

17. Wahlperiode

## **Antrag**

der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, der Fraktion Die Linke und der Piratenfraktion

### **Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin**

Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

#### **... Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin**

Vom ...

Das Abgeordnetenhaus hat unter Beachtung der Vorschrift des Artikels 100 der Verfassung von Berlin das folgende Gesetz beschlossen:

#### Artikel I

Die Verfassung von Berlin vom 23.11.1995 (GVBl. S. 779), zuletzt geändert durch Gesetz vom 07.02.2014 (GVBl. S. 38), wird wie folgt geändert:

1. Art. 39 Abs. 3 und 4 werden wie folgt gefasst:

(3) Wahlberechtigt sind alle Deutschen, die am Tage der Wahl das 16. Lebensjahr vollendet und seit mindestens drei Monaten in Berlin ihren Wohnsitz haben.

(4) Wählbar sind alle Wahlberechtigten, die am Tage der Wahl das 16. Lebensjahr vollendet haben

2. Art. 60 Abs. 3 wird wie folgt gefasst:

(3) Jedes Gesetz und jede Rechtsverordnung soll den Tag des Inkrafttretens bestimmen, wobei Gesetze frühestens 2 Wochen nach Ablauf des Tages in Kraft treten können, an dem sie verkündet worden sind. Fehlt eine solche Bestimmung im Gesetz oder in der Rechtsverordnung, so erfolgt das Inkrafttreten mit dem 14. Tag nach Ablauf des Tages, an dem sie verkündet worden sind. Art. 63 Abs. 2 bleibt unbeschadet.

3. Art. 61 wird gestrichen.

4. Der bisherige Art. 62 wird zu Art. 61, wobei Abs. 4 wie folgt gefasst wird:

(4) Ist ein Volksbegehren zustande gekommen, so muss innerhalb von vier Monaten ein Volksentscheid herbeigeführt werden. Auf Antrag der Vertreter des Volksbegehrens wird der Volksentscheid gemeinsam mit Wahlen oder mit anderen Volksentscheiden durchgeführt. In diesem Fall gilt abweichend von Satz 1 eine Frist von zwölf Monaten. Das Abgeordnetenhaus kann einen eigenen Entwurf eines Gesetzes oder eines sonstigen Beschlusses zur gleichzeitigen Abstimmung stellen. Der Volksentscheid unterbleibt, wenn das Abgeordnetenhaus den begehrten Entwurf eines Gesetzes oder eines sonstigen Beschlusses inhaltlich in seinem wesentlichen Bestand unverändert annimmt.

5. Der bisherige Art. 63 wird zu Art. 62 und erhält folgende Fassung:

(1) Ein Volksbegehren, das einen Gesetzentwurf oder einen sonstigen Beschluss nach Artikel 61 Abs. 1 zum Gegenstand hat, bedarf zum Nachweis der Unterstützung der Unterschriften von mindestens 20.000 Einwohnern Berlins. Es kommt zustande, wenn mindestens 5 vom Hundert der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten innerhalb von vier Monaten dem Volksbegehren zustimmt. Ein Gesetz oder ein sonstiger Beschluss nach Artikel 61 Abs. 1 ist durch Volksentscheid angenommen, wenn eine Mehrheit der Teilnehmer und zugleich mindestens 15 vom Hundert der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten zustimmt.

(2) Ein Volksbegehren, das einen die Verfassung von Berlin ändernden Gesetzentwurf zum Gegenstand hat, bedarf zum Nachweis der Unterstützung der Unterschriften von mindestens 40.000 Einwohnern Berlins. Es kommt zustande, wenn mindestens 10 vom Hundert der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten innerhalb von vier Monaten dem Volksbegehren zustimmt. Ein die Verfassung von Berlin änderndes Gesetz ist durch Volksentscheid angenommen, wenn eine Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der Teilnehmer und zugleich mindestens 25 vom Hundert der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten zustimmt.

(3) Ein Volksbegehren, das die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode des Abgeordnetenhauses zum Gegenstand hat, bedarf zum Nachweis der Unterstützung der Unterschriften von mindestens 40.000 Einwohnern Berlins. Es kommt zustande, wenn 10 vom Hun-

dert der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten innerhalb von vier Monaten dem Volksbegehren zustimmt. Der Volksentscheid wird nur wirksam, wenn mindestens 25 vom Hundert der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten zustimmt.

