

Mehr Demokratie e.V.



Landesverband Berlin-Brandenburg

Haus der Demokratie und Menschenrechte
Greifswalder Str. 4
10405 Berlin

Tel.: 030 – 42 08 23 70

Fax: 030 – 42 08 23 80

berlin@mehr-demokratie.de
bb.mehr-demokratie.de

Leitfaden zur Durchführung von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden im Land Berlin

(Stand: November 2009)

Inhalt

1. Einleitung.....	3
2. Die direktdemokratischen Verfahren	4
3. Vor dem Volksbegehren/ vor der Volksinitiative	4
4. Die Volksinitiative.....	5
4.1 Zulässige Themen.....	6
4.2 Ablauf („Fahrplan“)......	6
4.3 Antragsstellung	6
4.4 Unterschriften: Unterschriftenliste und Sammlung	7
4.5 Prüfung der Zulässigkeit	8
4.6 Behandlung im Abgeordnetenhaus.....	8
5. Die Volksgesetzgebung.....	8
5.1 Zulässige Themen.....	9
5.1.1 Gegenstände der politischen Willensbildung.....	9
5.1.2 Haushaltsrelevante Volksbegehren.....	10
5.2 Ablauf („Fahrplan“)......	11
5.3 Antrag auf Volksbegehren	12
5.3.1 Antragsstellung.....	13
5.3.2 Unterschriften: Zahl, Gültigkeit, Sammlung, Unterschriftenliste.....	13
5.3.3 Prüfung der Zulässigkeit.....	14
5.3.4 Beratung im Abgeordnetenhaus	15
5.3.5 Bekanntmachung des Antrags auf Volksbegehren	16
5.4 Volksbegehren.....	16
5.4.1 Unterschriften: Zahl, Unterschriftenliste, Gültigkeit.....	16
5.4.2 Feststellung des Zustandekommens, Beratung im Abgeordnetenhaus und Bekanntmachung.....	17
5.5 Volksentscheid.....	18
5.5.1 Abstimmung: Stimmrecht, Form der Vorlage, Mehrheiten...	18
5.5.2 Veröffentlichung.....	19

6. Zum Schluss ein Angebot.....19

1. Einleitung

In der Volksabstimmung am 17. September 2006 haben sich die Berlinerinnen und Berliner mit sehr großer Mehrheit für eine Änderung der Bestimmungen zu direktdemokratischen Elementen in der Berliner Verfassung (Art. 62 u. 63) ausgesprochen. Die Verfassungsänderung senkt die hohen „Hürden“, also die Zahl der für ein Volksbegehren notwendigen Unterschriften und der bei einem Volksentscheid notwendigen Ja-Stimmen. Diese Hürden haben in der Vergangenheit einen Erfolg direktdemokratischer Verfahren praktisch verhindert. Die direkte politische Beteiligung der Berlinerinnen und Berlinern ist mit dieser Verfassungsänderung ein gutes Stück erleichtert worden, auch wenn die Hürden immer noch hoch sind.

Seit der Änderung der Berliner Verfassung wurden 15 Volksbegehren und eine Volksinitiative gestartet und gaben den Bürgerinnen und Bürgern Berlins sowie dem Verein Mehr Demokratie e.V. einige Möglichkeiten, sich mit diesen direktdemokratischen Instrumenten vertraut zu machen.

Mit dem Volksbegehren „Tempelhof bleibt Verkehrsflughafen“ kamen die Berliner erstmals in Berührung mit einem Volksentscheid. Zuvor hatten die Initiatoren über 200.000 Unterschriften gesammelt. Das ist insofern bemerkenswert, da alle diese Unterschriften ausschließlich in vorher ausgewiesenen Amtsstellen geleistet werden durften. Eine freie Unterschriftensammlung zur Herbeiführung eines Volksentscheids war zu diesem Zeitpunkt nicht erlaubt.

Im Februar 2008 wurde auch das „Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid“ reformiert und praxisorientierter gestaltet. Eine wesentliche Verbesserung besteht darin, dass nun Unterschriften beim Volksbegehren frei gesammelt und nicht ausschließlich auf dem Amt abgegeben werden dürfen.

