem `Konfrontationsrecht` der Mitglieder des Ausschusses einher, über Fragen zu dem mit dem Bürgerbegehren transportierten Anliegen in eine Erörterung mit den Vertrauenspersonen einzutreten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass regelhaft auch BD Teil im sachlich zuständigen Ausschuss sind, die an interfraktionellen Absprachen über Verfahren nicht beteiligt sind.

(4) Die Durchführung eines Bürgerentscheides kann vermieden werden. Die Steuerung dieses kommunalpolitischen Prozesses innerhalb der genannten Frist von zwei Monaten obliegt nach **Satz 2** der BVV; die Vorschrift knüpft insoweit an vorliegende Erfahrungen in anderen Bundesländern an. Zu den über ein Bürgerbegehren transportierten Anliegen wird dort überwiegend die Zustimmung der kommunalen Vertretungskörperschaft erteilt⁴. Sofern die BVV demnach einen wortgleichen Beschluss fasst, ist dieses **besondere** Verwaltungsverfahren beendet. Die zweite Alternative unterstreicht den dialogischen Aushandlungsprozess einer kommunalpolitischen Entscheidung. Die Billigung durch zumindest zwei der drei Vertrauenspersonen (ausführlich § 45) ist jedoch wegen des insoweit eindeutigen Wortlauts zwingend⁵.

⁴ Stellungnahme von Mehr Demokratie e. V. vom 4. März 2005 zur Anhörung des Ausschusses für Verwaltungsreform, Kommunikations- und Informationstechnik des Abgeordnetenhauses von Berlin am 10. März 2005, hier: Fünf Jahre direkte Bürgerbeteiligung in Hamburg, Hans-Peter Bull (Hrsg.), Landeszentrale für politische Bildung und Senatsamt für Bezirksangelegenheiten, Hamburg 2001 (Anlage zum Wortprotokoll der 44. Sitzung, TOP 2).

⁵ Vgl. Beschluss des Hamburgischen OVG vom 10. Juni 2009 (2 Bs 71/09), der wegen des in dieser Hinsicht vergleichbaren Kommunalrechts beachtenswert ist; (DÖV 2009, S. 724).

(5) Der Gegenstand des Bürgerbegehrens, also der mit Bejahung oder Verneinung zu beantwortende Wortlaut zur Herbeiführung einer Entscheidung, eines Ersuchens oder Empfehlung (ausführlich § 45), ist wortgleich im Rahmen des Bürgerentscheides zur Abstimmung zu stellen⁶. „Die Abstimmungsfrage muss (...) den durch das vorangegangene Bürgerbegehren (...) bestimmten Entscheidungsgegenstand korrekt widerspiegeln.“⁷ Selbst redaktionelle Änderungen (durch die Vertrauenspersonen und/oder durch das BA) sollten insoweit unterlassen werden, um das Verfahren in dieser Hinsicht **verwaltungsgerichtlich nicht** angreifbar zu machen.

(6) **Satz 3** setzt einen Beschluss der BVV voraus, der den Wortlaut der konkurrierenden Abstimmungsfrage beinhalten sollte; ein Ersuchen an das BA, einen entsprechenden Text vorzulegen, ist zwar möglich, jedoch im Hinblick auf einzuhaltende Fristen **nicht praktikabel**. Die Beteiligung der BVV an einem Bürgerentscheid ist erst nach dem Beschluss des BA über das Zustandekommen eines Bürgerbegehrens (ausführlich § 45) sinnvoll, sollte dann jedoch unmittelbar nach diesem Zeitpunkt entschieden werden, um die Vorbereitung des Abstimmungsverfahrens nicht zu verzögern.

