

(1) Eine Änderung des GG, durch welche u. a. die in Art. 20 kodifizierten Grundsätze berührt werden, ist nach Art. 79 Abs. 3 GG unzulässig. Deshalb steht seit dem 23. Mai 1949 nicht zur Disposition, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht und diese von ihm u. a. in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt wird (Art. 20 Abs. 2 GG). Art. 2 der Landesverfassung entspricht diesem Grundsatz: Träger der öffentlichen Gewalt ist nach Absatz 1 die Gesamtheit der deutschen Staatsangehörigen, die in Berlin ihren Wohnsitz haben. Sie üben ihren Willen unmittelbar durch Wahl zu der Volksvertretung und durch Volksentscheid, mittelbar durch die Volksvertretung aus (Art. 2 Abs. 2 VvB)¹. Der Wortlaut stellt fraglos klar, dass dieses Grundprinzip der demokratischen Staatsform als Verfassungsnorm allein gegenüber dem Land wirkt; im Hinblick auf die singuläre Bezeichnung des Abgeordnetenhauses als Volksvertretung und wegen der besonderen kommunalrechtlichen Statuten des zweistufigen Verwaltungsaufbaus Berlins (ausführlich § 2) kommt ein unmittelbarer Durchgriff dieses „Grundrechts“ der Einwohnerschaft auf die gleichfalls aus Wahlen hervorgegangene BVV nicht in Betracht².

(2) Während es der Gesetzgeber bisher nicht vermochte, im Bundesrecht Normen zur Abstimmung über Sachfragen zu konzipieren³, bestehen für die Länder durchaus unterschiedliche Regelungen zur Einbeziehung der Einwohnerschaft bei der gesetzgeberischen Gestaltung. In Berlin war jedoch wegen des besonderen (Vier-Mächte-)Status bis zum Zeitpunkt der staatlichen Einigung ausschließlich eine plebiszitäre Entscheidung zur vorzeitigen Auflösung des Parlaments zulässig⁴. Erst auf der Grundlage der aus Anlass der Wahlen zur 13. Legislatur des Abgeordnetenhauses am 22. Oktober 1995 durchgeführten Volksabstimmung über die Annahme einer neuen Verfassung wurde ein erweitertes Recht zur Durchführung von Plebisziten über Sachfragen eröffnet⁵. Nach einer grundlegenden Novellierung in der 16. Wahlperiode (2006 bis 2011) entfaltet das Landesabstimmungsrecht nunmehr auch höhere Bedeutung für die direktdemokratischen Elemente in der Bezirkspolitik. Entsprechende Erfahrungen im Vollzug einschließlich der in diesem Zusammenhang ergangenen Rechtsprechung haben jeweils Rückwirkung auf die kommunale Verfahrenspraxis, mithin sind entsprechende Interdependenzen in den jeweiligen Gesetzgebungsverfahren zu erkennen.

¹ Verfassung von Berlin vom 1. September 1950 (VOBl. I S. 433). Durch das Siebente Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 28. März 1958 (GVBl. S. 308) wurden in Satz 1 statt der Worte „deutschen Staatsangehörigen“ das Wort „Deutschen“ eingefügt und in diesem Wortlaut unter Ersetzung des Wortes „Volksentscheid“ durch „Abstimmung“, von der Verfassung von Berlin vom 23. November 1995 (GVBl. S. 779) übernommen.

² Vgl. *Driehaus* in *Driehaus*, VvB, Art. 2 Rn. 2; *Zivier*, Rz. 27.3.

³ Die erforderliche verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit wird insbesondere wegen der Bedenken der CDU/CSU-Fraktion nicht erreicht; im historischen Zusammenhang: Deutschland - mehr Demokratie geht nicht?, *Führen*, *Karl-Heinz*, DVP 1/2016, S. 3.

⁴ Vgl. Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid zur vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode des Abgeordnetenhauses vom 27. November 1974 (GVBl. S. 2774).

⁵ Vgl. Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vom 11. Juni 1997 (GVBl. S. 304).

(3) Auf der bezirklichen Ebene existieren dagegen bereits seit der 7. Wahlperiode (1975 bis 1979) Normen für ein Bürgerbegehren⁶. Es hatte jedoch lediglich den Charakter einer Empfehlung an die BVV und entsprach der im Sommer 2005 eingeführten Regelung zum Einwohnerantrag (ausführlich § 44). Materiell knüpften die Vorschriften zwar grundsätzlich am Aufgabenkreis der BVV an, versagten der Einwohnerschaft jedoch das Recht, gegen die (oder statt der) BVV zu entscheiden. Deshalb und im Hinblick auf das erforderliche Quorum (zwei v. H. der Wahlberechtigten für die Beantragung, zehn v. H. für die Annahme) liefen diese Vorschriften ins Leere. Obwohl sich der Gesetzgeber rd. elf Jahre später⁷ genötigt sah, Verfahrenserleichterungen einzuräumen, wurde diese Form der direkten Demokratie in den Bezirken nicht genutzt; sie war bedeutungslos⁸. Dennoch sahen sich die Regierungsmehrheiten bis zum Ablauf der 14. Wahlperiode nicht zu einer Überarbeitung in der Lage.

⁶ Artikel I Nr. 5 des Vierten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 5. Dezember 1978 (GVBl. S. 2272) fügte zu Beginn der 8. Wahlperiode die §§ 40 bis 42 ein.

⁷ Artikel I Nr. 12 des Fünften Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze vom 6. Juli 1989 (GVBl. S. 1289): Auslegungsfrist zwei Monate statt ursprünglich vier Wochen, Wertung der Unterschriften zum Antrag zugleich als Unterstützung des Bürgerbegehrens in § 41 Abs. 2, Schaffung eines Anhörungsrechts der Kontaktpersonen in der BVV in § 41 Abs. 5.

⁸ *Mudra* (1. Auflage 2000), Anmerkung zu § 40; *Musil/Kirchner* (1. Auflage 2002), Rz 341.

(4) Im Oktober 2002 legten die (Koalitions-)Fraktionen der SPD und PDS den ausformulierten Text einer umfassenden Erweiterung der Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger auf kommunaler Ebene vor, der „die Einwohnermitwirkung (zu) einem tragenden Prinzip der bezirklichen Selbstverwaltung“ deklarierte⁹. Da die Absicht bestand, partizipative Sachentscheidungselemente (Bürgerbegehren, -entscheid) einzuführen, musste zunächst eine (verfassungsändernde) Zweidrittel-Mehrheit im Abgeordnetenhaus (vgl. Art. 72 VvB) eruiert werden. Nach intensiven internen Beratungen konnten im Winter 2004/05 die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und die FDP-Fraktion für eine gemeinsame Gesetzesinitiative¹⁰ gewonnen werden, der hinsichtlich der Güte ihrer Konsistenz der Kompromisscharakter durchaus anzusehen war. Weil eine gemeinsame Analyse des status quo vorlag, existierte in den Grundaussagen jedoch von Beginn an weitgehende Übereinstimmung: „Die Mitwirkungs- und Mitentscheidungsrechte der Berlinerinnen und Berliner in ihren Bezirken sind gegenwärtig beschränkt. Im Unterschied zu den Kommunalverfassungen anderer Bundesländer, die jeder und jedem weitaus mehr Mitwirkungsrechte garantieren und darüber hinaus die verfassungsrechtliche Grundlage für Bürger(Einwohner-)anträge, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide ausdrücklich schaffen, beschränkt sich die Berliner Verfassung auf eine repräsentative Beteiligung der Bürgerschaft mittels BVV. (...) Mit der vorliegenden Gesetzesänderung sollen die Mitwirkungs- und Entscheidungsmöglichkeiten der Einwohnerinnen und Einwohner erweitert und die Verantwortung der Verwaltung - Bezirksamt und BVV - gegenüber den Einwohnerinnen und Einwohnern z. B. durch die Einführung einer Unterrichtspflicht erhöht werden.“¹¹ Mit diesem prinzipiell neuen Politikansatz sollten die in einigen Bezirken (mitunter contra legem) entwickelten Partizipationsmöglichkeiten¹² in Verfahrensregeln gegossen, mit einer Rechtsgrundlage versehen und einheitlich gestaltet werden. Der eingebrachte Wortlaut dieses Gesetzesantrags aus der Mitte des Parlaments erfuhr durch intensive interfraktionelle Erörterungen im Laufe der Beratung eine weitgehende Überarbeitung, die ihren Ausgangspunkt in der Bewertung der im Ausschuss für Verwaltungsreform, Kommunikations- und Informationstechnik durchgeführten Anhörung¹³ hatte, an der sich - neben der förmlichen Einbeziehung der Bezirke nach § 14 Abs. 1 Satz 2 AZG - u. a. auch die zwölf BV-Vorsteher beteiligten¹⁴. Schließlich erfolgte auf dieser Basis die Annahme der Novelle im Parlament¹⁵.

⁹ Vgl. Begründung zu den §§ 40ff des Entwurfs „Mehr Demokratie für Berlinerinnen und Berliner (II), hier: Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes“.

¹⁰ Allgemeine Begründung zu Artikel I des Siebenten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes des Antrags der SPD-Fraktion, PDS-Fraktion, Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und FDP-Fraktion (15/3708) vom 24. Februar 2005 über „Mehr Demokratie für Berlinerinnen und Berliner (II)“; es gelang nicht, auch die Fraktion der CDU einzubeziehen, obwohl ein von dieser in Auftrag gegebenes Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes zur „Vereinbarkeit von bezirklichen Bürgerentscheiden mit der Verfassung von Berlin und mit dem Grundgesetz“ vom 14. Dezember 2004 grundsätzliche Bedenken ausräumte.

¹¹ Ebd.

¹² Beispielhaft: Rede-, teilweise Antragsrecht von Nichtmitgliedern in der BVV, Einwohner-, Bürgerfragestunde als Teil der öffentlichen Sitzung der BVV mit „Präsenzpflicht“ der Mitglieder des BA (Kreuzberg, Prenzlauer Berg).

¹³ Folgende Stellungnahmen wurden abgegeben: BzBm'in Reinauer (BA Friedrichshain-Kreuzberg, PDS), BzStR'in Schmiedhofer (BA Charlottenburg-Wilmersdorf, Bündnis 90/Die Grünen), BzBm'in Wanjura (BA Reinickendorf, CDU), BzBm Band (BA Tempelhof-Schöneberg, SPD), Herr Efler (Mehr Demokratie e. V.), Herr Dr. Jung (FU Berlin), BzStR Skrodzki, BA Charlottenburg-Wilmersdorf, FDP), vgl. Wortprotokoll der 44. Sitzung am 10. März 2005, TOP 2 in Verbindung mit der Niederschrift der 48. Sitzung am 9. Juni 2005, TOP 2; insbesondere wurde die Stellungnahme des Senats zu der Gesetzgebungsinitiative (vgl. Vorlage - zur Kenntnisnahme - SenInn - I A 13 - vom 20. April 2005 für die Sitzung des RdB am 21. April 2005 - Vorlage Nr. 755/05 -) „verarbeitet“.