Außerdem haben nun alle Initiatoren den Anspruch auf eine Beratung durch die Innenbehörde. Diese Änderungen waren ein wichtiges Anliegen von Mehr Demokratie e.V., für die sich der Verein aktiv eingesetzt hatte.

In Berlin stehen den Bürgerinnen und Bürgern auf Landesebene zwei Instrumente direkter Demokratie zur Verfügung, mit denen sie unmittelbar Einfluss auf politische Sachfragen nehmen können: die **Volksinitiative** und die **Volksgesetzgebung**.

Die Volksgesetzgebung ist ein dreistufiges Verfahren, das aus Antrag auf Volksbegehren, Volksbegehren und Volksentscheid besteht.

Dieser Leitfaden bietet Ihnen einen Überblick über die Anwendung dieser Instrumente. Er informiert über die wichtigsten Fragen und Probleme, die bei der Durchführung von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden auftreten können, und er gibt einige sachbezogene Hinweise. Als Anlage enthält er zusätzlich Beispiele für Unterschriftenlisten. Auf unserer Internetseite finden Sie weitere Informationen sowie den vollständigen Gesetzestext.¹

¹ Infos auf: http://bb.mehr-demokratie.de/berlin_ve.html

2. Die direktdemokratischen Verfahren

Volksbegehren und Volksentscheid sind Teil der Volksgesetzgebung, durch die die Bürgerinnen und Bürger eigene Gesetze erlassen, bestehende Gesetze ändern oder in einen laufenden Gesetzgebungsprozess eingreifen können. Außerdem kann durch den Volksentscheid über Neuwahlen und Verfassungsänderungen abgestimmt werden sowie über „Gegenstände der politischen Willensbildung, die Berlin betreffen“ (vgl. dazu Kap. 5.1.1).

Das Volksbegehren hat formal einen Volksentscheid zum Ziel, kann aber durch die eventuell entstehende politische Dynamik erfolgreich sein, ohne dass es zu einem Volksentscheid kommt (siehe Kap. 5.2). Dem Volksbegehren muss ein erfolgreicher „Antrag auf Durchführung eines Volksbegehren“ vorausgehen. Bei der Volksgesetzgebung ist der Kreis der zulässigen Themen beschränkt (vgl. dazu Kap. 4, bzw. Kap. 5).

Die Volksinitiative ist ein eigenes Verfahren, durch das die Bürgerinnen und Bürger dem Abgeordnetenhaus eine Frage zur Beschlussfassung vorlegen können. Mit der Volksinitiative kann also Einfluss auf die politische Agenda genommen, aber kein Entschluss erzwungen werden. Dementsprechend ist die Volksinitiative kein „hartes“ politisches Verfahren.

Initiator eines Volksbegehren, eines Volksentscheides oder einer Volksinitiative kann eine einzelne Person sein, ein Zusammenschluss von Personen (z.B. Bürgerinitiative) oder eine Partei.

3. Vor dem Volksbegehren/ vor der Volksinitiative

Bevor Sie ein Volksbegehren oder eine Volksinitiative starten, sollten Sie sich über folgende Fragen klar werden:

- Zu welcher Frage/welchem Thema soll das Volksbegehren/die Volksinitiative durchgeführt werden? Die Frage/das Thema sollte klar und eindeutig formuliert sein!
- Liegt das Thema in der Zuständigkeit des Abgeordnetenhauses?
- Ist ein Volksbegehren zum Thema zulässig?
- Ist ein Volksbegehren/eine Volksinitiative sinnvoll? Ist der Inhalt des Volksbegehrens/der Volksinitiative von öffentlichem Interesse?
- Können Sie Ihre Pro-Argumente prägnant und klar formulieren? Können Sie Ihre Position den Bürgerinnen und Bürgern einfach und schnell erklären?
- Welche Argumente sprechen gegen Ihren Vorschlag? Haben Sie überzeugende Erwiderungen?
- Welche Gruppen, Vereine, Parteien oder (prominente) Einzelpersonen könnten Ihr Vorhaben unterstützen? Je mehr Unterstützer Sie haben, desto leichter kommen die notwendigen Unterschriften zusammen.
- Sind Sie sich über die einzelnen Verfahrensschritte völlig im Klaren?
- Kann der Volksentscheid zusammen mit einer Wahl durchgeführt werden? Das erhöht die Wahlbeteiligung und damit Ihre Erfolgchance erheblich.
- Verfügen Sie über ausreichende Ressourcen (Personal, Zeit, Finanzen)? Haben Sie einen Ansprechpartner (mit Büro, Telefon, Internet usw.)?
- Haben Sie eine gut strukturierte Zeitplanung? Stehen zu jedem Zeitpunkt die notwendigen Ressourcen zur Verfügung?