⁶ Anlässlich der kommunalpolitischen Auseinandersetzung auch über die Fragestellung zum (erfolgreichen) Bürgerentscheid gegen die Ausdehnung der Parkraumbewirtschaftung in Charlottenburg-Wilmersdorf am 23. Oktober 2007 hatte die FDP-Fraktion im Parlament beantragt, § 46 Abs. 3 u. a. dahingehend zu ergänzen, „die Fragestellung des Bürgerentscheids (...) klar und verständlich“ zu formulieren (Antrag über ein Gesetz für mehr Verständlichkeit von Volks- und Bürgerentscheiden vom 19. September 2007 [16/0831]); in der Plenarsitzung am 14. Februar 2008 verwarf die Koalition diese Initiative jedoch (Beschlussempfehlung des Hauptausschusses vom 13. Februar 2008 [16/1179]). Ein derartiger Qualitätsanspruch existiert in anderen Ländern (neben der generell normierten Ja-Nein-Frage, der Schriftform und überwiegend dem Erfordernis eines finanziellen Deckungsvorschlags) lediglich als „knappe Form“ nach § 17 Abs. 3 Satz 4 Thüringer Kommunalordnung.

⁷ Stellungnahme des Senats zu dem genannten Antrag vom 8. Oktober 2007.

(7) Zumindest bei einer Angelegenheit mit kommunalpolitischer Bedeutung, zu der ein Bürgerbegehren erfolgreich war, hat sich die BVV mit dem Sachgegenstand in der Regel frühzeitig befasst; dies erschließt sich bereits aus der Unterrichtsverpflichtung des BA gegenüber der BVV über künftige Vorhaben (ausführlich § 15). Sie wird mithin insbesondere in einem solchen Fall prüfen, zum Bürgerentscheid eine konkurrierende Vorlage zur Abstimmung zu stellen⁸. Eine solche Vorlage durch die BVV stellt eine Mischung zwischen der direkten und der repräsentativen Entscheidungsfindung dar, die in dieser kommunalrechtlichen Form nicht flächendeckend existiert⁹. In diesem Zusammenhang sollte berücksichtigt werden, dass sich die BVV durch Wahrnehmung ihres Entscheidungsrechts oder eine Beschlussfassung über ein Ersuchen oder eine Empfehlung bereits positioniert hat bzw. es im Zuge der kommunalpolitischen Debatte über ein eingeleitetes Bürgerbegehren `nachholt`. Insoweit richtet sich die **direktdemokratische** Initiative regelmäßig gegen die (Mehrheit der) BVV. Abgesehen von der Möglichkeit, die abstimmungsberechtigte Einwohnerschaft durch eine eigenständige Vorlage, also ohne ein vorlaufendes Bürgerbegehren, zur Entscheidung einer (herausragenden) kommunalpolitischen Angelegenheit aufzufordern (ausführlich § 47), hat der Berliner Gesetzgeber jedoch im Rahmen der Evaluation¹⁰ verdeutlicht, dass diese Variante erhalten werden soll.

(8) Die Festlegung des Datums nach **Satz 4** erfolgt durch Beschluss im BA, der Wochentag entspricht der Regelung von § 33 Abs. 1 Landeswahlgesetz in Verbindung mit § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Sonn- und Feiertage. Nach **Satz 5** kann das BA nach § 2a Abs. 1 Bürgerentscheidsverordnung die `gleitende` Abstimmungsterminvorschrift des Art. 62 Abs. 4 Satz 2 VvB und § 29 Abs. 1 Satz 2 AbstG **vorbehaltlich der kommunikativen Regelungen nach Satz 6** berücksichtigen. Die gesetzliche Viermonatsfrist kann danach auf bis zu acht Monate erweitert werden.

(9) Bei wortgenauer Auslegung sind die in Satz 2 bzw. 4 genannten Fristen ohne Ausnahme zu beachten. Dies kann jedoch bei sinngemäßigem Vollzug lediglich für Satz 5 gelten, der eine Schutzvorschrift der Einwohnerschaft vor einer (politisch motivierten) Verzögerung der Durchführung eines Bürgerentscheides durch die Verwaltungsbehörde darstellt. Dagegen ist nicht davon auszugehen, dass eine Abstimmung zwingend auch in den Fällen durchzuführen ist, wo die BVV nach Ablauf der Zweimonatsfrist im Sinne des Bürgerbegehrens eine Entscheidung herbeiführt. Allein aus der Überschreitung der Frist durch die BVV, die als ein Verfahrensfehler anzusehen ist, kann keineswegs ein Rechtsanspruch auf einen Bürgerentscheid abgeleitet werden, weil im Rahmen der Rechtsgüterabwägung der materiellen Entscheidung der Vorrang einzuräumen ist. Dagegen könnte das BA bei einer Fristüberschreitung nach Satz 4 der Vorschrift - unbeschadet einer Entscheidung der Bezirksaufsicht - verwaltungsgerichtlich zur Durchführung der beantragten Abstimmung im Wege eines Eilentscheidungs gezwungen werden.