(4) Vertreter eines Volksbegehrens, welches die Unterschriften zum Nachweis der Unterstützung nach Absatz 1 Satz 1, Absatz 2 Satz 1 oder Absatz 3 Satz 1 beigebracht hat, haben das Recht auf Anhörung im zuständigen Ausschuss des Abgeordnetenhauses.

(5) Das Nähere zum Volksbegehren und zum Volksentscheid, einschließlich der Veröffentlichung des dem Volksentscheid zugrunde liegenden Vorschlags, wird durch ein Gesetz geregelt.

6. Art. 63 wird folgendermaßen neu gefasst:

(1) Ein Gesetz oder sonstiger Beschluss des Abgeordnetenhauses kann durch ein Referendum vom Volk ausgehend (Einspruchsreferendum) aufgehoben werden.

(2) Innerhalb einer Frist von 2 Wochen, beginnend mit dem Tag folgend auf den Tag der Entscheidung des Abgeordnetenhauses, können 10.000 zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigte ein Einspruchsreferendum verlangen. In diesem Fall tritt, soweit ein Gesetz Gegenstand des Referendums ist, das Gesetz nicht vor der Feststellung des Ergebnisses des Einspruchsreferendums in Kraft. Kommt das Einspruchsreferendum nicht zustande, tritt das Gesetz, soweit nichts anderes bestimmt ist, sofort in Kraft. Kommt das Einspruchsreferendum zustande, so muss innerhalb von vier Monaten eine Referendumsabstimmung der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten über das Gesetz oder den Beschluss des Abgeordnetenhauses herbeigeführt werden. In diesem Fall tritt das Gesetz mit Feststellung des Abstimmungsergebnisses in Kraft, soweit es nicht aufgehoben oder anderes bestimmt ist. Die Abstimmung unterbleibt, wenn das Abgeordnetenhaus das Gesetz oder den Beschluss aufhebt.

(3) Das Einspruchsreferendum kommt nur zustande, wenn innerhalb einer Frist von vier Monaten Unterschriften von 5 vom Hundert der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten beigebracht werden. Ein Einspruchsreferendum, das ein die Verfassung von Berlin änderndes Gesetz zum Gegenstand hat, kommt abweichend von Satz 1 nur zustande, wenn innerhalb der Frist Unterschriften von 10 vom Hundert der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten beigebracht werden.

(4) Das Einspruchsreferendum ist erfolgreich, wenn eine Mehrheit der Teilnehmer der Abstimmung dem mit dem Einspruchsreferendum verfolgten Aufhebungsbegehren zustimmt.

(5) Die Durchführung von Einspruchsreferenden zum Landshaushaltsgesetz, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben, Tarifen der öffentlichen Unternehmen sowie zu Personalentscheidungen ist unzulässig.

(6) Im Übrigen finden für die Durchführung des Einspruchsreferendums die Regelungen der Verfassung zu Volksbegehren und Volksentscheid entsprechende Anwendung. Das Nähere wird durch Gesetz bestimmt.

7. Es wird Art. 63a in der Verfassung von Berlin wie folgt neu eingefügt:

(1) Das Parlament kann den zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten einen Gegenstand der politischen Willensbildung gemäß Art. 61 Abs. 1 zur verbindlichen Entscheidung vorlegen (Parlamentsreferendum). Ein Parlamentsreferendum kommt nur zustande, wenn mindestens 75 vom Hundert der Mitglieder des Abgeordnetenhauses zustimmen. In dieser Entscheidung ist der Abstimmungstermin festzulegen.

(2) Die Abstimmung darf frühestens vier Monate nach der Entscheidung des Abgeordnetenhauses über das Parlamentsreferendum erfolgen. Der Präsident des Abgeordnetenhauses fertigt die Entscheidung über ein Parlamentsreferendum aus; der Regierende Bürgermeister verkündet sie im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin.