- Haben Sie sich bei Trägern vergangener Volksinitiativen/Volksbegehren über deren Kosten informiert? Machen Sie eine Finanzkalkulation!

Als Initiatoren eines Volksbegehrens/einer Volksinitiative haben Sie einen expliziten Rechtsanspruch auf eine Beratung durch die Innenbehörde. Bisher wurde diese Beratung kostenlos durchgeführt. „Mehr Demokratie e.V.“ bietet Ihnen zudem ein umfangreiches Beratungsangebot und Hilfestellungen während des gesamten Verfahrens an. Außerdem sollten Sie in jedem Fall einen Anwalt konsultieren. Bei Volksbegehren zu Gesetzesänderungen oder neuen Gesetzen müssen Sie einen Gesetzesentwurf vorlegen. Diesen Entwurf sollten Sie in jedem Fall mit juristischem Beistand verfassen.

4. Die Volksinitiative

Bevor Sie eine Volksinitiative starten, sollten Sie sich genau über Ihre Zielsetzungen klar werden und prüfen, ob eine Volksinitiative das geeignete Mittel ist, um diese Ziele zu erreichen.

Eine erfolgreiche Volksinitiative bedeutet, dass das in der Initiative formulierte Anliegen dem Abgeordnetenhaus zur Beratung vorgelegt wird. Über diese Beratung hinaus gibt es keinerlei Verpflichtung für die Abgeordneten. Entsprechend ist die Volksinitiative kein Instrument der verbindlichen Mitbestimmung, sondern eher eine Art „Massenpetition“. Wollen Sie eine verbindliche, gesetzliche Regelung erreichen, ist sie eher ungeeignet. In diesem Fall steht Ihnen der Weg Volksgesetzgebung offen (vgl. Kap. 5).

Es kann aber Situationen geben, in denen eine Volksinitiative sinnvoll und der Volksgesetzgebung vorzuziehen ist. Das ist vor allem dann der Fall, wenn ein Volksbegehren zu einem bestimmten Thema nicht zulässig ist. Ein Beispiel dafür ist das Thema Studiengebühren. Eine Volksinitiative kann auch ein Testlauf sein, um auszuprobieren, wie das Abgeordnetenhaus auf eine Forderung aus der Bevölkerung reagiert. Bei Ablehnung kann immer noch die Volksgesetzgebung genutzt werden. Auch wer die hohen Hürden eines Volksbegehrens scheut, kann sich mit der Volksinitiative erst einmal „warmlaufen“. Außerdem kann ein Grund für eine Volksinitiative auch die damit verbundene öffentliche Aufmerksamkeit sein – wenn es Ihnen weniger um das Ergebnis geht.

An einer Volksinitiative kann jeder Einwohner und jede Einwohnerin Berlins teilnehmen, der/die 16 Jahre oder älter ist, unabhängig davon ob er/sie wahlberechtigt ist oder die deutsche Staatsbürgerschaft besitzt.

Der Senatsverwaltung müssen bei Antragsstellung fünf „Vertrauenspersonen“ genannt werden, die berechtigt sind, im Namen der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner verbindliche Erklärungen abzugeben und entgegenzunehmen. Erklärungen gelten nur dann als verbindlich, wenn sie von mindestens drei Vertrauenspersonen abgegeben werden.

Bitte beachten Sie, dass Sie die Kosten der Volksinitiative komplett selbst tragen müssen. Staatliche Unterstützung gibt es nicht.