⁸ Vgl. die kommunalpolitische Debatte um die Bebauung auf der Halbinsel des Groß-Glienicker Sees in Spandau; nach dem erfolgreichen Bürgerbegehren am 5. Oktober 2007 hatten die BVV (u. a. 0716/XVIII, 0795/XVIII) und das Rechtsamt (vgl. „Naturschutz steht zur Wahl“, Der Tagesspiegel, 29. Dezember 2007) mehrere Versuche einer Verständigung mit den Vertrauenspersonen unternommen, die letztlich jedoch fehl schlugen; der am 27. Januar 2008 durchgeführte - aber am Quorum gescheiterte - Bürgerentscheid beinhaltete nach der Bekanntmachung des BA Spandau vom 12. Dezember 2007 (ABl. S. 3305) eine konkurrierende Frage der BVV; Bürgerentscheid am 13. Juli 2008 über „Spreeufer für alle!“, Bekanntmachung des BA Friedrichshain-Kreuzberg vom 5. Juni 2008 (ABl. S. 1519).

⁹ Nach § 32 Abs. 7 Satz 2 BezVG der Freien und Hansestadt Hamburg wird den dortigen Bezirksversammlungen das Recht eingeräumt, zu einem Bürgerentscheid eine eigene Vorlage mit vergleichbaren Rechtsfolgen wie in Berlin beizufügen (die Bezirkskompetenzen sind jedoch nicht in vollem Umfang vergleichbar); ein Begründungszusammenhang erschließt sich jedoch aus den Gesetzesmaterialien nicht: „Entsprechend der landesweiten Volksgesetzgebung hat die Bezirksversammlung die Möglichkeit, eine eigene Vorlage mit zur Abstimmung zu stellen. Dies dient der Flexibilität und Kompromissfähigkeit des Verfahrens und erhöht die Auswahl für die abstimmenden Bürgerinnen und Bürger.“ (Amtlicher Anzeiger 1998, S. 2389).

¹⁰ § 49 in der Fassung bis zum 10. BezVGÄndG.

Absatz 2: Die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger des Bezirks werden durch das Bezirksamt über den Termin des Bürgerentscheids informiert. Sie erhalten eine Information in Form einer amtlichen Mitteilung, in der die Argumente der **Trägerin** und der Bezirksverordnetenversammlung im gleichen Umfang darzulegen sind und in der auf weitere Informationsmöglichkeiten hingewiesen wird. Die Mitteilung enthält zudem Angaben über die Bindungswirkung des Bürgerentscheids und der geschätzten Kosten gemäß § 45 Abs. 4. **Zeitgleich mit der amtlichen Mitteilung nach Satz 2 veröffentlicht die Bezirksabstimmungsleiterin oder der Bezirksabstimmungsleiter im Internet und in gedruckter Fassung eine Informationsschrift, die das Abstimmungsverfahren in leicht verständlicher Sprache erklärt. In dieser Informationsschrift ist der Trägerin und der Bezirksverordnetenversammlung Gelegenheit zu geben, ihre Argumente in leicht verständlicher Sprache in gleichem und angemessenem Umfang darzustellen.**

(10) Die Unterrichtung der Öffentlichkeit über den Tag des Bürgerentscheides im Sinne von **Satz 1** erfolgt - wie auch bei Wahlen - im ABl. sowie postalisch an alle Abstimmungsberechtigten als Mitteilung über die Eintragung im Wählerverzeichnis¹¹.

(11) Der Gesetzgeber ist jedoch (im Gegensatz zu den Wahlen) davon ausgegangen, dass dieser Hinweis - zusammen mit der Herstellung entsprechender Medienöffentlichkeit - zur Information und damit Mobilisierung der Abstimmungsberechtigten nicht reicht. Über die Art und den Umfang der für erforderlich gehaltenen zusätzlichen Informationen nach **Satz 2** herrschten zunächst unterschiedliche Auffassungen. Während der Gesetzentwurf von einem „Informationsheft“¹² ausging, wurde in der parlamentarischen Beratung insbesondere aus Kostengründen¹³ davon Abstand genommen. Es „sollen zur Information (...) alle geeigneten Möglichkeiten genutzt werden, von einer gesonderten Broschüre über die umfassende Information im Internet bis zur Beilage in einem Bezirksblatt, das in jeden Briefkasten gesteckt wird“¹⁴.

