
Gesetz zur Stärkung der Direkten Demokratie (Lesefassung vom 25.04.2015)



Das Volk wolle beschließen:

Allgemeine Begründung (zu ergänzen)

Die Artikel 62 und 63 der Verfassung von Berlin, zuletzt geändert am 25.05.2006, werden wie folgt geändert:

Artikel 1

Siehe Synopse auf den Seiten 2-4

Artikel 2

Schluss und Übergangsbestimmungen
(zu ergänzen)

Artikel 62 Geltende Fassung mit Kennzeichnung der wegfallenden Passagen (Durchstrich).	Artikel 62 Neue Fassung mit Kennzeichnung der hinzukommenden Passagen (Fettdruck)
(1) Volksbegehren können darauf gerichtet werden, Gesetze zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben, soweit das Land Berlin die Gesetzgebungskompetenz hat. Sie können darüber hinaus darauf gerichtet werden, im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses zu Gegenständen der politischen Willensbildung, die Berlin betreffen, sonstige Beschlüsse zu fassen. Sie sind innerhalb einer Wahlperiode zu einem Thema nur einmal zulässig.	(1) Volksbegehren können darauf gerichtet werden, Gesetze zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben, soweit das Land Berlin die Gesetzgebungskompetenz hat. Sie können auch darauf gerichtet werden, im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses zu Gegenständen der politischen Willensbildung, die Berlin betreffen, sonstige Beschlüsse zu fassen oder die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode zu verlangen. Volksbegehren zum Landeshaushaltsgesetz, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben, Tarifen der öffentlichen Unternehmen sowie zu Personalentscheidungen sind unzulässig.
(2) Volksbegehren zum Landeshaushaltsgesetz, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben, Tarifen der öffentlichen Unternehmen sowie zu Personalentscheidungen sind unzulässig.	(2) Mit Vorlage des begehrten Entwurfes eines Gesetzes oder einer sonstigen Vorlage bei der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung beantragt die Trägerin des Volksbegehrens eine Kostenschätzung, die spätestens zum Zeitpunkt des Antrags auf Durchführung des Volksbegehrens vorliegen muß. In Verbindung mit dem Nachweis der Unterstützung gemäß Artikel 63 Absatz 1 Satz 1, kann die Trägerin Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens stellen.
(3) Der dem Volksbegehren zugrunde liegende Entwurf eines Gesetzes oder eines sonstigen Beschlusses ist vom Senat unter Darlegung seines Standpunktes dem Abgeordnetenhaus zu unterbreiten, sobald der Nachweis der Unterstützung des Volksbegehrens erbracht ist. Auf Verlangen der Vertreter des Volksbegehrens ist das Volksbegehren durchzuführen, wenn das Abgeordnetenhaus den begehrten Entwurf eines Gesetzes oder eines sonstigen Beschlusses nicht innerhalb von vier Monaten inhaltlich in seinem wesentlichen Bestand unverändert annimmt.	(3) Der dem Volksbegehren zugrunde liegende Entwurf eines Gesetzes oder eines sonstigen Beschlusses ist vom Senat unter Darlegung seines Standpunktes dem Abgeordnetenhaus innerhalb von drei Monaten ab Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens zu unterbreiten. Sofern Grundcharakter und Zielsetzung des Begehrens nicht verändert werden, kann die Trägerin in dieser Zeit Änderungen an dem Entwurf vornehmen. Wenn das Abgeordnetenhaus den begehrten Entwurf eines Gesetzes oder eines sonstigen Beschlusses nicht innerhalb von vier Monaten nach Vorlage durch den Senat sachlich unverändert annimmt, kann die Trägerin innerhalb von vier Monaten Antrag auf Durchführung des Volksbegehrens stellen.
(4) Ist ein Volksbegehren zustande gekommen, so muss innerhalb von vier Monaten ein Volksentscheid herbeigeführt werden. Die Frist kann auf bis zu acht Monate verlängert werden, wenn dadurch der Volksentscheid gemeinsam mit Wahlen oder mit anderen Volksentscheiden durchgeführt werden kann. Das Abgeordnetenhaus kann einen eigenen Entwurf eines Gesetzes oder eines sonstigen Beschlusses zur gleichzeiti-	(4) Für das Zustandekommen eines Volksbegehrens gemäß Artikel 63 Absatz 1 Satz 2 kann die Zustimmung durch freie Eintragung in den amtlichen Auslegungsstellen und durch freie Sammlung von Unterschriften nachgewiesen werden. Ist ein Volksbegehren zustande gekommen, so ist ein Volksentscheid herbeizuführen. Der Volksentscheid findet am Tag der nächsten Wahl des Abgeordnetenhauses,