4.1 Zulässige Themen

Bei einer Volksinitiative gibt es im Unterschied zur Volksgesetzgebung keine besondere Themenbeschränkung. Natürlich sind aber nur Themen zugelassen, die dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, der Berliner Verfassung, bzw. dem geltendem Bundesrecht entsprechen und eine Verbindung zu Berlin haben. Weiter muss geklärt werden, ob die Volksinitiative im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses liegt. Einige der Berlin betreffenden Themenbereiche liegen in der Verantwortlichkeit des Bundes, andere in der der Bezirke. In letzterem Fall kann ein Bürgerbegehren gestartet werden.²

4.2 Ablauf („Fahrplan“)

Antrag auf Volksinitiative 1. – 6. Monat	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vertrauenspersonen benennen 2. Inhalt der Initiative formulieren 3. Unterschriftenliste gestalten 4. Unterschriften sammeln (dürfen bei Antragstellung nicht älter als sechs Monate sein) 5. Antrag auf Behandlung einer Volksinitiative schriftlich beim Präsidenten des Abgeordnetenhauses stellen
7. – 8. Monat	<ol style="list-style-type: none"> 6. Prüfung des Antrags durch den Präsidenten 7. Prüfung der Unterschriften durch die Bezirksamter 8. Feststellung der Zulässigkeit durch den Präsidenten
8. – max. 12. Monat	<ol style="list-style-type: none"> 9. Behandlung der Volksinitiative im Abgeordnetenhaus; Vertreterinnen und Vertreter der Volksinitiative haben ein Rederecht in den Ausschüssen 10. Aussprache zur Volksinitiative im Abgeordnetenhaus

Durch eventuelle Klagen gegen Entscheidungen des Präsidenten des Abgeordnetenhauses kann es zu erheblichen Fristverzögerungen kommen. Falls Sie die nötigen Unterschriften für die Volksinitiative vor Ablauf der sechsmonatigen Sammelzeit zusammen haben, verkürzt sich hingegen der Gesamtprozess. Sie können den Antrag jederzeit stellen.

4.3 Antragsstellung

Der Antrag auf Behandlung einer Volksinitiative muss schriftlich, mit Name und Anschrift der Trägerin, beim Präsidenten des Abgeordnetenhauses gestellt werden. Dem Antrag muss die begründete Vorlage der Volksinitiative beigelegt sein. Im Antrag müssen zudem die fünf Vertrauenspersonen mit Namen und Anschrift aufgeführt werden.

Für einen erfolgreichen Antrag zu einer Volksinitiative müssen bei der Antragsstellung mindestens **20.000 Unterschriften** eingereicht werden, **die nicht älter als sechs Monate sein dürfen**.

² vgl. entsprechenden Leitfaden: <http://bb.mehr-demokratie.de/fileadmin/md-bb/pdf/leitfaden.pdf>

4.4 Unterschriften: Unterschriftenliste und Sammlung

Seit Februar 2008 ist es gestattet, zu Unterschriftensammlung neben Unterschriftsbögen auch Listen zu nutzen. In der Praxis sind Listen deutlich nützlicher. Wichtig ist hierbei, dass alle Listen formal einheitlich sein müssen. Vor Beginn der Sammlung sollten Sie das Muster der Liste mit der Senatsverwaltung für Inneres absprechen.

Folgende Bestandteile müssen auf der Unterschriftenliste enthalten sein:

- der Inhalt der Vorlage muss in seinen wesentlichen Punkten vermerkt sein
→ formulieren Sie den Inhalt der Volksinitiative nach Möglichkeit positiv
- Unterschriftenteil
 - Familienname
 - Vorname
 - Geburtsdatum
 - Wohnsitz mit Anschrift
 - Tag der Unterschriftsleistung
 - Unterschrift
 - Feld für Bemerkungen der Behörde (über Zu-, bzw. Unzulässigkeit der Unterschrift)

Eine Beispiel-Unterschriftenliste der Berliner Volksinitiative „Mehr Demokratie beim Wählen“ liegt als Anlage bei.

