

## 17. Wahlperiode

### Schriftliche Anfrage

#### des Abgeordneten Fabio Reinhardt (PIRATEN)

vom 17. Februar 2016 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 18. Februar 2016) und **Antwort**

#### **Democracy later – behindert Innensenator Henkel Volksbegehrensanträge durch die Ausnutzung mangelnder Prüffristen?**

Im Namen des Senats von Berlin beantworte ich Ihre Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. Bei der informellen Beratung der Initiative für ein „Gesetz über die Neuausrichtung der sozialen Wohnraumversorgung in Berlin“ mit der Senatsinnenverwaltung vor Beginn des Volksbegehrensverfahrens wurden den InitiatorInnen keine Bedenken genannt. Nach Einreichung des Volksbegehrensantrags wurden seitens der selben Verwaltung umfangreiche Zulässigkeitsmängel festgestellt. Woher resultierte die diesbezügliche vorherige Fehleinschätzung?

Zu 1.: Im Rahmen des nach § 40a des Abstimmungsgesetzes (AbstG) durchgeführten Beratungsgesprächs zwischen der Senatsverwaltung für Inneres und Sport und der Trägerin des beabsichtigten Volksbegehrens am 26. Februar 2015 wurde seitens der Senatsverwaltung betont, dass eine materiell-rechtliche Bewertung des Abstimmungsgegenstands allein auf einer ersten, mit Blick auf den zeitlichen Vorlauf notwendiger Weise nur cursorschen Prüfung durch die betroffenen Senatsressorts beruhen könne. Zudem könne im Beratungsgespräch der erst zu einem späteren Zeitpunkt vorzunehmenden umfassenden Prüfung der Zulässigkeit des Volksbegehrens und der diesbezüglich dem Senat vorbehaltenen Entscheidung nicht vorgegriffen werden.

Diese Einschränkung der Aussagekraft materiell-rechtlicher Bewertungen im Rahmen eines Beratungsgesprächs ergibt sich aus den gesetzlichen Vorgaben über den Ablauf des Volksbegehrensverfahrens im AbstG. Nach diesen erfolgt die Prüfung, ob der Abstimmungsgegenstand die Ausschusstatbestände des Art. 62 Abs. 2 der Verfassung von Berlin (VvB), § 12 Abs. 1 AbstG unberührt lässt und mit höherrangigem Recht im Sinne des § 12 Abs. 2 AbstG vereinbar ist, erst im Rahmen der Prüfung der Zulässigkeit des Antrags auf Einleitung des Volksbegehrens (§ 17 Abs. 3 AbstG). Diesen Antrag reicht die Trägerin erst nach Abschluss der Unterschriftensammlung in der so genannten ersten Stufe eines

Volksbegehrens bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport ein (§ 14 und § 15 Abs. 1 Satz 2 AbstG). Vor der Unterschriftensammlung in der ersten Stufe eines Volksbegehrens erfolgt nach der gesetzlichen Verfahrenskonzeption daher noch keine eingehende materiell-rechtliche Prüfung des von der Trägerin ins Auge gefassten Abstimmungsgegenstands durch die Senatsverwaltung für Inneres und Sport.

Durch diese gesetzliche Verfahrensgestaltung wird gewährleistet, dass eine mitunter äußerst ressourcenintensive Rechtsprüfung – gegebenenfalls unter Einbeziehung mehrerer Fachverwaltungen – nur dann erfolgen muss, wenn durch die Einreichung des Antrags auf Einleitung des Volksbegehrens unter Beifügung der erforderlichen Unterstützungsunterschriften eine hinreichende Ernsthaftigkeit des angestrebten Volksbegehrens nachgewiesen wird. Folgerichtig besteht die Funktion des Beratungsgesprächs dem Wortlaut des § 40a AbstG nach darin, die Trägerin über die formalen und materiell-rechtlichen Zulassungsvoraussetzungen der Antragstellung zu informieren. Aufgabe des Beratungsgesprächs ist es hingegen nicht, eine umfassende Einschätzung der formellen und materiell-rechtlichen Zulässigkeit eines konkret ins Auge gefassten Volksbegehrens vorzunehmen.