(3) Auf Verlangen von 25 vom Hundert der Mitglieder des Abgeordnetenhauses ist ein eigener Entwurf eines Gesetzes oder sonstigen Beschlusses zum Gegenstand des Parlamentsreferendums zur gleichzeitigen Abstimmung zu stellen. Das Verlangen ist innerhalb von zwei Monaten nach Verkündung des Parlamentsreferendums beim Präsidenten des Abgeordnetenhauses zu stellen.

(4) Ein Entwurf eines Gesetzes oder sonstigen Beschlusses zum Gegenstand des Parlamentsreferendums ist zur gleichzeitigen Abstimmung zu stellen, wenn zum Nachweis der Unterstützung innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Verkündung des Parlamentsreferendums Unterschriften von 5 vom Hundert der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten beigebracht werden. Ist ein die Verfassung von Berlin änderndes Gesetz Gegenstand des Parlamentsreferendums, bedarf es abweichend von Satz 1 des Nachweises der Unterschriften von 10 vom Hundert der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten.

(5) Ein Gesetz oder ein sonstiger Beschluss nach Art. 61 Abs. 1 ist durch Parlamentsreferendum angenommen, wenn eine Mehrheit der Teilnehmer bei der Abstimmung, gleichzeitig 15 vom Hundert der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten, zustimmt. Ist ein die Verfassung von Berlin änderndes Gesetz Gegenstand des Referendums, so ist der Entwurf abweichend von Satz 1 angenommen, wenn zwei Drittel der Mehrheit der Teilnehmer bei der Abstimmung, gleichzeitig mindestens 25 vom Hundert der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten, zustimmt. Wird beim Parlamentsreferendum über mehrere Entwürfe eines Gesetzes oder sonstigen Beschlusses abgestimmt und können mehrere das erforderliche Quorum und die Mehrheit der Teilnehmer bei der Abstimmung auf sich vereinigen, so ist nur derjenige Entwurf angenommen, der die meisten Stimmen der Teilnehmer erhalten hat.

(6) Ein Parlamentsreferendum zu einem Gegenstand ist innerhalb einer Wahlperiode nur einmal zulässig. Für die Durchführung des Parlamentsreferendums finden die Regelungen der Verfassung zu Volksbegehren und Volksentscheid entsprechende Anwendung. Das Nähere zum Parlamentsreferendum wird durch Gesetz geregelt.

8. Art. 100 erhält folgende Fassung:

Änderungen der Verfassung erfordern vorbehaltlich der Regelungen in den Artikeln 61 bis 63a eine Mehrheit von zwei Dritteln der gewählten Mitglieder des Abgeordnetenhauses. Ist die Verfassungsänderung auf eine Änderung der Artikel 61 bis 63a gerichtet, so bedarf es zusätzlich einer Volksabstimmung.

Artikel II

1. Art. 1 Nr. 1, 2 und 8 treten am Tag nach der Veröffentlichung im Gesetz- und Verordnungsblatt in Kraft.
2. Artikel I Nr. 3 bis 7 treten nur in Kraft, wenn in einer Volksabstimmung gemäß Artikel 100 Satz 2 der Verfassung von Berlin eine Mehrheit der Änderung der Artikel 61 bis 63a der Verfassung von Berlin zustimmt. Der Regierende Bürgermeister gibt das Ergebnis der Volksabstimmung im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin bekannt und stellt zugleich fest, ob Artikel I Nr. 3 bis 7 in Kraft tritt oder nicht. Im Falle des Inkrafttretens wird als Tag des Inkrafttretens derjenige Tag bestimmt, der auf die Veröffentlichung im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin folgt.

***Begründung:***

Nach dem Ergebnis des Volksentscheids „100 Prozent Tempelhof“ hat die Debatte um die Bilanz von Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie neue Dynamik erhalten. Alle Fraktionen des Abgeordnetenhauses waren sich einig, dass dessen Ergebnisse ernst zu nehmen seien und auch darüber diskutiert werden müsse, die Beteiligung der Berlinerinnen und Berliner an den sie betreffenden Angelegenheiten zu verbessern. Als kurz darauf seitens der Koalition eine Bewerbung Berlins zu den Olympischen und Paralympischen Spielen 2024 oder 2028 ins Gespräch gebracht und die Bewerbung des DOSB für eine deutsche Ausrichtung der Spiele in den Bereich des Möglichen gerückt ist, räumte die Koalition ein, dass es hierfür der breiten Beteiligung der Berlinerinnen und Berliner bedürfe. Eine verbindliche Befragung sei unerlässlich, um den Rückhalt der Stadt für eine solche Bewerbung sicherzustellen. Auch die Koalition erklärte insoweit, eine „lex olympia“ käme nicht in Betracht.