¹⁴ Darauf ist insbesondere die Überarbeitung von § 8 Abs. 1 Satz 1 (Bindung des BA an die GO-BVV), § 8 Abs. 4 (Einführung einer Kann-Vorschrift (als Minderheitenschutz) zur Annahme der GO- BVV mit Zweidrittelmehrheit) zurückzuführen.

¹⁵ Dringliche Beschlussempfehlung des Ausschusses für Verfassungs- und Rechtsangelegenheiten, Immunität und Geschäftsordnung vom 9. Juni 2005 in Verbindung mit der Dringlichen Beschlussempfehlung des Hauptausschusses vom 15. Juni 2005 (15/4095), die in der Plenarsitzung am 16. Juni 2005 (Plenarprotokoll 15/70) gegen die Stimmen der CDU-Fraktion angenommen wurde.

(5) Während Bezirksverwaltungen mitunter zurückhaltend reagierten¹⁶, waren die Medien¹⁷ positiv erstaunt und die „klassischen“ Lobbyisten¹⁸ grundsätzlich zufrieden. Dieses differenzierte Echo berührt vor allem den harten Kern der Reform: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Dagegen spiel(t)en die anderen Instrumente (Unterrichtungspflichten, Einwohnerversammlung, Einwohnerfrage- und -antragsrecht) tendenziell eine untergeordnete Rolle. In der praktischen Gestaltung kommunalpolitischer Prozesse durch die repräsentativen Gremien und deren jeweils aktuelle Rückkoppelung mit (artikulierten) Interessen der Einwohnerschaft dürfen sie jedoch keinesfalls unterschätzt werden.

(6) Politik und Fachwelt titulierte die Neufassung des 7. Abschnitts (ausführlich §§ 45 bis 47) überwiegend als Herzstück der Einführung plebiszitärer Elemente in den Bezirken. Die normativen Voraussetzungen für ein Bürgerbegehren stellten „eine bedeutende Erleichterung gegenüber der bisherigen Rechtslage“ dar¹⁹. „Ziel (...) ist es, bürgerschaftliches Engagement nicht zu erschweren, sondern Bürgerinnen und Bürger zu motivieren, sich verstärkt in kommunale Entscheidungsprozesse einzubringen.“²⁰ Im interkommunalen Vergleich sei „Berlin (...) bisher bundesweites Schlusslicht bei den direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger. Dies gilt insbesondere für die Bezirksebene. (...) Mit den vorgelegten Gesetzesentwürfen (wird) den Bürgerinnen und Bürgern endlich die Möglichkeit (gegeben), durch Bürgerentscheide auch in Sachfragen verbindlich zu entscheiden - wie es in allen anderen Bundesländern, zum Teil schon seit Jahrzehnten, der Fall ist.“²¹ Die Grundgedanken der Reformidee können aus der Sicht der Regierungskoalition so zusammengefasst werden: Ausbau der Volkssouveränität durch die Schaffung eigener Entscheidungskompetenzen jenseits von Wahlen, Anknüpfung an (erweiterte) Beschlussrechte der BVV und Bekämpfung von Politik(er)verdrossenheit²². Andere formulierten im Gesetzgebungsverfahren gewisse Zweifel: „Ob für dieses Ziel (...) Verfassungs- und Gesetzesänderungen in der beabsichtigten Form zwingend erforderlich sind, ist nicht nur unter Deregulierungs- und Kostengesichtspunkten kritisch zu hinterfragen.“²³ Im Landesparlament wurde sogar (erfolglos) eine förmliche Gegenposition entwickelt, weil in den Bezirken die bisherige Gewaltenteilung aufgehoben, die demokratisch gewählten BV faktisch entmachtet und Rechte und Pflichten entzogen werden würden. „Statt der gewählten Bezirksverordneten sollen willkürlich zusammengesetzte Interessengemeinschaften über ihre Mitbürgerinnen und Mitbürger im Bezirk bestimmen.“²⁴ Anknüpfend an der mitunter fehlenden Rechtsverbindlichkeit wird das Instrument des Bürgerentscheids dem gegenüber als „Massenpetition“²⁵ disqualifiziert.

¹⁶ Was sich hinsichtlich des einen Bezirksorgans insbesondere auf befürchtet hohe - und nicht „abgefederte“ - Kosten bei der Durchführung von Bürgerentscheiden erstreckte.

¹⁷ Exemplarisch: „Berlin wagt mehr Demokratie in den Bezirken“, Der Tagesspiegel vom 3. Juni 2005.

¹⁸ Erster und Zweiter Berliner Demokratiebericht, Mehr Demokratie e. V. (Juli 2007, September 2008): „Mit dem Inkrafttreten der (bezirksverwaltungsrechtlichen) Änderungen erwachte Berlin aus dem direktdemokratischen Dornröschenschlaf (...) und nimmt im bundesweiten Vergleich (hinsichtlich der Instrumente und deren Nutzung) eine führende Position ein.“

¹⁹ Stellungnahme von Dr. Otmar Jung vom 9. März 2005 zur Anhörung des Ausschusses für Verwaltungsreform, Kommunikations- und Informationstechnik des Abgeordnetenhauses von Berlin am 10. März 2005 (Anlage zum Wortprotokoll 15/44, TOP 2).

²⁰ Vgl. Begründung zu den §§ 40ff des Entwurfs „Mehr Demokratie für Berlinerinnen und Berliner (II), hier: Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes“.

²¹ 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 15/44, TOP 2). Zum Kommunalrechtsvergleich informativ und ausführlich: Schoch, Prof. Dr. Friedrich, NVwZ 22/2014, S. 1473.

²² Redebeitrag des Vorsitzenden des Ausschusses für Verwaltungsreform, Kommunikations- und Informationstechnik des Abgeordnetenhauses von Berlin, Dr. Zötl (PDS-Fraktion), am 10. März 2005 (Wortprotokoll 15/44, TOP 2).

²³ Stellungnahme der IHK Berlin vom Oktober 2004 zur Anhörung des Ausschusses für Verwaltungsreform, Kommunikations- und Informationstechnik des Abgeordnetenhauses von Berlin am 10. März 2005 (Anlage zum Wortprotokoll 15/44, TOP 2).

(7) Mit der Veröffentlichung war die Rechtsänderung im Vollzug zu beachten. Es begann die Phase der Überprüfung dieser umfassenden Einführung direktdemokratischer Elemente im praktischen Alltag der Kommunalpolitik und -verwaltung. Der Gesetzgeber hatte zwar eine Evaluierungsvorschrift (ausführlich § 49) formuliert, auf eine regelhafte und vollständige qualitative und quantitative (wissenschaftliche) Begleitung dieses „Projekts“ wurde jedoch verzichtet. Eine Nachjustierung der gesetzlichen Regelungen mittels fundierter Praxisuntersuchungen anzuregen, blieb insoweit einzelnen Akteuren überlassen. Zu den wesentlichen Eckpunkten der Normen, die es zu berücksichtigen gelte, könnten folgende Aspekte zählen:

(8) Da beide Bezirksorgane nach § 40 Satz 2 die **Mitwirkung der Einwohnerschaft** an der Wahrnehmung der bezirklichen Aufgaben zu fördern haben, steht die Ausgestaltung dieses Prinzips immer wieder auf dem Prüfstand: In jeder grundlegenden Angelegenheit im Bezirk haben sich BVV und BA die Frage zu stellen und zu beantworten, wie diese Einbeziehung konkret zu buchstabieren ist. Obwohl sowohl die Verwaltungsspitze einer Bezirksverwaltung, als auch die gewählten Mitglieder der Vertretung regelmäßig Mitglieder von Parteien sind, die (nach Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG) an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken sollen (und wollen), fällt es im „tristen“ Alltag mitunter schwer, diesen Anspruch angemessen einzulösen. Einerseits sind Mitglieder eines BA mit unzähligen administrativen Aufgaben betraut, die im Hinblick auf ihre aktuelle Bedeutung „geeignet“ sind, den Blick auf diese grundsätzliche Einstellung zu trüben; auf der anderen Seite bildet das ehrenamtliche Engagement der BV eine objektive (Belastungs-)Grenze dieser gesetzlichen Obliegenheit. Insoweit ist diese Vorschrift insbesondere programmatischer Natur; sie gewährleistet in keinem Fall einen Rechtsanspruch einer natürlichen Person auf individuelle Einbeziehung.

(9) Das Abgeordnetenhaus ging unstreitig davon aus, dass die Grundlage einer Mitwirkung durch eine hinreichende Information zu schaffen sei²⁶. Als weitere programmatische Vorschrift wurde daher (in § 41) eine Verpflichtung der BVV gegenüber Dritten zur Norm erhoben: Die **Unterrichtung der Einwohnerschaft** über die allgemein bedeutsamen Angelegenheiten des Bezirks, über städtische Angelegenheiten, soweit sie den Bezirk betreffen, und über ihre Mitwirkungsrechte. Es ist jedoch (wie in § 40) davon auszugehen, dass der Grad der Erfüllung dieser Obliegenheit der (politischen) Bewertung durch die Adressaten unterliegt. Der Gesetzgeber hat diese „weiche“ Rechtspflicht, die auch gegenüber dem BA besteht, auch als solche identifiziert. „Die Unterrichtung der Einwohnerschaft soll auf allen geeigneten Wegen erfolgen. Hier spielt die Nutzung von lokalen Medien eine wichtige Rolle. Das Bezirksamt ist aber auch gehalten, die verwaltungsmäßige Infrastruktur zu nutzen, um seine Informationen selbst an die Betroffenen zu bringen. Aushänge, Informationsblätter, Internetdarstellungen sind anzustreben. Wichtig ist, dass mehrere Medienstränge genutzt werden sollen - es gilt, die Einwohnerinnen und Einwohner dort zu erreichen, wo sie stehen.“²⁷ Die Regelung definiert insoweit keine Formen der „Informationspolitik“, die nicht bereits vor der Inkraftsetzung bestanden.

²⁴ Begründung im Dringlichen Antrag der Fraktion der CDU über Starke Bezirke - Starke Demokratie vor Ort (15/3776) vom 17. März 2005 in Verbindung mit der Dringlichen (ablehnenden) Beschlussempfehlung des Hauptausschusses (15/4091) vom 15. Juni 2005, der das Plenum am 16. Juni 2005 mehrheitlich folgte.

²⁵ Siegel/Waldhoff, § 1 Rz 337.

²⁶ Vgl. Sinngehalt der Begründung zu den §§ 40ff des Entwurfs „Mehr Demokratie für Berlinerinnen und Berliner (II), hier: Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes“.

²⁷ Allgemeine Begründung zu Artikel I des Siebenten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes des Antrags der SPD-Fraktion, PDS-Fraktion, Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und FDP-Fraktion (15/3708) vom 24. Februar 2005 über „Mehr Demokratie für Berlinerinnen und Berliner (II)“.