¹¹ Nach § 15 der Landeswahlordnung i. V. m. § 2 Abs. 1 der Bürgerentscheidungsverordnung.

¹² Vgl. Artikel I des Siebenten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes im Antrag der SPD-Fraktion, PDS-Fraktion, Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und FDP-Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin (15/3708) vom 24. Februar 2005 über „Mehr Demokratie für Berlinerinnen und Berliner (II)“.

¹³ Die Sachkosten werden „einschließlich einer Informationsbroschüre (ca. 50 g) an jeden Haushalt (2 Mio.) auf durchschnittlich 260 TEUR geschätzt, wobei je nach Bezirksgröße (Anzahl der Wahlberechtigten) zwischen 200 und 350 TEUR pro Bürgerentscheid zu veranschlagen sind.“ (Vorlage zur Kenntnisnahme [SenInn, I A 13] vom 20. April 2005 für die Sitzung des RdB am 21. April 2005 [Nr. 755/05] und Stellungnahme des Senats für den Hauptausschuss [„Rote Nummer“ 2940A]); „Wenn ich (...) auf die Europawahl zurückgehe, dann hatten wir einen finanziellen Aufwand in Höhe von ungefähr 180 TEUR allein für Personalkosten (...), das scheint mir bisher nicht hinreichend berücksichtigt worden zu sein“ führte Herr BzBm Band (Tempelhof-Schöneberg) in der Anhörung aus (Wortprotokoll der 44. Sitzung des Ausschusses für Verwaltungsreform, Kommunikations- und Informationstechnik des Abgeordnetenhauses von Berlin am 10. März 2005, TOP 2).

¹⁴ Vgl. Begründung im Änderungsantrag der SPD-Fraktion, PDS-Fraktion, Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und FDP-Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin zur Drucksache 15/3708 im Ausschuss für Verfassungs- und Rechtsangelegenheiten, Immunität und Geschäftsordnung vom 9. Juni 2005; hier reagierte „die Landespolitik“ auch erstmals öffentlich auf die massive Kritik „der Bezirkspolitik“, zusätzlich entstehende Kosten nicht etwa aus der Globalsumme finanzieren zu müssen: „Die durch einen Bürgerentscheid für die Bezirksverwaltung entstehenden Kosten werden im Rahmen der Basis Korrektur vom Senat ausgeglichen.“ Diese politische Linie diene der Befriedung der „Bezirksfürsten“ und wurde im Hauptausschuss abgesichert (vgl. Niederschrift der Sitzung des Hauptausschusses vom 15. Juni 2005 [Rote Nr. 2941E]).

(12) Die Erstellung der amtlichen Mitteilung ist eine typische Obliegenheit des für die Durchführung von Wahlen und Abstimmungen zuständigen Exekutivorgans. Sie steht zwar in der rechtlichen Verantwortung der Fachabteilung für die Durchführung eines Bürgerentscheids, erstreckt sich jedoch nicht auf die inhaltliche Gestaltung. Nach dem Wortlaut der Regelung umfasst diese (besondere) Abstimmungsbenachrichtigung vielmehr die den Abstimmungsberechtigten darzulegenden Argumente, die regelhaft nur von den Vertrauenspersonen und von der BVV (ausführlich **Rdnr. 15**) vorgelegt werden können. Nach Sinn und Zweck der Regelung ist das BA darüber hinaus als neutrale Verwaltungsbehörde anzusehen, die für verfassungspolitische `Waffengleichheit` zu sorgen hat. Durch entsprechende Quellenkennzeichnung der Stellungnahmen wird die politische Verantwortung verdeutlicht; das entspricht der bisherigen Vollzugspraxis.