Inzwischen liegt dem Abgeordnetenhaus ein Gesetzentwurf über die Durchführung einer unverbindlichen Volksbefragung zur Olympiabewerbung am 13. September 2015 vor. Der Senat und die Koalition haben betont, sich an deren Ergebnis gebunden zu fühlen, „so knapp es auch sei“. Von einer Erleichterung der Möglichkeiten direkter Demokratie ist folglich nicht mehr die Rede.

Allerdings erzeugt der Vorschlag einer einfachgesetzlich anberaumten Volksbefragung nicht nur deshalb verfassungsrechtliche Einwände, weil hier seitens des Senats und der ihn tragenden Fraktionen eine faktisch verbindliche Befragung, die nur verfassungsrechtlich zu regeln wäre, als unverbindliche formenmissbräuchlich gestaltet wird, um sich einer Diskussion um die nur mit qualifizierter Mehrheit mögliche Änderung der Landesverfassung zu entziehen. Auch die Rechte der Parlamentsminderheit aus Art. 38 Abs. 3 Verfassung von Berlin werden verletzt, indem der Senat und die ihn tragende Parlamentsmehrheit die Auseinandersetzung

um die Bewerbungsfrage de facto aus dem parlamentarischen Raum heraus und in die Arena der Stadtgesellschaft tragen. Damit nehmen sie sich nicht nur das Privileg, Abstimmungsfrage und Abstimmungstermin ohne Konsultation mit der Opposition festzulegen. Sie entziehen sich damit gleichzeitig einer qualifizierten Auseinandersetzung im Parlament um die Rahmenbedingungen, Wirkungen, Kosten und Risiken einer Bewerbung Berlins für die Olympischen und Paralympischen Spiele.

Das verändert erstens das verfassungsrechtlich ausbalancierte Machtgefüge zwischen Senat und Abgeordnetenhaus und auch zwischen Parlamentsmehr- und -minderheit zulasten jeweils Letzterer. Es verschiebt aber auch die verfassungsrechtlich verbindlich und durch Art. 100 der Verfassung noch einmal besonders abgesicherte Machtbalance und politische Verantwortungszuschreibung zwischen repräsentativen demokratischen Akteuren (Senat, Parlament, Opposition) und dem Souverän, ohne gleichzeitig Vorkehrungen vorzusehen, die die verfassungsrechtlichen Rechtspositionen der Beteiligten schützen.

Dieses Ansinnen ist ein Spiel mit der Verfassung, das inakzeptabel und unredlich ist. Und es nimmt die Berlinerinnen und Berliner nicht ernst, sondern betrachtet sie als Stimmvieh zur Ratifizierung der eigenen politischen Agenda. Sollte das einmal durchgehen – wer hindert zukünftig die jeweils Regierenden daran, den Weg der unverbindlichen, aber direkten Legitimation für ihre politischen Vorhaben erneut und erneut zu beschreiten? Und wer trägt die politische Verantwortung, wenn diese Vorhaben später scheitern und mit massiven Folgewirkungen verbunden sind? Das Volk, der Souverän, oder diejenigen, die ihre Verantwortung durch unverbindliche Befragung vorsorglich für den Scheiternsfall abgewälzt haben?

Der vorliegende Gesetzentwurf geht einen anderen Weg.

Die Hürden für Volksbegehren und Volksentscheide werden herabgesetzt. Durch die Einbeziehung von Berlinerinnen und Berlinern, die nicht deutsche Staatsangehörige sind, wird die erste Stufe des Volksbegehrens mit der Wirkung der bisherigen Volksinitiative verbunden, die deshalb entfallen kann. Ferner werden das Einspruchsreferendum und das Parlamentsreferendum als neue, innovative, regelhafte Instrumente der direkten Demokratie neu in die Verfassung aufgenommen.