(10) In den zwölf „Großstädten“ Berlins stoßen Bemühungen der kommunalen Ebene, die Einwohnerschaft mit spezifischen Informationen über politische Absichten, die Lebenswelten in den „Kiezen“ berührende Pläne, aktuelles Geschehen usw. zu versorgen, rasch an Grenzen. Anders als in einer entsprechenden Gebietskörperschaft²⁸ sind Interessen und die Identifikation der Einwohnerschaft nicht allein auf ihren Wohnbezirk gerichtet. Im Blickpunkt stehen (überwiegend) stadtpolitische Ereignisse, die im Wesentlichen von der Landesregierung und der jeweils zuständigen Senatsverwaltung gestaltet und kommentiert werden. Der Perspektive der „Empfänger“ entspricht die objektive Seite der „Sender“: Trotz täglich zahlreicher Presseerklärungen eines BA geben Medien lediglich einen Bruchteil wieder; die lokale Berichterstattung ist enorm beschränkt. Verwaltung und BVV haben, da sie im Regelfall (aus Kostengründen) über keine eigenen Informationsmittel verfügen, insoweit Probleme, den gesetzlichen Anspruch zu realisieren.

(11) Relevante Problemlagen, bedeutsame Planungen und sonstige die üblichen Geschäfte der laufenden Verwaltung sprengende Angelegenheiten wurden außerhalb der BVV auch vor der Novelle 2005 dialogisch mit der Einwohnerschaft erörtert. Der Gesetzgeber hat sich (mit § 42) dennoch entschlossen, einen formalen Rahmen für die Durchführung einer **Einwohnerversammlung** zu schaffen. Dieser ist jedoch weit gefasst, so dass im Bezirk die Art und der Umfang einer solchen Informationsveranstaltung einzelfallbezogen definiert werden kann. Die BVV kann auch ohne Mehrheitsbeschluss Veranstalter einer solchen Einwohnerversammlung sein. Voraussetzung ist ein entsprechender Antrag aus der Einwohnerschaft, dem sich ein Drittel ihrer Mitglieder anschließt. Im Regelfall wird sich eine kommunale Vertretung einem (streitigen) Dialog jedoch nicht entziehen.

(12) Unmittelbar auf die Sitzungen der gewählten Vertretung zielt die Durchführung einer **Einwohnerfragestunde** (§ 43). Insbesondere dieses Element der Beteiligung der Einwohnerschaft war vor der gesetzlichen Regelung durch eine extensive Auslegung des Öffentlichkeitsprinzips (§ 8 Abs. 6 Satz 1) mitunter bereits Praxis. Über die Unzulässigkeit eines Rederechts von Nichtmitgliedern²⁹ setzten sich manche Vertretungen hinweg; andere „lösten“ dieses Rechtsproblem, in dem einvernehmlich vor den (ordentlichen) Beginn der Sitzung der „Tagesordnungspunkt Null“ gesetzt und dort nach den gleichen geschäftsordnungsmäßigen Prinzipien wie im Übrigen verhandelt wurde. Beide Varianten gründeten auf der Verständigung mit dem BA, dass dessen Präsenzplicht entsprechend ausgedehnt wurde, um die Beantwortung der „Bürgerfragen“ durch die jeweils zuständige Verwaltungsspitze abzusichern. Andere Bezirke lehnten die Einführung einer solchen Beteiligungsmöglichkeit jedoch unter Hinweis auf die mangelnde Rechtsgrundlage ab, weil sie sich u. a. nicht zu einer „Anwesenheitspflicht“ der BV in der Lage sahen.

(13) Die Norm knüpft insoweit an der Praxis an, die von der Mehrheit des Abgeordnetenhauses als „erfolgreich“³⁰ bezeichnet wird, die Sitzungen der BVV durch die aktive Beteiligung interessierter Bevölkerungskreise lebendiger zu gestalten und „verschafft ihr einen höheren Stellenwert“³¹.

²⁸ Die Einwohnerschaft (Bevölkerungsstand nach Bezirken, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Stand vom Dezember 2012) umfasst zwischen rd. 223.000 (Spandau) und rd. 371.000 (Pankow) Personen; im Durchschnitt etwa vergleichbar zwischen Mannheim (rd. 314.000 im Dezember 2011) und Karlsruhe (rd. 307.000 im Dezember 2012) mit jeweils 48 Mitgliedern des Gemeinderats (mannheim.de, karlsruhe.de).

²⁹ Vgl. Rechtliche Hinweise (insbesondere Nr. 5) in der Fassung vom 18. November 1999, geändert vom 20. Dezember 2001; ein aufsichtsrechtlicher Eingriff in die durchaus als rechtswidrig erkannte Handhabung erfolgte nicht.

³⁰ Begründung zu den §§ 40ff in 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 (15/3708) vom 24. Februar 2005 über „Mehr Demokratie für Berlinerinnen und Berliner (II)“.

³¹ Begründung zu den §§ 40ff des Entwurfs „Mehr Demokratie für Berlinerinnen und Berliner (II), hier: Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes“.

(14) In allen zwölf Bezirken wird eine Einwohnerfragestunde angeboten, obwohl sie der Gesetzgeber nach dem zweifelsfreien Wortlaut der Vorschrift lediglich als Kann-Vorschrift einführte. Die Absicht der Mehrheit des Parlaments wird vielmehr im „Kleingedruckten“ verdeutlicht: „Mit der Aufnahme der Einwohnerfragestunde innerhalb der Tagung der BVV in die Gesetzesfassung wird (...) eine Ausweitung auf alle Bezirke Berlins vorgeschrieben.“³² Die Organisationsfreiheit der BVV wurde insoweit politisch beschränkt.

(15) Im Gegensatz zu den vorstehend beschriebenen direktdemokratischen Elementen stellt das Antragsrecht aus der Mitte der Einwohnerschaft (**Einwohnerantrag**) ein echtes gestaltendes Instrument dar (§ 44). Es handelt sich um die Legaldefinition „anstelle des bisherigen Bürgerbegehrens“³³ - was jedoch als Leerformel bezeichnet werden muss. Es beinhaltet zwar die formalisierte Möglichkeit für Nichtmitglieder der BVV, einen eigenen Text zur Beschlussfassung einzubringen, die BVV zur Behandlung einer bestimmten Materie zu bewegen und insoweit Kommunalpolitik zu „betreiben“. Bezogen auf die konkrete Ausgestaltung, insbesondere die Höhe des erforderlichen Quorums von eins v. H. der Gesamtzahl der Einwohnerschaft (zwischen rd. 2.200 und 3.700 Unterschriften!), blieb dieses Recht jedoch (fast) ungenutzt. Die Anregung von Verwaltungshandeln durch einen von der BVV angenommenen Einwohnerantrag ist mit hohem (zeitlichem) Aufwand und relativ geringem Nutzen verbunden. Soll in einer Angelegenheit, die ein gewisses Interesse in der Einwohnerschaft auslöst, mitgewirkt werden, bieten sich meist andere Formen der Einflussnahme an.

(16) Im Hinblick auf die fehlenden Folgen eines in der BVV zurückgewiesenen Einwohnerantrags entwickelte der Gesetzgeber das **Bürgerbegehren** als erste Stufe der Beteiligungsinstrumente mit dem Charakter einer echten (und politisch wirkungsvollen) Einflussnahme (§ 45). Die systematische Anknüpfung an das Beschlussrecht der kommunalen Vertretung blieb dabei erhalten. Der Wirkungsgrad dieses plebiszitären Elements wurde jedoch ausgedehnt, indem der Entscheidungskanon der BVV um folgende Materien erweitert wurde:

- a) die bezirkliche Anmeldung zur Investitionsplanung (§ 12 Abs. 2 Nr. 8);
- b) eine Bereichsentwicklungsplanung nach dem AGBauGB, Anträge des Bezirks zur Änderung der Flächennutzungsplanung (§ 12 Abs. 2 Nr. 9);
- c) die Errichtung, Übernahme und Auflösung bezirklicher Einrichtungen oder ihre Übertragung an andere Träger (§ 12 Abs. 2 Nr. 10).

(17) Darüber hinaus wurden das Antragsquorum und das darauf aufbauende Zustimmungsquorum deutlich gesenkt. Nunmehr reicht für das Zustandekommen eines Bürgerbegehrens eine Unterschriftensammlung mit drei v. H. der Einwohnerschaft. Unterschriftsberechtigt sind (innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten nach der Anzeige) alle kommunalwahlberechtigten Personen. Sobald das Bürgerbegehren zustande gekommen ist, tritt darüber hinaus eine Vollzugssperre ein, die es den Organen des Bezirks im Grundsatz verwehrt, eine dem Wortlaut entgegenstehende Entscheidung zu treffen. Sofern die BVV dem Anliegen des angenommenen Bürgerbegehrens innerhalb von zwei Monaten nicht Rechnung trägt, wird die Fragestellung der Einwohnerschaft erneut vorgelegt, es kommt zum Bürgerentscheid. Diese Rechtsfolge entfaltet eine hohe kommunalpolitische Wirkung, eine nicht zu unterschätzende Dynamik auf Entscheidungsprozesse im Bezirk.

³² Begründung zu den §§ 40ff in 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)“.

³³ Ebd.; sie zielt auf §§ 40ff in der Fassung des Artikel I Nr. 5 des Vierten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 5. Dezember 1978 (GVBl. S. 2272).

(18) Diese „klassische“ Form der Mitgestaltung durch die Einwohnerschaft ist durch umfangreiche Verfahrensregelungen gekennzeichnet: Zu einer Materie sind auch mehrere Bürgerbegehren zulässig, die zu einem Sachverhalt parallel differenzierte Fragestellungen formulieren. Sie entfalten beim jeweiligen Erreichen des Quorums insbesondere dann eine komplizierte Wirkung, wenn sich der einzelne Gegenstand in der Beschlussqualität, die eine entsprechende Vorlage in der BVV hätte, unterscheidet (Entscheidung, Ersuchen oder Empfehlung).

(19) Nach der Entscheidung über das Zustandekommen eines Bürgerbegehrens wird über den Gegenstand des Bürgerbegehrens ein **Bürgerentscheid** (§ 46 Abs. 1) durchgeführt, sofern die BVV dem Anliegen des Bürgerbegehrens nicht unverändert oder in einer Form, die von den benannten Vertrauenspersonen gebilligt wird, zustimmt. Die BVV kann im Rahmen des Bürgerentscheids (mit einfacher Mehrheit) eine konkurrierende Vorlage zur Abstimmung unterbreiten. Darüber hinaus ist sie befugt, nach Absatz 4 der Vorschrift eine eigene Vorlage zur Abstimmung zu bringen; dies erfordert jedoch eine Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl (37).

(20) Jeder Haushalt des Bezirks, in dem eine zur BVV wahlberechtigte Person wohnt, erhält nach § 46 Abs. 2 Satz 1 eine Information in Form einer amtlichen Mitteilung, in der die Argumente der Initiatorinnen oder Initiatoren und der BVV im gleichen Umfang darzulegen sind und in der auf weitere Informationsmöglichkeiten hingewiesen wird. Über die Art und den Umfang dieser für erforderlich gehaltenen zusätzlichen Informationen nach Satz 3 entstanden im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens unterschiedliche Auffassungen. Während der Gesetzentwurf von einem „Informationsheft“³⁴ ausging, wurde in der Beratung insbesondere aus Kostengründen³⁵ 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“³⁶.