(13) Der **Begründungstext** dürfte nur dann einer redaktionellen Überarbeitung unterliegen, wenn diese aus Gründen des quantitativen (formellen) Gleichbehandlungsgebots zwingend ist. Im Übrigen ist eine Änderung der eingereichten Wortlaute der Stellungnahmen ausschließlich zulässig, soweit in rechtlicher Hinsicht herausragende Zweifel auftreten¹⁵. Liegen derartige Bedenken vor, ist die Mitwirkung der Vertrauenspersonen und/oder der BVV bei einer Revision unverzichtbar.

(14) Es ist fraglich, ob der Gesetzgeber den Vertrauenspersonen (oder den Abstimmungsberechtigten) bei einem Verstoß gegen diese Rechtsverpflichtung eine Klagebefugnis zuschreibt¹⁶. Der BVV steht sie im Innenrechtsverhältnis in keinem Fall zu (ausführlich § 7). Die Prüfungsbefugnis der Bezirksaufsicht bleibt unberührt.

¹⁵ Eine solche Rechtswidrigkeit muss jedoch `ins Auge springen` und qualitativ einem (erfolgreichen) verfassungsgerichtlichen Einspruch nach § 41 Abs. 1 AbstG entsprechen.

¹⁶ Vgl. Urteil des VG vom 29. August 2013 (2 K 50/13) zum Bürgerbegehren „Rettung der Kleingartenkolonie Oeynhausens“ in Charlottenburg-Wilmersdorf, das die Klagebefugnis (in direkter oder entsprechender Anwendung von § 42 Abs. 2 VwGO) gegen die Einschätzung der Kosten des BA (nach §§ 45 Abs. 4 Satz 2) ausdrücklich offen ließ.

(15) Der Wortlaut der Argumente der BVV darf aus der Feder des BV-Vorstehers (ausführlich § 7) stammen, wenn er sich mit den Fraktionen zumindest ins Benehmen setzt. Hat die BVV in dieser Angelegenheit bereits eine Beschlusslage herbeigeführt, kann auch dieser Text herangezogen werden. Im Hinblick auf die politische Bedeutung einer solchen flächendeckenden Information, der erforderlichen Aktualität sowie einer adressatenorientierten Textversion sollte einer Beschlussvorlage in der BVV der Vorzug gegeben werden. Die Stellungnahme der BVV hat das Sachlich- und Rechtmäßigkeitsgebot zu beachten. Ein Beanstandungsverfahren wäre zulässig, soweit es sich um einen Beschluss der BVV handelt (ausführlich § 18). „Das Verfassungsgebot der grundsätzlich staatsfreien Meinungs- und Willensbildung verpflichtet die staatlichen Organe im Meinungskampf (...) zur Sachlichkeit, nicht aber - wie bei Wahlen - zur Neutralität.“¹⁷ Da sich ein Bürgerentscheid regelmäßig gegen die (Mehrheitsmeinung der) BVV wendet, ist nicht zu beanstanden, wenn die BVV für ein bestimmtes Votum wirbt und es entsprechend begründet. „Bei der Darlegung ihrer Argumente (ist sie) nicht verpflichtet, lediglich eine moderierende, sich eigener Wertungen enthaltende Haltung einzunehmen. (Die BVV darf) ihre Position auch als aus ihrer Sicht zwingend vertreten und werbend dafür eintreten.“¹⁸ Die amtliche Mitteilung hat zudem auf weitere Möglichkeiten für die interessierte Einwohnerschaft, sich über den Sachzusammenhang (vertiefend) zu unterrichten, hinzuweisen. Im Hinblick auf quantitative Gesichtspunkte wird es sich dabei überwiegend um die Nennung von Kontakten handeln (Internetseiten, Ansprechpartner/innen, Telefonnummern usw.). Der Normwortlaut eröffnet keinen Raum für `Informationen´, d. h. für weitere (ggf. kommentierende) Argumentationen durch die Verwaltungsbehörde.