gen Abstimmung stellen. Der Volksentscheid unterbleibt, wenn das Abgeordnetenhaus den begehrten Entwurf eines Gesetzes oder eines sonstigen Beschlusses inhaltlich in seinem wesentlichen Bestand unverändert annimmt.	des Deutschen Bundestages, des Europäischen Parlaments oder auf Antrag der Trägerin an einem anderen Tag statt. Nur mit Zustimmung der Landesabstimmungsleitung kann ein Volksentscheid früher als vier Monate nach amtlicher Veröffentlichung des Zustandekommens des Volksbegehrens stattfinden. Das Abgeordnetenhaus kann einen eigenen Entwurf eines Gesetzes oder eines sonstigen Beschlusses zur gleichzeitigen Abstimmung stellen. Der Entwurf der Trägerin ist als solcher auf dem Abstimmungszettel eindeutig gekennzeichnet und zuerst genannt. Der Volksentscheid unterbleibt, wenn das Abgeordnetenhaus den begehrten Entwurf eines Gesetzes oder eines sonstigen Beschlusses sachlich unverändert annimmt
(5) Der Präsident des Abgeordnetenhauses fertigt das durch Volksentscheid zustande gekommene Gesetz aus; der Regierende Bürgermeister verkündet es im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin.	(5) Jede stimmberechtigte Person erhält mit der Abstimmungsbenachrichtigung den Wortlaut der begehrten Gesetzesvorlage und, sofern zutreffend, den Entwurf des Abgeordnetenhauses mit einem Informationsheft. Darin nehmen die Trägerin einerseits und Abgeordnetenhaus und Senat andererseits in dieser Reihenfolge im selben Umfang Stellung
(6) Volksbegehren können auch auf die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode des Abgeordnetenhauses gerichtet werden.	(6) Der Präsident des Abgeordnetenhauses fertigt das durch Volksentscheid zustande gekommene Gesetz aus; der Regierende Bürgermeister verkündet es im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin.
	(7) Ein vom Abgeordnetenhaus beschlossenes Gesetz, das durch Volksentscheid beschlossene Gesetze aufhebt oder ändert, tritt frühestens vier Monate nach seiner Verkündung in Kraft. Dasselbe gilt für aus einem Volksbegehren unverändert übernommene Gesetze. Innerhalb der genannten Frist können zwei vom Hundert der Wahlberechtigten mittels eines Referendumsbegehrens einen Volksentscheid über den Änderungs- oder Aufhebungsbeschluss verlangen. Die Zustimmung zum Referendumsbegehren kann durch freie Sammlung von Unterschriften nachgewiesen werden. Kommt das Referendumsbegehren zustande, tritt der Änderungs- oder Aufhebungsbeschluss nur nach Zustimmung durch Volksentscheid unter den Zustimmungsvoraussetzungen des Artikel 63 Absatz 2 in Kraft. Artikel 62 Absatz 5 gilt entsprechend.