³⁴ Vgl. Artikel I Nr. 6 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)“.

³⁵ 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 - Vorlage 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 (Ausschuss für Verwaltungsreform, Kommunikations- und Informationstechnik des Abgeordnetenhauses von Berlin am 10. März 2005, Wortprotokoll 15/44, TOP 2).

³⁶ Vgl. Begründung im Änderungsantrag der SPD-Fraktion, PDS-Fraktion, Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und FDP-Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin (zu 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 Basiskorrektur vom Senat ausgeglichen.“ Diese politische Linie wurde im Hauptausschuss abgesichert (vgl. Niederschrift der Sitzung des Hauptausschusses vom 15. Juni 2005, Rote Nr. 2941E).

(21) „Demokratiethoretisch“ variantenreich, jedoch ausgesprochen kompliziert ging es mitunter in der Abstimmungskabine zu: Auch bei konkurrierenden Vorlagen zum gleichen Gegenstand konnten die Abstimmungsberechtigten nach Absatz 3 der Vorschrift jede Vorlage einzeln annehmen oder ablehnen. Welcher Vorlage die Präferenz zugebilligt wurde, konnte zusätzlich durch eine Stichfrage beantwortet werden. Hintergrund war, dass im Gegensatz zu Entscheidungen der BVV sich von der Sache her ausschließende Bürgerentscheide jeweils als angenommen galten. In einem solchen Fall hoben sich die Voten auf. § 46 Abs. 3 Satz 4 wurde deshalb im Gesetzgebungsverfahren³⁷ erweitert, um bei Annahme von konkurrierenden Abstimmungsvorlagen einen Stichentscheid (im Rahmen einer weiteren Abstimmungsvorlage zu einem späteren Zeitpunkt) zu vermeiden. Die Möglichkeit dieser „Präferenzfrage“ hat im Vollzug mitunter Verwirrung ausgelöst³⁸.

(22) Strittig waren im Gesetzgebungsverfahren insbesondere die Maßgaben der Annahme eines Bürgerentscheids (Quorum), weil die Beteiligung der Entscheidungsberechtigten an dieser Form der unmittelbaren Steuerung kommunalpolitischer Prozesse im Regelfall die Hälfte ihrer Gesamtzahl nicht überschreite und es dem Abstimmungsergebnis insoweit grundsätzlich an demokratischer Legitimation mangle. In dieser Hinsicht wurde der finanzielle Aufwand im Zusammenhang mit der Sperrwirkung eines erfolgreichen Bürgerbegehrens (§ 45 Abs. 5) und dem damit einhergehenden (angeblichen oder tatsächlichen) „Stillstand“ kommunalpolitischer Entwicklungsprozesse (z. B. bei umstrittenen Bauprojekten) - zumindest für den durchaus relevanten Zeitraum zwischen dem Zeitpunkt der Feststellung eines erfolgreichen Bürgerbegehrens und dem Abstimmungstermin - als Begründung der ablehnenden Haltung zu diesem Gesetzentwurf ins Feld geführt³⁹. Der Verwaltungsbehörde sollte zur Durchführung eines Bürgerentscheids nach der ursprünglichen Textversion lediglich ein Monat nach dem rechtmäßig zustande gekommenen Bürgerbegehren eingeräumt werden. Diese Frist wurde im formellen Gesetzgebungsverfahren jedoch erweitert. Der Wunsch der Initiatoren, die Spanne zwischen dem Aufwerfen einer kommunalpolitischen Frage und deren Beantwortung durch einen Bürgerentscheid möglichst knapp zu halten, war in der Abwägung mit den Erfordernissen eines hinreichend planvollen (und rechtmäßigen) Verwaltungshandelns zu relativieren. Entscheidungszeiträume von einem halben Jahr sind insoweit zur Regel geworden⁴⁰. Darüber hinaus befürchtete eine Minderheit im Abgeordnetenhaus die Bildung „willkürlich zusammengesetzter Interessengemeinschaften, (die) über ihre Mitbürgerinnen und Mitbürger im Bezirk bestimmen.“⁴¹ Kommunalverfassungsrechtlich abwegig wurde sogar polemisiert, dass „gut organisierte Beteiligungsprofis (...) Staatsgewalt ausüben“⁴² könnten. Auch der Senat beurteilte das Beteiligungsquorum eher zurückhaltend⁴³. Eine Vorlage galt im Ergebnis dieses Disputs als angenommen, wenn sich mindestens 15 Prozent der bei der letzten Wahl zur BVV festgestellten Zahl der Wahlberechtigten an der Abstimmung beteiligt haben und sie mit der Mehrheit der gültigen Stimmen angenommen wurde.

³⁷ Vorlage - zur Kenntnisnahme (SenInn, I A 13) vom 20. April 2005 für die Sitzung des RdB am 21. April 2005 (Vorlage Nr. 755/05) und Stellungnahme des Senats für den Hauptausschuss (Rote Nr. 2940A).

³⁸ Besonders gravierend beim ersten Bürgerentscheid: rd. 18% zu Frage 1 (der Initiatoren), rd. 20% zu Frage 2 (der BVV), rd. 20% zur Stichfrage waren ungültig (vgl. Bekanntgabe des Ergebnisses des Bürgerentscheids in Lichtenberg am 17. September 2006 vom 4. Oktober 2006, ABl. S. 3841); die Frage 2 erhielt mehr Ja-Stimmen als die Frage 1, unterlag jedoch bei der Präferenzfrage.

³⁹ BzBm Wanjura (BA Reinickendorf, CDU) führte in der Anhörung des Ausschusses für Verwaltungsreform, Kommunikations- und Informationstechnik des Abgeordnetenhauses von Berlin am 10. März 2005 (Wortprotokoll 15/44, TOP 2) u. a. aus: „Wenn es stimmt, dass in Hamburg nur so wenige (Bürgerentscheide) zustande gekommen sind, dann stellt sich die Frage, ob es in der jetzigen Situation richtig ist. (...) Wir sollten die Wirtschaft weiter ankurbeln. Wir sollten keine Hürden von drei bis acht oder zwölf Monaten aufbauen. Wir haben im Land Berlin auch nicht die Zeit zu experimentieren.“

⁴⁰ Beispielhaft sei auf das Bürgerbegehren zum Erhalt des Künstlerhauses Bethanien (Friedrichshain-Kreuzberg) verwiesen; die Zulässigkeit wurde am 6. Dezember 2005 vom BA beschlossen, die Unterschriften am 6. Juni 2006 eingereicht.

⁴¹ Begründung zum Dringlichen Antrag der CDU-Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin (Drucksache 15/3776) vom 15. März 2005 über „Starke Bezirke - Starke Demokratie vor Ort“.

⁴² Ebd.; dass in den Bezirken „Staatsgewalt“ ausgeht, müssten die Verfasser erst belegen...

⁴³ Vorlage - zur Kenntnisnahme (SenInn, I A 13) vom 20. April 2005 für die Sitzung des RdB am 21. April 2005 (Vorlage Nr. 755/05) und Stellungnahme des Senats für den Hauptausschuss (Rote Nr. 2940A).

(23) Eine besondere Rolle in der Entwicklung direktdemokratischer Einflussmöglichkeiten nahmen die Materien des Beschlussrechts nach § 12 Abs. 2 Nr. 4 ein (insbesondere bedeutsame - kontroverse - Bauprojekte im Bezirk). In derartigen Fällen ist lediglich ein Ersuchen zulässig, wenn das Begehren gegen Bundes- oder Landesgesetze verstößt. Da im Zusammenhang mit Bebauungsplänen besondere Partizipationsmechanismen, denen der rechtliche Vorrang einzuräumen ist, normiert sind, bleibt wenig Entscheidungsspielraum für die Formulierung eines bindenden Bürgerbegehrens. Im Gesetzgebungsverfahren wurde vom Senat unter Hinweis auf die mangelnde Eignung von Materien, die einer förmlichen Verfahrensbeteiligung unterliegen, vergeblich versucht, Bürgerbegehren mit entsprechenden Zielen ohne Ausnahme zu untersagen⁴⁴. In diesem Zusammenhang eröffneten sich im Parlament jedoch weitere Erörterungen mit temporär unterschiedlichen Beschlussvorlagen⁴⁵.

(24) Auch die Stoßrichtung, finanzwirksame Bürgerbegehren/-entscheide zuzulassen (§ 45 Abs. 1 Satzes 4), war im Gesetzgebungsverfahren umstritten. Der interfraktionelle Entwurf beinhaltete keine diesbezügliche Regelung⁴⁶. Im Hinblick auf die Zulassung eines entsprechenden Ersuchens zum Bezirkshaushaltsplan erschien es zweckmäßig, durch eine veränderte Formulierung klarzustellen, „dass auch finanzwirksame Entscheide zulässig sind. Ausgenommen ist nur der Bezirkshaushaltsplan selbst, nicht jedoch Entscheide, die Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft haben.“⁴⁷

(25) Nach § 49 hatte das Abgeordnetenhaus die Vorschriften der direkten Demokratie, d. h. die Erfahrungen im etwa fünfjährigen Vollzug, bis zum 1. Januar 2010 zu überprüfen. Eine rechtzeitige Debatte unterblieb⁴⁸, eine normative Nachjustierung gelang bis zu diesem Zeitpunkt gleichfalls nicht. Im Hinblick auf die Bedeutung der Elemente der direkten Demokratie lohnen Verfahrensablauf und materiell-rechtliche Zusammenhänge differenziert dargestellt, wesentliche Strukturmerkmale des im Frühjahr 2011 abgeschlossenen Gesetzgebungsverfahrens insoweit nachgezeichnet zu werden:

⁴⁴ Vorlage - zur Kenntnisnahme (SenInn, I A 13) vom 20. April 2005 für die Sitzung des RdB am 21. April 2005 (Vorlage Nr. 755/05).

⁴⁵ „In den Angelegenheiten (...) sind ausschließlich Anträge mit empfehlendem oder ersuchendem Charakter zulässig, es sei denn, ein Antrag hat die Ablehnung des Entwurfs eines Bebauungsplans zum Gegenstand.“ war die Beschlussversion des Ausschusses für Verfassungs- und Rechtsangelegenheiten, Immunität und Geschäftsordnung vom 9. Juni 2005 (Drucksache 15/4095), um - wie intern begründet wurde - Bedenken hinsichtlich der Rechtsklarheit im Vergleich zum Entwurf zu berücksichtigen, die im Beratungsprozess gegenüber dem allgemeinen Verweis auf bundes- und landesgesetzliche Ausnahmegründe vorgebracht wurden; die Formulierung hatte nur bis zur Schlussberatung des Hauptausschusses am 15. Juni 2005 (15/4095) Bestand.