(16) Nach **Satz 3** ist die anlässlich der Zulässigkeitsprüfung des Bürgerbegehrens vom BA erarbeitete Kostenschätzung beizufügen. Dabei handelt es sich lediglich um eine Wiederholung, neuere Erkenntnisse dürfen wegen der Verweisungsvorschrift in diesem Zusammenhang nicht veröffentlicht werden. Das BA und die BVV müssten sich jedoch eine Obliegenheitsverletzung zurechnen lassen, wenn sie über die Aktualisierung der Kostenschätzung nicht in anderer Weise unterrichten würden (ausführlich § 41). Die Güte der Information an die Abstimmungsberechtigten über das Für und Wider der zur Entscheidung vorgelegten Angelegenheit hängt jedoch auch von der Fähigkeit der Verwaltung ab, ansprechend und zielsicher zu unterrichten. Diese Prämisse muss gerade bei der Darstellung der Rechtsfolgen eines angenommenen Bürgerentscheids gelten. Wie bei der Erstellung des Unterschriftsbogens bzw. der Unterschriftsliste (ausführlich § 45) ist insoweit besonderes Augenmerk auf diesen Umstand zu legen. Im Hinblick auf die Verweisung ist der Rechtscharakter der Bindungswirkung des Bürgerbegehrens zu wiederholen. Da die amtliche Mitteilung vom BA publiziert wird, ist die Begründung (bezogen auf den Einzelfall) im erforderlichen Umfang differenziert und ausführlich auszugestalten. „**Obligatorisch (ist nach Satz 4 und 5) eine Informationsschrift in leicht verständlicher Sprache**“¹⁹.

¹⁷ Beschluss des VerfGH Bln vom 27. Oktober 2008 (86/08), der zwar eine Klage der Vertrauenspersonen des Volksbegehrens „Tempelhof bleibt Verkehrsflughafen“ als unbegründet zurückwies, hinsichtlich der formulierten Grundsätze jedoch sinngemäß auf die kommunale Ebene übertragen werden kann. Über die Amtliche Information hinaus sind „unter Einsatz staatlicher Mittel (...) Anzeigenserien, Faltblätter oder sonstige Publikationen“ nach einem Beschluss des OVG zum Volksentscheid „Pro Reli“ vom 23. April 2009 (3 S 43/09) jedoch rechtswidrig, was sinngemäß gleichfalls auf der bezirklichen Ebene beachtet werden muss. In erster Instanz war der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung dagegen unter Rückgriff auf § 14 Nr. 7 VerfGHG als unzulässig zurückgewiesen worden, Beschluss des VG vom gleichen Tag (2 L 56/09).

¹⁸ Ebd.

¹⁹ Einzelbegründung zu § 46 im Antrag der Fraktion der SPD, der Fraktion Die Linke und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Entwurf des Gesetzes zur Anpassung des Abstimmungsrechts vom 26. Mai 2020 (18/2723).

(17) Neben der die Einwohnerschaft erreichenden amtlichen Information ist eine Vielzahl von Maßnahmen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit zu der durch einen Bürgerentscheid zu klärenden Sachfrage möglich. Pro und Contra eines Bürgerentscheids unterliegen insoweit - wie in Wahlkämpfen - einer (politischen) Auseinandersetzung im öffentlichen Raum, was die Teilhabe der Einwohnerschaft an demokratischen Prozessen im jeweiligen Bezirk unterstützt und die Bedeutung der kommunalen Ebene stärkt. Art und Dauer dieses `Abstimmungskampfs´ ist normiert. Nach § 11 Abs. 2a Satz 1 BerlStrG sind Werbeanlagen, die in unmittelbarem Zusammenhang u. a. mit Bürgerentscheiden stehen, ausschließlich für einen Zeitraum von sieben Wochen vor bis spätestens eine Woche nach dem Abstimmungstag zulässig. Satz 2 der Vorschrift beschränkt Werbeanlagen im Zusammenhang mit Bürgerbegehren auf die Zeit der Eintragsfrist (ausführlich § 45) zuzüglich einer Woche.

***Absatz 3:** Beim Bürgerentscheid ist jede zur Bezirksverordnetenversammlung wahlberechtigte Person stimmberechtigt. Über ein Begehren kann nur mit "Ja" oder "Nein" entschieden werden. Soll über mehrere Gegenstände am gleichen Abstimmungstag entschieden werden, ist die Verbindung zu einer Vorlage unzulässig. Auch bei konkurrierenden Vorlagen zum gleichen Gegenstand können die Abstimmungsberechtigten jede Vorlage einzeln annehmen oder ablehnen. Die Möglichkeit der brieflichen Abstimmung ist zu gewährleisten.*

(18) Die Sätze 1 und 2 greifen auf § 45 Abs. 1 Satz 1, Absatz 3 Satz 1 zurück. Eine Option zur Enthaltung besteht nicht; ein leerer Abstimmungszettel rechnet zu den ungültigen Voten, was u. a. hinsichtlich der Erfüllung des Quorums (ausführlich § 47) von Bedeutung ist²⁰.