Artikel 63 Geltende Fassung mit Kennzeichnung der wegfallenden Passagen (Durchstrich).	Artikel 63 Neue Fassung mit Kennzeichnung der hinzukommenden Passagen (Fettdruck)
(1) Ein Volksbegehren, das einen Gesetzentwurf oder einen sonstigen Beschluss nach Artikel 62 Abs. 1 zum Gegenstand hat, bedarf zum Nachweis der Unterstützung der Unterschriften von mindestens 20 000 der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten. Es kommt zustande, wenn mindestens 7 vom Hundert der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten innerhalb von vier Monaten dem Volksbegehren zustimmt. Ein Gesetz oder ein sonstiger Beschluss nach Artikel 62 Abs. 1 ist durch Volksentscheid angenommen, wenn eine Mehrheit der Teilnehmer und zugleich mindestens ein Viertel der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten zustimmt.	(1) Ein Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens gemäß Artikel 62 Absatz 1 bedarf zum Nachweis der Unterstützung Unterschriften von mindestens 20 000 der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten, die innerhalb von sechs Monaten geleistet wurden. Das Volksbegehren kommt zustande, wenn mindestens fünf vom Hundert der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten innerhalb von vier Monaten dem Volksbegehren zustimmt.
(2) Ein Volksbegehren, das einen die Verfassung von Berlin ändernden Gesetzentwurf zum Gegenstand hat, bedarf zum Nachweis der Unterstützung der Unterschriften von mindestens 50 000 der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten. Es kommt zustande, wenn mindestens ein Fünftel 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 die Hälfte der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten zustimmt.	(2) Ein Gesetz oder ein sonstiger Beschluss nach Artikel 62 Absatz 1 ist durch Volksentscheid angenommen, wenn eine Mehrheit der Teilnehmenden und zugleich mindestens 20 vom Hundert der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten zustimmt. Ein die Verfassung von Berlin änderndes Gesetz ist durch Volksentscheid angenommen, wenn eine Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der Teilnehmenden und zugleich mindestens 35 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 50 000 der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten. Es kommt zustande, wenn mindestens ein Fünftel der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten innerhalb von vier Monaten dem Volksbegehren zustimmt. Der Volksentscheid wird nur wirksam, wenn sich mindestens die Hälfte der Wahlberechtigten daran beteiligt und die Mehrheit der Teilnehmer zustimmt.	(3) Ein Volksbegehren, das die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode des Abgeordnetenhauses zum Gegenstand hat, bedarf zum Nachweis der Unterstützung der Unterschriften von mindestens 50 000 der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten. Es kommt zustande, wenn mindestens ein Fünftel der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten innerhalb von vier Monaten dem Volksbegehren zustimmt. Der Volksentscheid wird nur wirksam, wenn sich mindestens die Hälfte der Wahlberechtigten daran beteiligt und die Mehrheit der Teilnehmer zustimmt
(4) Das Nähere zum Volksbegehren und zum Volksentscheid, einschließlich der Veröffentlichung des dem Volksentscheid zugrunde liegenden Vorschlags, wird durch Gesetz geregelt	(4) Das Nähere zum Volksbegehren und zum Volksentscheid, einschließlich der Veröffentlichung des dem Volksentscheid zugrunde liegenden Vorschlags, wird durch Gesetz geregelt.

Einzelbegründungen - Artikel 62

Zu Absatz 1

- i. Die geltende Regelung, nach der Volksbegehren zu einem Thema in einer Wahlperiode nur einmal zulässig sind, entfällt. Sie stellt eine Blockade der Volksgesetzgebung dar, die auch aus praktischen Gesichtspunkten nicht zu rechtfertigen ist. Das Verfahren der Volksgesetzgebung nimmt, einschließlich der Vorbereitungszeit, etwa eine halbe Legislaturperiode in Anspruch. Volksbegehren können aus verschiedenen Gründen scheitern oder abgebrochen werden. Das darf nicht mit der Unzulässigkeit eines neuen Versuchs „bestraft“ werden. Niemand käme auf die Idee, eine Gesetzesvorlage des Abgeordnetenhauses zu einem Thema nur einmal in einer Legislaturperiode zuzulassen. Was den Volksvertretern erlaubt ist, sollte dem Volk grundsätzlich nicht verwehrt werden.
- ii. Artikel 62 Absatz 1 regelt den thematischen Umfang von Volksbegehren. Daher finden sowohl der Themenausschluss (übernommen aus Absatz 2 alt) sowie die Möglichkeit des Volksbegehrens zur Auflösung des Abgeordnetenhauses (übernommen aus Absatz 6 alt) hier Erwähnung.

Zu Absatz 2

- i. Die Regelung aus Absatz 2 (alt) ist wie oben erläutert nach Absatz 1 verschoben. Zudem wird mit Absatz 2 die erste Stufe eines Volksbegehrens in ihren Grundzügen und Fristen verfassungsrechtlich geklärt. Damit wird Planungssicherheit für alle Beteiligten geschaffen; außerdem wird das Verfahren aus der praktischen Erfahrung mit Volksbegehren verbessert.