⁴⁶ Dagegen sollten Bürgerbegehren/-entscheide „zum Bezirkshaushaltsplan“ ohne Ausnahme unzulässig sein (§§ 45, 48 des Entwurfs „Mehr Demokratie für Berlinerinnen und Berliner (II), hier: Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes“).

⁴⁷ Vgl. Begründung zu § 45 der Dringlichen Beschlussempfehlung des Ausschusses für Verfassungs- und Rechtsangelegenheiten, Immunität und Geschäftsordnung (15/4095) vom 9. Juni 2005 an den Hauptausschuss.

⁴⁸ Vgl. u. a. die Anmeldung einer Besprechung mit Anhörung durch die CDU-Fraktion vom 5. Mai 2008 im Ausschuss für Verwaltungsreform, Kommunikations- und Informationstechnik. Im Gegenteil, noch im Laufe des Frühjahres 2010 wurde „gesprächsweise“ die Auffassung vertreten, die gesetzliche Frist sei der 31. Dezember 2010; ein bedauerlicher Irrtum, der durch einen Blick in die Norm zu beheben gewesen wäre.

(26) Im Laufe des Sommers 2008 befasste sich die AG RdV mit dieser Materie und initiierte im Oktober d. J. ein interfraktionelles Gespräch beim Präsidenten des Landesparlaments, weil im politischen Prozess erkennbar wurde, dass die Selbstbindung des Gesetzgebers keine automatische Strukturdebatte auslöste. Sie wurde im Hinblick auf den Wortlaut der Evaluierungsvorschrift auch nicht von der Exekutive⁴⁹ angestrebt. Zur Vorbereitung dieses Engagements in eigener Sache diente eine Umfrage in beiden Bezirksorganen, aus der sich bestimmte Fragestellungen ergaben⁵⁰. Im Frühjahr 2009 legte die Koalition einen daran anknüpfenden (unveröffentlichten) Teilentwurf einer gesetzlichen Überarbeitung vor, der vier Komplexe berührte: verpflichtende Einwohnerfragestunde im Regelfall (§ 43), Quorum für den Einwohnerantrag (§ 44), Beratungsobliegenheit über die Rechtswirkung eines Bürgerentscheids (§ 45), Folgen einer konkurrierenden Vorlage bei einem Bürgerentscheid (§ 47). Ende April 2009 präsentierte die AG RdV darauf hin den Fraktionen einen (vollständigen) Gesetzentwurf. Er verband redaktionelle Änderungen und wichtige Klarstellungen für den Vollzug - unter Beibehaltung der Verknüpfung mit der Rechtswirkung eines Bürgerentscheids - mit einem Entscheidungsrecht der BVV für alle Bezirksaufgaben (Ausnahmen: § 13 Abs. 3 Satz 2) als Kann-Vorschrift⁵¹. Nicht in diesem Zusammenhang brachte die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sieben Monate später - eine offizielle Debatte um die maßgeblichen Fragen war nicht begonnen - einen weiteren Einzelaspekt der Gesamtangelegenheit in das parlamentarische Verfahren⁵². In der Stellungnahme des Senats wurde die darin geforderte Umstellung vom Beteiligungs- auf ein Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid positiv qualifiziert⁵³. Auf Antrag aller Fraktionen erfolgte eine Besprechung über „Mögliche Änderungen des Bezirksverwaltungsgesetzes“⁵⁴ erst am 28. Juni 2010 im Ausschuss für Inneres, Sicherheit und Ordnung (unter Hinzuziehung der Mitglieder des Ausschusses für Verfassungs- und Rechtsangelegenheiten, Immunität und Geschäftsordnung sowie für Verwaltungsreform, Kommunikations- und Informationstechnik). Sie wurde kurzfristig nicht nur um die genannte Drucksache erweitert; vielmehr brachte die Koalition nunmehr einen eigenen Gesetzentwurf ein, der durch Vorabüberweisung⁵⁵ bereits zum Gegenstand der Tagesordnung erhoben wurde. Eine grundlegende Auseinandersetzung mit den vorliegenden Novellierungsvorschlägen im Rahmen einer Anhörung⁵⁶ stand insoweit unter erschwerten Bedingungen.

⁴⁹ Die unmittelbar berührten Bezirksverwaltungen formulierten keine „Problemanzeigen“; die für Inneres zuständige Senatsverwaltung fasste die Materie ohne Parlamentsauftrag gleichfalls nicht an.

⁵⁰ Die AG RdV setzte eine Arbeitsgruppe ein und entwickelte - ehrenamtlich (!) - einen Fragebogen; zur Sitzung am 10. Oktober 2008 wurden aus dem Rücklauf von elf BVV und acht BA einvernehmlich folgende Themen identifiziert:

I. Einwohnerantrag

Im Hinblick auf die völlige Nichtnutzung dieses Instruments sollte eine Überarbeitung mit dem Ziel erfolgen, es mit einem geringeren Quorum in einem Ausschuss der BVV zu ermöglichen.

II. Zulassungsprüfung eines Bürgerbegehrens

Die Anforderungen gegenüber dem BA (in der Regel Rechtsamt) sollten profiliert werden. Dabei ist insbesondere verpflichtend der rechtliche Charakter der jeweils tangierten Angelegenheit (im Sinne von § 3 AZG) zu bezeichnen als

- Aufgabe der Hauptverwaltung
- Bezirksaufgabe
- Regionalisierte Bezirksaufgabe
- Bezirksaufgabe des Beschlusskanons von § 12 Abs. 2 BezVG (Entscheidungsrecht der BVV)

und die jeweilige Rechtsfolge eines erfolgreichen Bürgerbegehrens/-entscheids mitzuteilen.

III. Rechtsverbindlichkeit des Bürgerbegehrens/-entscheids

Die „Koppelung“ an die Beschlussrechte der BVV (Entscheidung, Ersuchen, Empfehlung) sollte grundsätzlich erhalten bleiben. Da ein angestrebter Bürgerentscheid bereits nach seinem Wortlaut die Rechtsverbindlichkeit gegenüber der Behörde suggeriert, ist durch Ausweitung des Beschlussrechts der BVV bei Bezirksaufgaben eine - sogleich bestehende (und die Abstimmungsbeteiligung beeinflussende) oder später eintretende - „Verdrossenheit“ zu diesem an sich guten Instrument der direkten Demokratie zu vermeiden.

IV. Alternativfrage der BVV/Stichfrage zum Bürgerentscheid

Bei sog. konkurrierenden Vorlagen sollte nur eine Entscheidung für Vorschlag A (der Initiative) oder B (der BVV) zulässig sein; Frage C (Stichfrage) sollte entfallen.

V. Rechtsverbindlichkeit des Bürgerbegehrens/-entscheids in der Bauleitplanung

Die Bindungswirkung eines Bürgerentscheids im Planungsrecht (im Sinne des Entscheidungsrechts der BVV nach § 12 Abs. 2 Nr. 4 BezVG) ist unbedingt zu verdeutlichen. Der bisherige Wortlaut der Norm ist nicht zweifelsfrei (Problemanzeige!). Quelle: interne Tischvorlage der Sitzung.

⁵¹ Wäre vor der Sommerpause 2009 eine interfraktionelle Beratung aufgenommen worden, hätte ein Gesetzgebungsverfahren vor dem Stichtag zumindest begonnen werden können. Die AG RdV war davon ausgegangen, dass die Fraktionen wenigstens auf einer Arbeitsebene (wie anlässlich des 7. BezVGÄndG) versuchen würden, normativen Änderungsbedarf, ggf. auch in Alternativen, durch die Aufnahme von Erörterungen zu identifizieren.

⁵² Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid - Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 12. November 2009 (16/2783), der in der 55. Plenarsitzung am 26. November 2009 in erster Lesung beraten wurde.

⁵³ Unter Bezugnahme auf die rechtliche Würdigung der ursprünglichen gesetzgeberischen Initiative (15/3708), die sich bereits für ein Zustimmungsquorum aussprach.

⁵⁴ Vgl. Schreiben der Fraktionsgeschäftsführungen vom 17. Juni 2010.

⁵⁵ Vgl. Plenarprotokoll 16/68 vom 1. Juli 2010, S. 6450: Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Die Linke über Zehntes Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes (16/3309) vom 21. Juni 2010.

⁵⁶ Vgl. Wortprotokoll 16/64 des Ausschusses für Inneres, Sicherheit und Ordnung; angehört wurden: Jürgen Vogt (Vorsitzer der BVV Spandau und stellv. Vorsitzender der AG RdV), Andreas Knuth (Präsident des VG Cottbus), Michael Efler (Mehr Demokratie e. V.), Andreas Geisel (Bezirksstadtrat für Stadtentwicklung, Bauen, Umwelt und Verkehr, BA Lichtenberg).

(27) Die erhebliche Verzögerung der Evaluierung nach § 49 resultierte insbesondere aus zwei Faktoren. Erstens stand im Sommer 2009 eine andere bezirksverwaltungsrechtliche (bis zum 31. Dezember d. J. zu klärende) Frage im Mittelpunkt der Landespolitik: „Proporz- oder politisches Bezirksamt“⁵⁷. In diesem Zusammenhang stellte die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen ein umfangreich begründetes Artikelgesetz zur Diskussion⁵⁸, das eine tiefgreifende Kommunalrechtsreform einschließlich des erforderlichen verfassungsrechtlichen Rahmens beinhaltete. Einfachgesetzlich wurde - was an dieser Stelle allein von Belang ist - ein überwiegendes Entscheidungsrecht der BVV bei Bezirksaufgaben mit der damit verbundenen Ausdehnung der Rechtswirkung eines Bürgerentscheids in die parlamentarische Debatte geworfen⁵⁹. Darüber hinaus setzte zweitens im Hinblick auf Verlauf, Ergebnis und Folgen mehrerer „Plebiszite“⁶⁰ (zeitgleich) eine nicht zu unterschätzende politische Dynamik um die direkte Demokratie ein, die sich an den Stichworten: Finanzierung eines Abstimmungskampfs und Quorum manifestierte. Sie führte zu parlamentarischen Vorstellungen über (das Kommunalrecht durchaus berührende) Änderungen der abstimmungsrechtlichen Vorschriften⁶¹.

⁵⁷ Mit den Anträgen der Fraktionen der SPD, CDU und Linke über das Zehnte Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 18. November 2009 (16/2807) sowie über das Neunte Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 18. November 2009 (16/2804), die in der 56. Plenarsitzung am 10. Dezember 2009 (16/56, S. 5306) angenommen wurden, sind die Wahlvorschriften für die Mitglieder des Bezirksamts gemäß Artikel I Nr. 2 des Zehnten Gesetzes zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 17. Dezember 2009 (GVBl. S. 872) sowie Artikel I des Neunten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 17. Dezember 2009 (GVBl. S. 873) auch ab 1. Januar 2010 auf das Höchstzahlverfahren festgeschrieben worden.