(19) Werden zum gleichen Sachgegenstand verschiedene Alternativen oder zu unterschiedlichen Angelegenheiten parallele Bürgerbegehren eingeleitet, erfolgreich abgeschlossen und anlässlich des Bürgerentscheids zur Abstimmung gestellt, wird nach Satz 3 eine Zusammenfassung zu einer Abstimmung unterbunden. Das Abstimmungsrecht soll jedoch an einem Tag gewährleistet sein. Den Vertrauenspersonen bleibt es unbenommen, sich im Vorfeld eines Bürgerentscheides auf die eine oder andere Abstimmungsfrage des jeweils vorangegangenen Bürgerbegehrens zu einigen²¹ und dann gemeinsam kommunalpolitisch für die Annahme eines Bürgerentscheides zu werben.

(20) Den abstimmungsberechtigten Personen wird durch Satz 4 das Recht eingeräumt, jede Frage einzeln zu beantworten. Im Gegensatz zu einer Beschlusslage in der BVV, die im Regelfall durch eine konsistente kommunalpolitische Meinungsbildung in Fraktionszusammenhängen charakterisiert ist, könnten gegensätzliche Bürgerentscheide im Hinblick auf das erforderliche Quorum jeweils angenommen werden. In einem solchen Fall würden sich die Voten dann aufheben, soweit eine Regelung unterbliebe (ausführlich § 47). Der Einwohnerschaft darf jedoch das umfassende demokratische Recht, bezogen auf ein konkretes Anliegen jeweils eine zustimmende oder ablehnende Meinung zu äußern, nicht beschnitten werden.

²⁰ Die Zahl der als ungültig zu wertenden Enthaltungen ist gleichzeitig ein Indiz für die Verständlichkeit einer zur Abstimmung gestellten Materie in der Einwohnerschaft. So wies der angenommene Bürgerentscheid zur Verhinderung der Ausdehnung der Parkraumbewirtschaftung in Charlottenburg-Wilmersdorf vom 23. September 2007 eine Quote von 0,1% (79 Stimmen), der zur Rettung der Kleingartenkolonie Oeynhausen im gleichen Bezirk vom 25. Mai 2014 hingegen 5.196 ungültige Stimmen (2,1%) auf.

²¹ Im Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf wurden mit Beschluss des BA vom 31. Mai 2006 bzw. vom 13. Juni 2006 zwei Bürgerbegehren mit folgenden Fragen zugelassen: „Stimmen Sie für die Aufforderung an das (BA), in Ablehnung der Drucksache 1911/2 der BVV (...) die Parkraumbewirtschaftung nicht in und um die Wohnquartiere Kaiserdamm, Lietzensee, Amtsgerichtsplatz, Stuttgarter Platz, Halensee, Westfälische Straße und Berliner Straße auszuweiten?“ und „Stimmen Sie für die Durchführung eines Bürgerentscheides mit folgendem Anliegen: Das (BA) wird von mir aufgefordert, die beabsichtigten und zukünftigen Erweiterungen der Parkraumbewirtschaftung nur durchzuführen, wenn sich die Mehrheit der Befragten dafür aussprechen.“ (durch repräsentative Umfrage).

(21) Satz 5 eröffnet die briefliche Abstimmung, was auch bei Wahlen ohne Ausnahme zulässig ist. Ziel ist es, eine hohe Legitimation des Einwohnervotums durch eine hohe Beteiligung zu erreichen.