- ii. Der Senatsverwaltung wird für die Erstellung der Kostenschätzung bis zum Antrag auf Durchführung Zeit gegeben. Weiterhin kann die Trägerin eine eigene Schätzung vornehmen, die der Schätzung der Senatsverwaltung auf der Unterschriftenliste gegenübergestellt wird. Die Kostenschätzung(en) werden erst mit der Beantragung der Durchführung des Volksbegehrens (2. Stufe) auf der Unterschriftenliste aufgeführt.
- iii. Mit der Vorlage des Gesetzesentwurfes bei der Senatsverwaltung für Inneres und dem Antrag auf Kostenschätzung kann die Trägerin mit der ersten Unterschriftensammlung beginnen und muss nicht auf die Kostenschätzung warten. Wie bisher werden die Unterschriften frei gesammelt, eine amtliche Auslegung findet nicht statt. Wie bisher stellt die Trägerin den Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens bei Abgabe der Unterschriftenlisten, mit der sie die Unterstützung des Volksbegehrens nachweist. Der Zeitraum, der dem Senat zur Verfügung steht, um den Nachweis der Unterstützung und die Zulässigkeit des Volksbegehrens zu prüfen und zu veröffentlichen, sowie einen eigenen Standpunkt zu erarbeiten, wird befristet um Planungssicherheit für die Trägerin zu schaffen. Diese Planungssicherheit ist wichtig, um im Hinblick auf die erforderlichen Quoren den Volksentscheid mit dem angestrebten Wahltermin zusammenlegen zu können.
- iv. Der Trägerin wird eingeräumt, auch inhaltliche Änderungen an der Vorlage vorzunehmen, sofern der Grundcharakter und die Zielsetzung des Anliegens nicht verändert werden. Die Trägerin kann damit auf Hinweise der Fachverwaltungen zur Zulässigkeit reagieren. Durch die Überarbeitungsregel soll die Qualität der Vorlagen gesichert und verbessert sowie die Flexibilität des Verfahrens gesteigert werden.

Zu Absatz 3

- i. Satz 1 enthält eine Klarstellung: Nur wenn der begehrte Entwurf sachlich unverändert vom Abgeordnetenhaus übernommen wird,

ist der Trägerin der Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens untersagt. Dem Abgeordnetenhaus sind somit nur redaktionelle Änderungen der übernommenen Vorlagen möglich. Diese Eindeutigkeit soll Rechtsstreitigkeiten und Missverständnissen vorbeugen.

- ii. Die Frist für die Beantragung zur Durchführung eines Volksbegehrens wird auf vier Monate verlängert. So bleibt der Trägerin mehr Zeit für die Vorbereitung des Volksbegehrens und die Unterschriftensammlung kann damit u.U. näher am Abstimmungstermin liegen.

Zu Absatz 4

- i. Die freie Unterschriftensammlung ist das Herzstück der direkten Demokratie. Sie ist wichtig für einen breiten öffentlichen Diskurs über das Thema eines Volksbegehrens. Sie bekommt damit Verfassungsrang. Die bisherige Praxis, dass die Zustimmung zum Volksbegehren durch Eintragung in amtliche Unterschriftslisten und -bögen, die in den amtlichen Auslegungsstellen oder von der Trägerin des Volksbegehrens außerhalb der amtlichen Auslegungsstellen bis zum letzten Tag der Eintragsfrist bereitgehalten werden, wird beibehalten.
- ii. Volksentscheide sollen grundsätzlich am Tag einer Wahl stattfinden, um die Abstimmungsbeteiligung, aber auch die Wahlbeteiligung zu fördern. Dies vermeidet auch die erfahrungsgemäß bekannten Schwierigkeiten der Trägerinnen, einen Wahltag für den Volksentscheid zu erreichen und mindert das Risiko, am Quorum zu scheitern.
- iii. Die ursprünglich vorgesehene Frist, innerhalb derer ein Volksentscheid stattfinden muss, wird aufgehoben, da jetzt eine generelle Bindung von Volksentscheiden an Wahltag gilt. Der Verwaltung wird eine Frist von 4 Monaten für die Vorbereitung der Abstimmung eingeräumt, die aber mit Zustimmung der Landesabstim-

mungsleitung unterschritten werden kann, um einen angestrebten Wahltag zu erreichen, wenn z.B. nur eine Woche an der Frist fehlt.