⁵⁸ Antrag über das Zehnte Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 17. Juni 2009 (16/2496), Antrag über ein Gesetz zur Stärkung der bezirklichen Demokratie und Selbstverwaltung (Selbstverwaltungsstärkungsgesetz) vom 17. Juni 2009 (16/2497) - neben einer umfangreichen Änderung des BezVG auch das AZG und das AGBauGB -, Antrag über Starke Bezirke für Berlin (I): Bezirkliche Aufgaben gesetzlich festschreiben (16/2498) und Starke Bezirke für Berlin (II): Status der Bezirksamtsmitglieder ändern (16/2499) jeweils vom 16. Juni 2009. Diese Vorschläge wurden in Stellungnahmen des Senats vom 28. Juli 2009 und vom 11. August 2009 (SenInnSport) zurückgewiesen.

⁵⁹ Neben den BA (nach § 47 Abs. 3 Nr. 1 GGO II) erhielten die genannten Stellungnahmen des Senats auch die zwölf Vorsteher/innen nachrichtlich. Die AG RdV äußerte sich mit Schreiben vom 16. September 2009 positiv zur geplanten Klarstellung der Legaldefinition der Fraktion, der Erweiterung des Entscheidungsrechts und zu den Grundlagen der Bezirksaufsicht im Planungsrecht.

⁶⁰ Zu nennen sind: Durchführung des Volksbegehrens zum Erhalt des Flughafens Tempelhof einschließlich des in diesem Zusammenhang initiierten Beschlusses des VG Berlin vom 30. November 2007 (VG 1 A 287/07) und der Reaktion des Gesetzgebers durch Artikel 1 des Ersten Gesetzes zur Änderung des Berliner Straßengesetzes vom 4. Dezember 2008 (GVBl. S. 466) zur Frage des zulässigen Zeitraums einer Straßenplakatierung; Volksentscheid vom 26. April 2009 zu ProReli einschließlich der in diesem Zusammenhang initiierten Beschlüsse des VG (2 L 56/09) und des OVG Berlin-Brandenburg (3 S 43/09) vom 23. April 2009; die kommunalpolitischen „Verwerfungen“ im Zuge des Bürgerentscheids „Spreuer für Alle!“ am 13. Juli 2008 (Bekanntmachung des BA Friedrichshain-Kreuzberg vom 5. Juni 2008, ABl. S. 1519) und „Parkraumbewirtschaftung“ am 28. September 2008 (Bekanntmachung des BA Mitte vom 12. August 2008, ABl. S. 2080); die Urteile des Verfassungsgerichtshofs vom 6. Oktober 2009 (143/08 und 63/08) zur Frage des präventiven Normkontrollrechts des Senats bei Volksbegehren („Schluss mit Geheimverträgen - Wir Berliner wollen unser Wasser zurück“, „Kitakinder + Bildung von Anfang an = Gewinn für Berlin“) und vor allem die in der „politischen Klasse“ besondere Unruhe auslösende umfangreiche Wahlrechtsreforminitiative von Mehr Demokratie e. V. Sie erreichte im Sommer 2008 gleichfalls das Quorum der ersten Stufe (§ 15 Abs. 1 AbstG) und wurde vom Senat (teilweise) für unzulässig erklärt. Diese Entscheidung musste im Hinblick auf die genannte verfassungsgerichtliche Rechtsprechung revidiert werden.

⁶¹ Antrag der Fraktion der FDP über Gesetz zur Erhöhung der Abstimmungsbeteiligung durch sinnvolle Terminierung von Volksentscheiden vom 2. Juni 2009 (16/2457); Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen über Abstimmungsgesetz verbessern: Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vom 17. Februar 2010 (16/2975); Dringlichkeitsantrag der Fraktion der SPD und der Linksfraktion über Gesetz zur Änderung des Abstimmungsgesetzes und des Verfassungsgerichtshofgesetzes vom 24. Februar 2010 (16/2985).

(28) Auf materiell-rechtlichen Ebene sind die geänderten Vorschriften auf der Grundlage des Entwurfs der Koalition - er wurde der Öffentlichkeit unter dem Titel „Rot-Rot will Bürgerbegehren erleichtern“⁶² vorgestellt - mit Ideen der Opposition, der AG RdV⁶³ sowie den aktuellen Reformüberlegungen des Vereins Mehr Demokratie⁶⁴ zu vergleichen, um den Wirkungsgrad der Novelle für den Normvollzug beurteilen zu können⁶⁵. Einzubeziehen ist dabei insbesondere die Stellungnahme des Senats⁶⁶ zu der Gesetzesinitiative aus der Mitte des Parlaments, da sie, eher ungewöhnlich, als Anhang einen Wortlautvorschlag umfasst. Dazu zählen folgende Teilaspekte:

(29) Während die Evaluierungsnovelle bei den §§ 41, 43 (**Unterrichtung, Einwohnerfragestunde**) den der Vollzugspraxis entstammenden Reformvorstellungen⁶⁷ grundsätzlich folgt, greift sie die Erfahrungen zum **Einwohnerantrag** (§ 44) nicht in vollem Umfang⁶⁸ auf.

⁶² Im Tagesspiegel vom 10. Mai 2010 verkündete Ulrich Zawatka-Gerlach große (?) Neuigkeiten: „Künftig soll über ein Begehren nur noch mit „Ja“ oder „Nein“ abgestimmt werden“. Wurde ihm derartiges als Novum verkauft oder entspricht diese „Ente“ lediglich der Kenntnisarmut des Berliner Journalismus über bezirksverwaltungsrechtliche Fragen? Um die Idee für ein umfangreiches Entscheidungsrecht der BVV in Bezirksangelegenheiten zu illustrieren, stieß er darüber hinaus ausgerechnet auf das Beispiel der Bebauungs- und Landschaftspläne, was sich jedoch als „Rohrkrepierer“ erweist: Nach § 12 Abs. 2 Nr. 4 BezVG ist diese Materie im Kanon der Entscheidungsrechte bereits aufgelistet.

⁶³ Textentwurf eines allen Fraktionen und Sen InnSport (I A) zugestellten Evaluationsgesetzes zu §§ 40ff BezVG vom 28. April 2009.

⁶⁴ Efler, Michael/Werthmann, Thomas, Direkte Demokratie in den Berliner Bezirken, Mehr Demokratie e. V. (Hrsg.), März 2010.

⁶⁵ Die Vorstellungen der AG RdV - obwohl nicht Teil des Gesetzgebers - werden insbesondere deshalb einbezogen, weil durch Mitteilungen von SenInnSport (I A 13-0212/42 und I A 12 (V)-0212/41) vom 3. August 2009 bzw. vom 11. August 2010 zu den Gesetzentwürfen (16/2497 und 16/3309) nicht nur die BA, sondern auch das andere Bezirksorgan nachrichtlich beteiligt wurde.

⁶⁶ Stellungnahme des Senats (I A 12 (V)-0212/41) zu dem Antrag der Fraktion der SPD und der Linksfraktion über Zehntes Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes (16/3309) vom 3. August 2009.

⁶⁷ Die Umstellung der Kann- zu einer Soll-Vorschrift in § 43 erfolgte, da die AG RdV keinen Einwand erhob.

⁶⁸ Mehr Demokratie hatte sich dem Petitum der AG RdV angeschlossen, das Quorum in § 44 auf 200 Unterschriften zu senken; die Überlegungen der Koalition waren dagegen vor allem davon getragen, bestimmten Gruppierungen die Einbringung eines (politisch „unappetitlichen“) Einwohnerantrags nicht zu leicht zu machen.

(30) Maßgebend für eine Gesamtbeurteilung sind jedoch insbesondere vier Änderungen zum Kern der Evaluation. Erstens: Die formellen Voraussetzungen zur **Sammlung von Unterschriften** knüpfen nunmehr an die geänderten abstimmungsrechtlichen Vorschriften⁶⁹ an. Diese systematische Vereinheitlichung war notwendig, weil aus der Sicht der Abstimmungsberechtigten mitunter keine Unterscheidung zwischen den Regelungen für Volksbegehren/-entscheid und Bürgerbegehren/-entscheid gezogen wird. Die Angleichung wird insoweit zur Verstärkung der direktdemokratischen Beteiligungselemente beitragen und die Akzeptanz erhöhen.

(31) Entsprechendes gilt zweitens für die Frage, unter welchen Voraussetzungen einem erfolgreichen Bürgerbegehren im Rahmen einer Abstimmung zum Durchbruch verholfen wird: das **Quorum**. Die Berliner Praxis hat Erfahrungen anderer Kommunen bestätigt, dass die Materien insbesondere bezirkliche Angelegenheiten berühren, die von den Organen bereits entschieden, jedoch noch nicht vollzogen, bzw. zumindest eine deutliche Richtung aufweisend erörtert worden sind. Das initiierte Votum der Einwohnerschaft wendet sich im Regelfall gegen eine (jeweilige) Mehrheit der repräsentativen Demokratie und fördert insoweit die Motivation der Abstimmungsbeteiligung insbesondere bei dem Personenkreis, der einem (erfolgreichen) Bürgerbegehren zuneigt. „Bislang besteht bei geringer Abstimmungsbeteiligung die Unsicherheit, mit einer Neinstimme dem Anliegen des Bürgerentscheids gleichwohl über die Hürde des Beteiligungsquorums zu verhelfen. Die Stimmabgabe kann so das Gegenteil von dem eigentlichen Willen der abstimmenden Person bewirken. Dies kann sogar dazu führen, dass sich weniger Bürgerinnen und Bürger beteiligen“.⁷⁰ Diese Zustandsbeschreibung basiert auf konkreten Erfahrungen⁷¹. Darüber hinaus ist bei der Festlegung eines Mindeststandards bei einem Bürgerentscheid regelmäßig der Frage nach einer hinreichenden (demokratischen) Legitimation nachzugehen. „Repräsentativ kann ein Bürgerentscheid nur dann sein, wenn er von einer beachtlichen Anzahl von Bürgern getragen wird. Aus Sicht des Senats sollte ein Zustimmungsquorum (Ja-Stimmen) von mindestens 10 % vorgesehen werden.“⁷² Die grundlegend andere Auffassung, Wahlen und Abstimmungen gleich zu behandeln⁷³, also auf ein Quorum völlig zu verzichten, spiegelt sich im repräsentativ-demokratischen Raum nicht wider⁷⁴.

⁶⁹ Vgl. Art. I Nr. 3 (§ 15 Abs. 2) des Gesetzes zur Änderung des Abstimmungsgesetzes und des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof vom 8. Juli 2010 (GVBl. S. 359).

⁷⁰ Stellungnahme des Senats vom 12. Januar 2010 zu dem Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen über Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid - Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 16. November 2009 (16/2783).

⁷¹ Vgl. besonders: Bekanntgabe des Ergebnisses des Bürgerentscheids „Bauvorhaben Halbinsel Groß-Glienicker See“ am 27. Januar 2008 in Spandau vom 14. Februar 2008 (ABl. S. 446): 86% Ja- zu 14% Neinstimmen für Variante A (der Initiative), 28% Ja- zu 72% Neinstimmen für Variante B (der BVV); Bekanntgabe des Ergebnisses des Bürgerentscheids „Einführung von Parkraumbewirtschaftung“ am 28. September 2008 in Mitte (Pressemitteilung 402/08): 79% Ja- zu 21% Nein-Stimmen; Ergebnis des Bürgerentscheids „Rettet die Kurfürstendamm-Bühnen!“ am 16. Januar 2011 in Charlottenburg-Wilmersdorf: 90% Ja- zu 10% Neinstimmen.