***Absatz 4:** Die Bezirksverordnetenversammlung kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder beschließen, dass über eine Angelegenheit in Sinne von § 45 Abs. 1 ein Bürgerentscheid stattfindet.*

(22) Die Norm regelt die Einleitung einer Abstimmung ohne ein vorheriges erfolgreiches Bürgerbegehren - nicht etwa die Möglichkeit einer konkurrierenden Vorlage der BVV zum Bürgerentscheid (ausführlich **Rdnr. 7**). „Um zu verhindern, dass die Bezirksverordneten sich ihrer Verantwortung als Repräsentanten entziehen, ist hier das Quorum auf zwei Drittel der verfassungsmäßigen Mitgliederzahl festgesetzt. (Dieser) Weg soll (insoweit) stark erschwert werden, um den Parteien in der BVV die Möglichkeit zu nehmen, das Instrument bürgerschaftlicher Mitwirkung für Parteipolitik außerhalb der BVV zu missbrauchen.“²² Strukturell geht die Möglichkeit, einen Bürgerentscheid als Element der direkten Demokratie durch die BVV, also des Repräsentativorgans des Bezirks, einzuleiten, zwar fehl. Die Vorschrift spiegelt jedoch die entsprechende Möglichkeit in anderen Ländern wider²³. Das erforderliche Quorum setzt einen deutlichen politischen Konsens voraus, der im Regelfall auch der Überzeugung der potenziellen Abstimmungsberechtigten des Bezirks zu einer Materie entspricht. Bisher wurde von einem derartigen (kostenintensiven) Verfahren Abstand genommen.

***Absatz 5:** Die Bestimmungen des Landeswahlgesetzes und der Landeswahlordnung über das Wahlrecht, die Ausübung des Wahlrechts, die Wahlbenachrichtigung, die Ausgabe von Wahlscheinen, die **Bezirkswahlleiterinnen und** Bezirkswahlleiter, die Wahlverzeichnisse, die Stimmbezirke, die Wahllokale, den Ablauf der Wahl, die Briefwahl, die in den Wahllokalen ehrenamtlich tätigen Personen sowie über die Nachwahl und Wiederholungswahl gelten für den Bürgerentscheid entsprechend. Das Nähere regelt der Senat durch Rechtsverordnung. Dabei kann die Zahl der Stimmbezirke und die Zahl der Mitglieder der Abstimmungsvorstände verringert werden.*

(23) Die Verweisung von Satz 1 bezieht sich auf die nach Satz 2 rd. sechs Monate nach der Einführung der direktdemokratischen Elemente erlassene Vorschrift²⁴. Danach gelten die Normen über das Wahlrecht, seine Ausübung, den Ablauf der Wahl, die ehrenamtlich tätigen Personen, über die Nachwahl und die Wiederholungswahl (Landeswahlgesetz) sowie über die Bezirkswahlleiter, die Mitglieder der Wahlvorstände, die Stimmbezirke, die Wahllokale, die Wählerverzeichnisse, die Wahlbenachrichtigung, die Ausgabe von Wahlscheinen, die Briefwahl, die Wahlhandlung, die Ermittlung des Wahlergebnisses, die Bekanntmachung, die Nachwahl und die Wiederholungswahl sowie über landeseigene Einrichtungen (Landeswahlordnung) entsprechend. Darüber hinaus ist hervorzuheben, dass ein Bezirksabstimmungsausschuss nicht gebildet wird. Findet ein Bürgerentscheid gemeinsam mit Wahlen oder Volksentscheiden statt, so gelten die Termin- und Fristbestimmungen nach dem Wahl- und Abstimmungsrecht entsprechend.

²² Vgl. Begründung zu Artikel I des Siebenten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes im Antrag der SPD-Fraktion, PDS-Fraktion, Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und FDP-Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin (15/3708) vom 24. Februar 2005 über „Mehr Demokratie für Berlinerinnen und Berliner (II)“.

²³ Vgl. § 21 Abs. 1 Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, § 18a Abs. 2 Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern, § 20 Abs. 6 Gemeindeordnung für Brandenburg, § 20 Abs. 3 Kommunalverfassung für Mecklenburg-Vorpommern, § 26 Abs. 1 Satz 2 Gemeindeordnung für Nordrhein-Westfalen („Ratsbürgerentscheid“), § 24 Abs. 1 Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, § 26 Abs. 1 Gemeindeordnung für Sachsen-Anhalt, § 16g Abs. 1 Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein.

²⁴ Verordnung über die Geltung des Landeswahlrechts für den Bürgerentscheid vom 31. Januar 2006 (GVBl. S. 115), kurz: Bürgerentscheidsverordnung.