Die Unterschriften können Sie z.B. an Infoständen, im Bekanntenkreis, in Vereinen oder in Geschäften sammeln. Sie können auch die Listen als Postwurfsendung an alle Haushalte verteilen, mit der Bitte, diese bis zu einem bestimmten Datum zurückzuschicken – wobei Sie den Rücklauf aber keinesfalls zu optimistisch kalkulieren sollten. Auch die Schaltung von Anzeigen ist möglich. Anzeigen müssen jedoch immer den gesamten Text der Unterschriftenliste mit allen Bestandteilen umfassen.

Auf jeden Fall sollten Sie ausreichend Unterschriftsbögen an Bürger verteilen, die bereit sind in Ihrem Bekanntenkreis und unter Kolleginnen und Kollegen zu sammeln. Wichtig ist auch, sich Gedanken zu machen, wie diese Bögen zu Ihnen zurückfinden. In der Praxis hat sich die massenweise Verteilung von – optimalerweise vorfrankierten – Briefumschlägen, die Unterschriftenbögen und Informationsmaterial enthalten, bewährt.

Achtung!

Ungültige, unleserliche und unvollständige Eintragungen werden bei der Prüfung durch die Bezirksverwaltungen gestrichen. Es empfiehlt sich deshalb, die Unterschreibenden bei der Sammlung darauf hinzuweisen, möglichst leserlich (Druckschrift!) zu schreiben. So vermeiden Sie böse Überraschungen bei der Auszählung. Zählen Sie die gesammelten Unterschriften regelmäßig und noch einmal komplett vor der Abgabe. **Sammeln Sie mindestens ein Viertel mehr Unterschriften als Sie eigentlich benötigen (d.h. insgesamt ca. 25.000)!** So erhöhen Sie die Wahrscheinlichkeit, dass Sie einen ausreichenden Puffer haben, um trotz ungültiger Eintragungen – die es immer gibt – die gesetzlich notwendige Unterschriftenzahl zu erreichen.

4.5 Prüfung der Zulässigkeit

Innerhalb von 15 Tagen nach Antragsstellung prüft der Präsident des Abgeordnetenhauses die Zulässigkeit des Antrags. Stellt er formale Mängel fest, kann er Ihnen eine Frist zur Behebung dieser Mängel einräumen, solange die Behebung der Mängel nicht den Inhalt der Volksinitiative berührt.

Ist die Zulässigkeit festgestellt, prüfen die Bezirksämter innerhalb von 15 Tagen die Gültigkeit der Unterschriften. Diese Frist beginnt mit Eingang der Unterschriften bei den Bezirksämtern. Liegen die notwendigen 20.000 Unterschriften vor, so stellt der Präsident innerhalb von drei Tagen die Zulässigkeit fest und unterrichtet Sie entsprechend.

Wird eine Volksinitiative aufgrund fehlender Unterschriften oder anderer Mängel vom Präsidenten nicht zugelassen, so kann er diese mit Ihrem Einverständnis dem Petitionsausschuss des Abgeordnetenhauses übergeben. Die Vorlage wird dann wie eine normale Petition behandelt.³

Erklärt der Präsident Ihre Volksinitiative für unzulässig, haben Sie auch die Möglichkeit vor dem Berliner Verfassungsgericht gegen diese Entscheidung zu klagen. Die Klage kann nur von den Vertrauenspersonen erhoben werden.

4.6 Behandlung im Abgeordnetenhaus

Hat Ihre Volksinitiative alle Hürden genommen, muss Sie innerhalb von vier Monaten im Abgeordnetenhaus beraten werden. Die Vertrauenspersonen haben dabei das Recht, in den entsprechenden Ausschüssen angehört zu werden. Nach der Beratung findet eine Aussprache im Abgeordnetenhaus statt. In der Aussprache diskutieren die Fraktionen Ihre Vorlage und stimmen in der Regel über Annahme oder Ablehnung ab. Eine solche Abstimmung ist nicht gesetzlich vorgeschrieben, kann aber als übliche Verfahrenspraxis angesehen werden. Es ist auch denkbar, dass Abgeordnetenhaus oder Senat Teile Ihrer Vorlage aufnehmen und einen eigenen Gesetzesentwurf vorlegen. Entscheidend ist aber, dass es zu Ihrer Vorlage nur eine Aussprache geben muss. **Ob aus der Volksinitiative ein Gesetz wird, bestimmt das Abgeordnetenhaus.**

5. Die Volksgesetzgebung

Die Volksgesetzgebung ist ein dreistufiges Verfahren. Es besteht aus dem Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens, dem Volksbegehren und dem Volksentscheid. Nach der ersten und zweiten Stufe kann es jeweils eine Beratung im Abgeordnetenhaus geben. Wird die Vorlage im Rahmen dieser Beratungen nicht angenommen, geht das Verfahren weiter.