⁷² Stellungnahme des Senats vom 28. April 2005 zum Antrag der Fraktion der SPD, der Fraktion der PDS, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, der Fraktion der FDP über Mehr Demokratie für Berlinerinnen und Berliner, (II) Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 24. Februar 2005 (15/3708), auf die in der Stellungnahme vom 12. Januar 2010 zur Drucksache 16/2783 (vgl. Fn⁷⁰) erneut Bezug genommen wird.

⁷³ Mehr Demokratie, Stellungnahme zur Anhörung im Ausschuss für Inneres, Sicherheit und Ordnung vom 28. Juni 2010.

⁷⁴ Wenn auch die Materien eines Bürgerbegehrens/-entscheids überwiegend Sachfragen eines Stadt- bzw. Ortsteils betreffen und insoweit ein (Beteiligungs- oder Zustimmungs-)Quorum gegenüber den dort wohnhaften Abstimmungsberechtigten (im Hinblick auf deren „Betroffenheit“) generell ein gewisses Maß an Ungerechtigkeit darstellt, ist es bis heute nicht gelungen, ein solches direktdemokratisches Element auf der kleinräumlichen Ebene, also innerhalb der Bezirks- grenze, so zu konzipieren, dass es technisch durchführbar und insbesondere rechtlich unangreifbar wäre.

(32) Neben diesen beiden Eckpunkten ist drittens insbesondere eine wörtliche oder zumindest sinngemäße **Angleichung an Verfahren und Terminologie** an die abstimmungsrechtlichen Regelungen zu nennen (z. B. die einheitliche Verwendung des Begriffs „Vertrauensperson“). Dazu zählen auch Normen über Spenden an Träger von Bürgerbegehren (Veröffentlichungsgebot, Verfahren und Spendenverbote, Sanktionen).

(33) Schließlich wird viertens bei konkurrierenden Vorlagen die Entscheidung, welcher Sachinitiative der Vorzug zu geben ist, nicht mehr unmittelbar von der Einwohnerschaft getroffen. Durch **Streichung der Präferenz- oder Stichfrage** wird das Gesamtergebnis auf andere verfassungsrechtlich unbedenkliche Weise festgestellt: Zahl der Ja-Stimmen bzw. Zahl der Ja-Stimmen im Verhältnis zur Zahl der Nein-Stimmen. Die Abstimmung konzentriert sich mithin auf ein Votum zur Sachentscheidung und verzichtet auf die Lösung einer komplizierten Verfahrensfrage in der Abstimmungskabine⁷⁵.

(34) Die Initiative, einen höheren Grad an Verbindlichkeit eines Bürgerentscheids in Bezirksangelegenheiten zu verankern, fand im Gesetzgebungsverfahren dagegen keine Mehrheit. Entsprechende Ideen, die ihren Anknüpfungspunkt an der Qualifizierung des Beschlussrechts der BVV hatten, wurden verworfen.

⁷⁵ Zur unerwünschte Folge in der Praxis vgl. Fn³⁷. Die normative Gestaltung des Abstimmungssystems liegt im Rahmen des einfachgesetzlichen Spielraums; vgl. Urteil des Bayerischen VerfGH zur Verfassungsmäßigkeit der Stichfrage nach Art. 18a Abs. 12 Sätze 3 bis 5 Gemeindeordnung, Art. 12a Abs. 11 Sätze 3 bis 5 Landkreisordnung vom 21. Dezember 2015 (14-VII-13).

(35) Die anlässlich des Volksbegehrens „100 Prozent Tempelhofer Feld“⁷⁶ diskutierten Qualitätsanforderungen bei der Unterschriftensammlung und die Anerkennung bzw. Ungültigkeitserklärung mit der summarischen Rechtsfolge einer Erfüllung bzw. Nichterfüllung des Quorums (Stichworte: Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes, Auslegung der maßgeblichen Rechtsnormen durch die Landesabstimmungsleiterin, politische und Medienkritik an der unterschiedlichen Verwaltungspraxis der Bezirke) führten zu der Erkenntnis, den ungewollten normativen Spannungsbogen zwischen der erwünschten Beschränkung der Ungültigkeit von Eintragungen auf solche unleserlichen, unvollständigen oder fehlerhaften Eintragungen, die die unterzeichnende Person nicht zweifelsfrei erkennen lassen (Stichwort: Hohe Zahl gültiger Beteiligungen als direktdemokratiefreundliche Auslegung), und der hinreichenden Identifizierung der Abstimmungswilligen (Stichwort: Legitimation der Stimmabgabe) durch eine abstimmungsrechtliche Novelle zu glätten. Auf Initiative des BA Charlottenburg-Wilmersdorf forderte der RdB den Senat zu einer entsprechenden Beschlussvorlage an den Gesetzgeber auf⁷⁷. Dieser Weg wurde zwar nicht bestritten⁷⁸; die Regierungskoalition brachte jedoch ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren⁷⁹ selbst in Gang.

⁷⁶ Vgl. Gesetz zum Erhalt des Tempelhofer Feldes vom 14. Juni 2014 (GVBl. S. 190).

⁷⁷ RdB-Vorlage R-469/2014 vom 14. August 2014; Anknüpfungspunkt war die nicht durchgehend gleich geregelte quantitative Beschränkung der Ungültigkeit von Eintragungen auf solche unleserlichen, unvollständigen oder fehlerhaften Eintragungen, die die unterzeichnende Person nicht zweifelsfrei erkennen lassen. Die jeweiligen abstimmungsrechtlichen Wortlaute (§§ 5 Abs. 3, 15 Abs. 3, 22 Abs. 4, 24 Abs. 2 Nr. 3) resultierten aus Art. I Nr. 6 Buchstabe c) Doppelbuchstabe aa), Nr. 15 Buchstabe c) Doppelbuchstabe aa), Nr. 22 Buchstabe e) der Vorlage - zur Beschlussfassung - über ein Gesetz zur Anpassung abstimmungsrechtlicher Vorschriften und begleitender Regelungen (16/0787) vom 30. August 2007, die vom Abgeordnetenhaus beschlossen wurde (vgl. Artikel I des Gesetzes zur Anpassung abstimmungsrechtlicher Vorschriften und begleitender Regelungen vom 20. Februar 2008 [GVBl. S. 22]). Im Vollzug der Normen wäre jedoch nach Absicht des Senats lediglich eine marginale Relevanz eingetreten: Die genannten Regelungen waren vielmehr im Zusammenhang mit dem Erfordernis der Vorlage eines mit einem Lichtbild versehenen amtlichen Ausweises nach § 22 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vom 11. Juni 1997 (GVBl. S. 304) zu beurteilen. Diese Voraussetzung sollte bei der Unterschriftsleistung erhalten bleiben, obwohl die Zustimmung zu einer Volksinitiative bzw. zu einem Volksbegehren nicht ausschließlich in einer amtlichen Auslegungsstelle durchgeführt, sondern auf eine „freie“ Sammlung erweitert werden sollte. In der Einzelbegründung zu Artikel I Nr. 21, 22 und 24 (hier: § 22) der Vorlage - zur Beschlussfassung - über ein Gesetz zur Anpassung abstimmungsrechtlicher Vorschriften und begleitender Regelungen (16/0787) vom 30. August 2007 wurde insoweit auf eine missbrauchssichere Abgabe der Zustimmungsignatur mittels Personaldokument o. ä. auch außerhalb der amtlichen Auslegungsstellen abgestellt. Dieser Rechtsgedanke resultierte u. a. aus einer Anregung des Abgeordnetenhauses im Rahmen der Anpassung der verfassungsrechtlichen Grundlagen zur Erweiterung der plebiszitären Elemente (vgl. Einzelbegründung zu Nr. 8 [Art. 62 und 63] des Antrags der Fraktion der SPD, der Fraktion der CDU, der Fraktion der Linkspartei.PDS, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion der FDP über das Achte Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin (15/5038) vom 26. April 2006). Bei der genannten abstimmungsrechtlichen Novelle blieb diese besondere Maßgabe von § 22 Abs. 2 Satz 2 jedoch nicht erhalten, sie wurde vielmehr gestrichen (vgl. Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres, Sicherheit und Ordnung vom 11. Februar 2008 (16/1180)). Hintergrund war die Änderung der Auffassung der SPD-Fraktion zu dieser Materie (vgl. Inhaltsprotokoll 16/21 des Ausschusses für Verfassungs- und Rechtsangelegenheiten, Immunität und Geschäftsordnung vom 6. Februar 2008). Der Senat versäumte es, das Parlament nachhaltig auf das dadurch eingetretene Missverhältnis hinzuweisen. Anlässlich der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 6. Oktober 2009 (63/08), dem Senat stehe kein Vorprüfungsrecht zum Volksbegehren einer Offenlegung der Verträge über die Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe zu, brachten die Koalitionsfraktionen der SPD und Linken eine abstimmungsrechtliche Novelle ein, um insbesondere diese ungewollte Rechtsfolge der ersten grundlegenden Überarbeitung der Vorschriften zu korrigieren. Mit dem Antrag der Fraktion der SPD und Linken zu einem Gesetz zur Änderung des Abstimmungsgesetzes und des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof (16/2985) vom 24. Februar 2010 sollten darüber hinaus einzelne „unpraktikable“ Verfahrensregelungen und Fristen geändert werden (vgl. allgemeine Begründung des genannten Gesetzentwurfs). Dazu zählte wiederum die Änderung der Anforderungen an eine Eintragung (Unterschriftsleistung), indem in § 15 Abs. 2 die Einfügung „und des handschriftlich von der unterzeichnenden Person anzugebenden Geburtsdatums“ angeregt wurde, um „Manipulationen bei der Unterschriftensammlung zu erschweren“ (vgl. Einzelbegründung zu Art. I Nr. 3 Buchstabe b) des genannten Gesetzentwurfs). Die vorgelegte Überarbeitung wurde vom Senat befürwortet (vgl. Stellungnahme vom 29. März 2010) und vom Abgeordnetenhaus angenommen (vgl. Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres, Sicherheit und Ordnung vom 28. Juni 2010 und des Hauptausschusses vom 30. Juni 2010 [16/3365]). Artikel I des Gesetzes zur Änderung des Abstimmungsgesetzes und des Gesetzes

(36) In der parlamentarischen Beratung lag der Schwerpunkt nicht bei den direktdemokratischen Verfahrensinstrumenten im Bezirk; Änderungen der §§ 44, 45 sind vielmehr als „Annexregelungen“ zu qualifizieren⁸⁰. Den Gegenstand der Debatte bildete vielmehr die normative Ausgestaltung der Anforderungen an die Unterschriftensammlungen zu Volksinitiativen und Volksbegehren (§§ 5, 15, 22, 24 AbstG) sowie die Einfügung einer Regelung zur (öffentlich finanzierten) Öffentlichkeitsarbeit von Senat und Parlament zu einer direktdemokratischen Initiative und führte nach Kritik im Rahmen der Ausschussanhörung zu einer Modifikation⁸¹. Eine differenzierte Übergangsregelung⁸² sorgte für eine hinreichend definierte Schnittstelle.