- iv. Der Volksentscheid unterbleibt nur, wenn das Abgeordnetenhaus den Entwurf sachlich unverändert übernimmt.
- v. Es wird in der Verfassung festgelegt, dass das dem Volksbegehren zugrunde liegende begehrte Gesetz und ein eventueller alternativer Gesetzesentwurf des Abgeordnetenhauses in dieser Reihenfolge auf dem Stimmzettel aufgeführt sind. Der Gesetzesentwurf der Trägerin ist namentlich zu kennzeichnen. Ziel dieser Regelung ist es, das Verwechslungsrisiko zwischen alternativen Gesetzesentwürfen auf dem Abstimmungszettel zu minimieren. Beim Volksentscheid zum Erhalt des Tempelhofer Feldes war das Verwechslungsrisiko auf dem Stimmzettel dadurch erhöht, dass das Abgeordnetenhaus für seinen Alternativentwurf zum Teil gleichlautende Formulierungen gewählt hatte. Hingegen liegt es im Interesse der Verfassung sicherzustellen, dass Wählerinnen und Wähler die Abstimmungsalternativen bestmöglich unterscheiden und identifizieren können.

Zu Absatz 5

- i. Das Informationsheft ist eine wichtige Informationsquelle für die Abstimmenden und wird somit in die Verfassung aufgenommen. Um eine gute Lesbarkeit zu gewährleisten, wird klargestellt, dass zuerst die Position der Trägerin und folgend die Position von Abgeordnetenhaus und Senat aufgeführt wird. Die Trägerin hat für ihre Darstellung die erste Hälfte, Abgeordnetenhaus und Senat haben die zweite Hälfte der Broschüre zur Verfügung.

Zu Absatz 7

- i. Mit parlamentarischen Verfahren können Gesetze sehr viel schneller und sehr viel leichter aufgehoben oder geändert werden, als durch Volksgesetzgebung. Das schafft – wie die Erfahrung zeigt - Begehrlichkeiten des parlamentarischen Gesetzgebers per Volksentscheid beschlossene Gesetze zu ändern, obwohl möglicherweise keine wirklich veränderte Rechts- oder Sachlage vorliegt. Die Einführung der Möglichkeit eines Volksentscheids im Falle von Aufhebungs- oder Änderungsbeschlüssen zu Volksgesetzen (fakultatives Referendum) soll die Machtbalance zwischen Volk und seinen Vertretern ausgleichen, aber auch den demokratischen Respekt gegenüber Volksentscheiden fördern. Es gelten dieselben Regeln wie bei einem Volksentscheid zur Änderung einfacher Gesetze. Die Zustimmung zum Referendumsbegehren wird ausschließlich über die freie Unterschriftensammlung nachgewiesen, entsprechend der Regeln zum Nachweis der Unterstützung eines Volksbegehrens.
- ii. Beschlüsse bzw. Gesetze des Abgeordnetenhauses, die ein über das Verfahren der Volksgesetzgebung beschlossenes Gesetz aufheben oder ändern, müssen einen Tag des Inkrafttretens unter Berücksichtigung der 4 Monatssperrfrist bestimmen.

Zu Absatz 2

- i. Das Quorum im Volksentscheid für einfache Gesetze und sonstige Beschlüsse wird auf 20% abgesenkt. Ein Scheitern trotz mehrheitlicher Zustimmung wird damit unwahrscheinlicher. Die generelle Beibehaltung eines Quorums verhindert weiterhin, dass sich eine kleine Minderheit der Wahlberechtigten durchsetzen sollte, falls die Zahl der an der Abstimmung Teilnehmenden sehr niedrig ist.
- ii. Die Regeln für das Zustandekommen von verfassungsändernden Volksbegehren werden hier aufgehoben, weil für Volksbegehren keine unterschiedlichen Anforderungen gelten sollen (vgl. Absatz 1).
- iii. Das Quorum im Volksentscheid für verfassungsändernde Gesetze bleibt weiterhin höher als das für einfache Gesetze, wird aber auf ein praktikables Maß gesenkt. Die geltenden hohen Hürden in Berlin wurden offensichtlich geschaffen, um eine Verfassungsänderung im Wege der Volksgesetzgebung möglichst zu verhindern. Das Berliner Volk hat sich per Volksabstimmung diese Verfassung gegeben. Dann sollten Verfassungsänderungen nicht unnötig erschwert werden. Wir sind mündige Bürgerinnen und Bürger in einer gefestigten Demokratie.

Einzelbegründungen - Artikel 63

Zu Absatz 1

- i. Die Regeln für den Nachweis der Unterstützung eines Volksbegehrens (1. Stufe) und für das Zustandekommen von Volksbegehren (2. Stufe) werden vereinheitlicht: Für Volksbegehren mit dem Ziel einer Verfassungsänderung gelten die gleichen Anforderungen wie bisher bei Volksbegehren für einfache Gesetze.