Zu beachten ist auch, dass ein Volksbegehren innerhalb einer Wahlperiode zu einem Thema nur einmal durchgeführt werden kann.

³ siehe <http://www.parlament-berlin.de>

Wie bei der Volksinitiative müssen Sie auch bei der Volksgesetzgebung die Kosten komplett selbst tragen.

5.1 Zulässige Themen

Für die Inhalte der Volksgesetzgebung gelten die gleichen generellen Einschränkungen wie bei der Volksinitiative (vgl. Kap. 4.1).

Einige der Berlin betreffenden Themenbereiche liegen in der Verantwortlichkeit des Bundes, andere in der der Bezirke. In letzterem Fall kann auch hier ein Bürgerbegehren gestartet werden.

Über diese allgemeinen Einschränkungen hinaus gibt es für die Volksgesetzgebung spezielle Themenbeschränkungen. Volksbegehren/Volksentscheide sind nicht für folgende Themen zugelassen:

- Landshaushaltsgesetz (siehe Kap. 5.1.2)
- Dienst- und Versorgungsbezüge (z.B. Beamtenbesoldung, Diäten, Pensionen)
- Abgaben (z.B. Studiengebühren, Steuern)
- Tarife der öffentlichen Unternehmen (z.B. Sozialticket)
- Personalentscheidungen (z.B. Entlassung von Senatoren)

Im Bereich der „Gegenstände der politischen Willensbildung“ ist eine genaue Einschätzung notwendig. Volksbegehren zu diesem Themenspektrum können sich leicht als wirkungslos oder von geringer Wirkung erweisen (vgl. Tempelhof). Ein weiterer kritischer Punkt waren lange Zeit Volksbegehren, die die Finanzpolitik/ -planung des Landes berührten. Durch ein Urteil des Berliner Landesverfassungsgerichtshofs im Oktober 2009 wurden die Möglichkeiten für haushaltsrelevante Volksbegehren aber grundsätzlich stark erweitert. Im Folgenden finden Sie genauere Einschätzungen zu diesen beiden Bereichen.

5.1.1 Gegenstände der politischen Willensbildung

Die Verfassung spricht von „Gegenständen der politischen Willensbildung, die Berlin betreffen“ und in der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses liegen (im Folgenden kurz „Sonstige Gegenstände“ genannt). Der Anwendungsbereich dieser Regelung betrifft Beschlüsse des Abgeordnetenhauses, die nicht in Gesetzesform ergehen und die nicht unter die genannten Einschränkungen fallen. Das betrifft z.B. die Entscheidung über den Berliner Flächennutzungsplan. Zudem ist es zulässig, allgemeinpolitische Forderungen aufzustellen, die Berlin betreffen.

Erste Erfahrungen mit einem Volksbegehren, das in diese Kategorie fällt, wurden mit dem Volksbegehren Tempelhof gesammelt. Dort wurde ein Volksentscheid angestrebt, der dem Senat die Empfehlung aussprechen sollte, den Flughafen Tempelhof nicht zu schließen. Das Volksbegehren wurde zugelassen und es kam sogar zu einem Volksentscheid, der jedoch am Quorum scheiterte. Der Regierende Bürgermeister hatte darüber hinaus bereits im Voraus verkündet, dass das Resultat für den Senat nicht maßgeblich sei.