über den Verfassungsgerichtshof vom 8. Juli 2010 (GVBl. S 359) führte mithin zu einer zweiten Novellierung der Vorschriften zur Unterschriftensammlung. Sie betraf allerdings lediglich die erste Stufe zu einem Volksbegehren; Normen zur Volksinitiative (§ 5) und der Zustimmung zum Volksbegehren (§ 22) sowie zur Gültigkeit der Eintragungen (§ 24) blieben hingegen unberührt.

⁷⁸ RdB-Vorlage R-524/2014 vom 3. November 2014.

⁷⁹ Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU über ein Gesetz zur Änderung abstimmungsrechtlicher Vorschriften vom 29. September 2015 (17/2476).

⁸⁰ Vgl. Plenarprotokoll vom 8. Oktober 2015 (17/70), knappe Stellungnahme des Senats vom 17. November 2015, Wortprotokoll des Ausschusses für Verfassungs- und Rechtsangelegenheiten, Verbraucherschutz, Geschäftsordnung vom 2. Dezember 2015 (17/65), Stellungnahmen zur Anhörung von Prof. Dr. Remo Klinger vom 30. Dezember 2015 sowie Mehr Demokratie vom 18. Januar 2016 i. V. m. dem Wortprotokoll des Ausschusses für Inneres, Sicherheit und Ordnung am 25. Januar 2016 (17/71).

⁸¹ Annahme des Änderungsantrags der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU zum Antrag über ein Gesetz zur Änderung abstimmungsrechtlicher Vorschriften vom 9. Februar 2016 sowie Ablehnung des Änderungsantrags der Fraktion Die Linke vom 11. Februar 2016 in der Sitzung des Ausschusses für Inneres, Sicherheit und Ordnung am 15. Februar 2016 (17/72).

⁸² Art. 4 Abs. 2: „Auf Anträge auf Behandlung einer Volksinitiative (§ 4 des Abstimmungsgesetzes), Anträge auf Einleitung eines Volksbegehrens (§ 14 des Abstimmungsgesetzes) und Einwohneranträge (§ 44 des Bezirksverwaltungsgesetzes), die innerhalb von sechs Monaten nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes bei dem Präsidenten oder der Präsidentin des Abgeordnetenhauses, bei der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung oder bei einer Bezirksverordnetenversammlung eingereicht werden, finden die §§ 5 und 15 des Abstimmungsgesetzes, das Bezirksverwaltungsgesetz und die Abstimmungsordnung in der bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes geltenden Fassung Anwendung. Auf Volksbegehren und Bürgerbegehren, bei denen die Eintragsfrist (§ 18 Absatz 2 Nummer 4 des Abstimmungsgesetzes und § 45 Absatz 7 Satz 1 des Bezirksverwaltungsgesetzes) im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes bereits begonnen hat, finden die §§ 22 und 24 des Abstimmungsgesetzes, das Bezirksverwaltungsgesetz und die Abstimmungsordnung in der bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes geltenden Fassung Anwendung.“

(37) Im Zuge der Verstetigung der elektronisch-basierten Verwaltung wurden Formvorschriften zum Bürgerbegehren und Bürgerentscheid modifiziert: Sie betreffen die Mitteilung über die Absicht, ein Bürgerbegehren durchzuführen, für die im Gegensatz zur Anzeige eines beabsichtigten Bürgerbegehrens durch die Vertrauenspersonen nach § 45 Absatz 4 Satz 1 oder die Einreichung eines Einwohnerantrages nach § 44 Abs. 2 Satz 1 kein Bedürfnis dafür besteht, diese nur in einer besonderen wie der Schriftform oder einer qualifizierten elektronischen Form zuzulassen. Gleichmaßen ist es für die Mitteilungspflicht von Einzelspenden nach § 47a nicht erheblich, ob ein Nachweis von Sachspenden schriftlich oder elektronisch dokumentiert wird. Entscheidend ist lediglich, dass der Nachweis in geeigneter Form verfügbar gehalten wird⁸³. Die Bezirke hatten zwar hinsichtlich des vollständigen Wegfalls der formalisierten Mitteilung eines Bürgerbegehrens Bedenken und plädierten durch die normative Ergänzung einer auch elektronischen Fassung für den Ausschluss einer telefonischen Variante⁸⁴. Eine „eingehende Beratung“ sei jedoch in einem Stadium geringerer Konkretisierung, wie es sich in einem solchen Kontakt regelmäßig zeige, nicht geschuldet; insoweit teile der Senat diese Besorgnis nicht⁸⁵. Dem ist zuzustimmen.

⁸³ Einzelbegründung zu §§ 45, 47a der Beschlussvorlage des Senats über das Gesetz zur Anpassung der Formanforderungen im Berliner Landesrecht (FormAnpassG), Senatsvorlage Nr. S-136/2017 vom 27. Januar 2017 (RdB-Vorlage Nr. R-62/2017 vom 14. Februar 2017).

⁸⁴ RdB-Vorlage Nr. R-86/2017 vom 6. April 2017.

⁸⁵ Stellungnahme des Senats zur RdB-Vorlage Nr. R-86/2017 in der Vorlage - zur Beschlussfassung - über das Gesetz zur Anpassung der Formanforderungen im Berliner Landesrecht (FormAnpassG) vom 21. Juni 2017.

(38) Zum Beginn der Wahlperiode verständigte sich die Koalition, das Zusammenspiel von direkter und repräsentativer Demokratie zu verbessern und Verbindlichkeit und Transparenz der Verfahren zu erhöhen. Es wurde die Absicht formuliert, einen Volksentscheid in der Regel zeitgleich mit Wahlen durchzuführen und für die Erstellung der amtlichen Kostenschätzung und der Zulässigkeitsprüfung eine Frist festzulegen⁸⁶. Mehr als drei Jahre später wurde dann eine Novelle mit umfangreichen Modifikationen des plebiszitären Rechts auf Landesebene und entsprechenden parallelen bezirksverwaltungsrechtlichen Änderungen des 6. und 7. Abschnittes eingebracht⁸⁷. Akute Vollzugsprobleme bei einem Einwohnerantrag⁸⁸ überzeugten die Initiatoren, diese Materie zusätzlich aufzugreifen und zu beschließen⁸⁹. So wird nunmehr erstmals der Rechtsgedanke verankert, dass eine Nachfrist zur Unterschriftensammlung einzuräumen ist, wenn das Quorum (zunächst) als unterschritten festgestellt ist (§ 44 Absatz 2). Für Bürgerbegehren gilt darüber hinaus eine Sperrwirkung für Maßnahmen nach §§ 9 bis 13a AZG, §§ 7, 9 AG BauGB (§ 45 Absatz 5)⁹⁰. Zudem wird ein Bürgerbegehren, das das Quorum nicht erreicht hat, zukünftig nach den dafür geltenden Maßgaben zumindest als Einwohnerantrag behandelt (§ 45 Absatz 10). „Kernstück der Regelungen zur Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens ist die Aufnahme von Deckelungsregelungen für die Prüfung der Gültigkeit der Unterstützungserklärungen durch die Bezirksämter. Danach beschränkt sich die Prüfung künftig auf die für die Zulässigkeit der für das Vorhaben erforderlichen Erklärungen. Die weiteren Unterstützungserklärungen werden lediglich gezählt. Dies dient der Entlastung der Bezirksämter. Aus der Hochrechnung der gültigen und ungültigen Unterschriften lässt sich weiterhin das Maß der Unterstützung einer Volksinitiative oder eines Volksbegehrens ableiten. Die jeweilige Trägerin erhält künftig ausdrücklich das Recht, von den Bezirksämtern die wesentlichen Gründe für die Ungültigkeit von Unterschriften erläutert zu bekommen.“⁹¹ Gegenstand des im Oktober 2020 angenommenen Änderungsgesetzes⁹² sind im Übrigen weitere Verfahrensverbesserungen beim Bürgerbegehren und beim Bürgerentscheid sowie zur Mitteilungspflicht von Einzelstimmen (§ 47a).

(39) Die Einwohnerfragestunde hat sich seit ihrer Einführung (ausführlich **Rdnr. 12**) zu einem vielfältigen, lebendigen und kommunikativen Element „zum direktdemokratischen Austausch“⁹³ zwischen Einwohnerschaft, BVV und BA entwickelt. Gleichwohl zeigt die bezirkliche Praxis wiederkehrend Fälle, in denen dieses Instrument (von regelhaft identischen Personen) als `schriftliche Anfrage` genutzt wird. Die BVV bildet dafür lediglich die Plattform, auf der (umfangreich bewertende) Fragen und Antworten ausgetauscht werden. Um dieses Verfahren nicht dauerhaft hinzunehmen, entschloss sich der Gesetzgeber, grundsätzlich die persönliche Anwesenheit von Fragestellerinnen und Fragestellern zu verlangen⁹⁴.

⁸⁶ Richtlinien der Regierungspolitik vom 10. Januar 2017 (18/0073); vgl. auch: Beantwortung der Schriftlichen Anfrage des Abg. Dr. Michael Efler über Wie lange prüft der Senat Volksbegehren? vom 15. April 2019 (18/18 455) sowie der Abg. Dr. Susanna Kahlefeld über Kostenschätzungen für Volksbegehren: Wer schätzt? Welche Kriterien gelten? Wie lange dauert die Schätzung? vom 30. Januar 2020 (18/22 207).

⁸⁷ Antrag der Fraktion der SPD, der Fraktion Die Linke und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen über das Gesetz zur Anpassung des Abstimmungsrechts vom 26. Mai 2020 (18/2723).

⁸⁸ Vgl. Beschluss der BVV Steglitz-Zehlendorf zum Einwohnerantrag „Ortsteil Schlachtensee“ vom 20. Mai 2020 (1040/V).

⁸⁹ Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres, Sicherheit und Ordnung vom 14. September 2020 (18/3020).

⁹⁰ Vgl. u. a. die insofern gescheiterten Bürgerbegehren gegen die vollständige Bebauung des Freudenberg-Areals sowie gegen die Bebauung am Mauerpark im Jahr 2015.

⁹¹ s. Fn ⁸⁷, Allgemeine Begründung.

⁹² Artikel 2 des Gesetzes zur Anpassung des Abstimmungsrechts vom 12. Oktober 2020 (GVBl. S. 787).

⁹³ Vgl. Einzelbegründung zu § 43 der Vorlage - zur Beschlussfassung - über das Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und zur Änderung anderer Gesetze vom 6. Januar 2021 (18/3283).

⁹⁴ Vgl. Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze vom 27. August 2021 (GVBl. S. 982)