Eine erschöpfende Rechtsprüfung wäre auch praktisch schon kaum möglich.

2. Nach Einreichung des Volksbegehrensantrags der Initiative "Berliner Mietenvolksentscheid" wurden der Senatsinnenverwaltung im Juni 2015 letzte Änderungsvorschläge zum Gesetzentwurf seitens der InitiatorInnen des Volksbegehrens mitgeteilt. Erst am 23. Dezember 2015 wurde den Initiatoren die Entscheidung über die Zulässigkeit zugestellt. Woraus resultierte dieser lange Prüfungszeitraum von mehr als sechs Monaten?

Zu 2.: Der Gesetzentwurf der Trägerin des Volksbegehrens „Berliner Mietenvolksentscheid“ unterschied sich von den Gesetzentwürfen vorangegangener Volksbegehren durch seinen erheblichen Umfang (52 Paragraphen auf 53 Seiten einschließlich der Gesetzesbegründung) und seine außerordentliche inhaltliche Komplexität. Er berührte in seinen verschiedenen Regelungskomplexen die fachliche Zuständigkeit der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, der Senatsverwaltung für Finanzen, der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung sowie der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales.

Diese Ressorts und die Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz waren von der für die Prüfung der Zulässigkeit des Antrags auf Einleitung des Volksbegehrens federführend zuständigen Senatsverwaltung für Inneres und Sport in die materiell-rechtliche Zulässigkeitsprüfung einzubeziehen. Entsprechend der Komplexität des Gesetzentwurfs war in Abstimmung mit den beteiligten Ressorts eine ihrerseits sehr differenzierte und mit 30 Seiten äußerst umfangreiche Mitteilung über festgestellte materiell-rechtliche Zulässigkeitsmängel zu erstellen, die der Trägerin am 22. Dezember 2015 übermittelt wurde. Dieser ressortübergreifende Prüfungs- und Abstimmungsprozess erwies sich als wesentlich arbeits- und zeitintensiver als zunächst erwartet.

3. InitiatorInnen von Volksbegehren benötigen zeitliche Planungssicherheit. Ohne die Zusammenlegung eines möglichen Volksentscheids mit einer Wahl bestehen angesichts des Zustimmungsquorums beim Volksentscheid geringe Chancen, das Volksbegehren zum Erfolg zu führen. Nahezu alle Prüfungsfristen sind im Abstimmungsgesetz geregelt. Die Ausnahme bildet hier die Prüfung der materiellen Zulässigkeit nach Einreichung des Volksbegehrensantrags. Sieht der Senat hier Handlungsbedarf in Form einer gesetzlich geregelten Frist, die den InitiatorInnen von Volksbegehren mehr Klarheit bei der zeitlichen Planung verschaffen würde?

Zu 3.: Nein. Art. 62 Abs. 3 VvB und § 17 AbstG gehen bereits jetzt unausgesprochen davon aus, dass die Prüfung der materiell-rechtlichen Zulässigkeit eines Antrags auf Einleitung des Volksbegehrens unverzüglich – also ohne schuldhaftes Zögern – durchzuführen und abzuschließen ist.

Anders als im Fall von Bürgerbegehren ließe sich eine konkrete, nach Tagen oder Wochen bemessene Frist für die Durchführung der materiell-rechtlichen Zulässigkeitsprüfung angesichts der Vielgestaltigkeit möglicher Abstimmungsgegenstände von Volksbegehren – vom so genannten sonstigen Beschluss in einem kurzen Satz bis hin zu einem umfassenden Gesetzeswerk, das verschiedene Rechtsmaterien erfasst – nicht seriös bestimmen und normieren. Eine einheitliche Frist für die materiell-rechtliche Zulässigkeitsprüfung würde überdies den rechtstaatlichen Anforderungen an ein mögliches Volksgesetz nicht gerecht.

Berlin, den 04. März 2016

In Vertretung

Bernd Krömer  
Senatsverwaltung für Inneres und Sport

(Eingang beim Abgeordnetenhaus am 11. Mrz. 2016)