Mit diesem Gesetzentwurf wird auch die Herabsetzung des Wahlalters für die Berliner Abgeordnetenhauswahlen auf 16 angestrebt. Die Angleichung des Wahlalters an die Regelung zur Wahl in den Berliner Bezirken ist geboten, weil die bestehende Differenzierung durch im Alter von 16 bzw. 18 liegende politische Reifeunterschiede nicht empirisch zu belegen ist und angesichts des Charakters Berlins als Einheitsgemeinde ohnehin mehr denn je als willkürlich erscheinen muss.

Mit der Reform der direktdemokratischen Verfassungsvorschriften in Art. 61 bis 63 in ihrer geltenden Fassung und durch Neueinfügung des Art. 63a wird nicht nur das Versprechen der Erleichterung direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten für die Berlinerinnen und Berliner – im Rahmen der bundesverfassungsrechtlichen Spielräume – eingelöst. Mit der Einführung eines Parlamentsreferendums wird auch ein Instrument geschaffen, welches, mit hohen Hürden versehen, unter Berücksichtigung von Minderheitenrechten der Opposition sowie der Möglichkeit eines bürgerschaftlichen Alternativvorschlags und mit verbindlicher Wirkung, die oben bezeichneten Risiken einer „Volksbefragung von oben“ minimiert.

Die Annahme des Entwurfs ermöglicht die Durchführung einer verbindlichen Befragung der Berlinerinnen und Berliner mit deutschem Pass, einschließlich derjenigen mit vollendetem 16. Lebensjahr, über die Olympiabewerbung Berlins. Da alle Fraktionen des Abgeordnetenhauses ihre Bereitschaft zur Ermöglichung einer solchen Befragung erklärt haben, sind die zur Missbrauchsverhinderung eingeführten Hürden im konkreten Fall kein Hindernis für dieses Vorhaben. Durch die Möglichkeit einer alternativen Vorlage und von Vorlagen aus der Mitte des Volkes wird ferner die Gefahr manipulativer „Ja/Nein“-Entscheidungen gebannt: Der Kanon möglicher Kompromisse oder Alternativen – wie sie das Beratungsverfahren im Parlament kennzeichnet – kann auch in den Prozess der verbindlichen Befragung mit einbezogen werden. Die Abstimmungsberechtigten können nämlich tatsächlich mitentscheiden und sie haben eine wirkliche Wahl – über das schlichte „Friß Vogel, oder stirb“ hinaus.

Es ist seit der Reform der direktdemokratischen Instrumente 2006 deutlich geworden, dass Volksbegehren oder -entscheide häufig an den hohen Quoren der Verfassung scheiterten. Taktische Festsetzungen des Abstimmungstermins durch den Senat wurden als Eingriffe in die Souveränität der Volksbegehrenden begriffen. Deshalb ist die Befugnis zur Festsetzung des Abstimmungstermins dann in die Hände der Träger eines Volksbegehrens zu legen, wenn dadurch eine Abstimmung mit einem turnusmäßigen Wahl- oder einem feststehenden Abstimmungstermin erreicht werden kann.

Durch die Einführung eines Einspruchsreferendums wird eine neue direktdemokratische Intervention ermöglicht, die sich formal auf Beschlüsse und Gesetze bezieht, die im Abgeordnetenhaus von Berlin angenommen worden sind. Durch eine erleichterte Sammlung von Unterschriften kann über solche Entscheidungen des Parlaments eine Abstimmung herbeigeführt werden, die – sozusagen nachgelagert – über den Bestand der Entscheidung befindet. Kommt die erforderliche Mehrheit nicht zustande, bleibt es bei Gesetz oder Beschluss des Abgeordnetenhauses. Kommt sie zustande, ist der Status quo vor Verabschiedung des Beschlusses oder Gesetzes wiederhergestellt.

Berlin, den 27. Januar 2015

Pop            Kapek            Dr. Behrendt  
und die übrigen Mitglieder der  
Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

U. Wolf            Dr. Lederer  
und die übrigen Mitglieder der  
Fraktion Die Linke

Delius            Spies            Dr. Weiß  
und die übrigen Mitglieder der  
Piratenfraktion