Mit der Entscheidung des Berliner Verfassungsgerichtes vom 27.10.2008⁴ ist nunmehr klargestellt, dass Volksentscheiden über sonstige Gegenstände in Berlin keine rechtsverbindliche Wirkung zukommt: „Sie haben allein politische Qualität.“⁵ Begründet wird dies damit, dass auch entsprechende Parlamentsbeschlüsse keine Rechtsverbindlichkeit besitzen.⁶

Wir raten daher dringend, einen Antrag auf Volksbegehren nur dann in der Form eines sonstigen Gegenstandes vorzulegen, wenn es nicht möglich ist, zu diesem Thema einen Gesetzentwurf einzubringen. Die Formulierung eines Gesetzentwurfes macht zwar mehr Arbeit. Dieser Aufwand wird sich aber lohnen, weil das eigene Vorhaben an Klarheit und Verbindlichkeit gewinnt.

Umstritten ist, ob ein Volksbegehren, das den Senat zu einer Bundesratsinitiative auffordert, zulässig wäre. Ganz sicher wäre der Senat nicht an einen solchen Volksentscheid gebunden, da auch das Abgeordnetenhaus den Senat nicht zu einer Bundesratsinitiative zwingen kann. Ein weiterer Problemkreis ergibt sich, wenn eine Vorlage so offen formuliert ist, dass sie der Umsetzung durch Senat und/oder Abgeordnetenhaus bedarf, z.B. „Wir fordern eine sozial gerechte Gestaltung der Preise für den öffentlichen Nahverkehr“. Hier stellt sich dann auch die Frage, ob sich der große Aufwand für ein Volksbegehren wirklich lohnt, wenn der Erfolg des Vorhabens letztlich wieder von der Umsetzung durch Senat und Abgeordnetenhaus abhängig ist. Rechtlich wären Senat bzw. Abgeordnetenhaus nicht an eine Umsetzung gebunden, so dass die Initiative im Konfliktfall auch keine gerichtliche Umsetzung erzwingen könnte.

5.1.2 Haushaltsrelevante Volksbegehren

Senat und Verfassungsgericht haben sich in Berlin lange Zeit der restriktiven Haltung fast aller anderen Bundesländer angeschlossen, was die Zulassung haushaltswirksamer Volksbegehren betrifft. Dies änderte sich maßgeblich mit dem Urteil des Berliner Verfassungsgerichtshofs zur Zulässigkeit des „Kita-Volksbegehrens“.⁷ Das Gericht befand, dass Volksbegehren ab sofort auch dann zulässig sind, wenn sie beträchtliche Auswirkungen auf den Landeshaushalt haben. Das Entscheidende dabei ist, dass das Gericht keine quantitative Grenze festgelegt hat. Das Begehren darf lediglich nicht in das laufende Haushaltsjahr eingreifen.

Eine „verfassungsrechtliche Erheblichkeitsschwelle“ für finanzwirksame Volksbegehren, wie sie vom Verfassungsgerichtshof noch im Jahr 2005 bestimmt wurde, gilt mit der Verfassungsänderung von 2006 nicht mehr und hat damit keinerlei Auswirkungen auf die Zulässigkeit eines Begehrens.

Eine Formulierung von haushaltswirksamen Volksbegehren ist in Berlin also grundsätzlich möglich. Sie als Initiator eines Volksbegehrens müssen einzig darauf achten, dass Ihr Anliegen nicht in das laufende Haushaltsjahr eingreift.

⁴ Urteil des Verfassungsgerichtshofes des Landes Berlin vom 27.10.2008 (VerfGH 86/08).

⁵ Ebenda, S. 26.

⁶ Das Gericht hat sich allerdings nicht mit der Frage befasst (oder diese Frage übersehen), ob dies auch Volksentscheide über sonstige Gegenstände gilt, bei denen das Abgeordnetenhaus verbindlich entscheiden könnte, z.B. die Entscheidung über den Flächennutzungsplan. Da das Gericht den Grundsatz der Gleichrangigkeit zwischen Volks- und Parlamentsgesetzgebung anzulegen scheint, müsste in einem solchem Fall ein rechtsverbindlicher Volksentscheid möglich sein.

⁷ Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlins vom 06.10.2009 (VerfGH 143/08)

5.2 Ablauf („Fahrplan“)

Maximaler Zeitrahmen	Inhalt	
1 – 6 Monate	1. Vertrauenspersonen benennen 2. Inhalt klar formulieren und Organisationsstruktur aufbauen 3. Unterschriftenliste gestalten 4. Beratung durch die Senatsverwaltung für Inneres 5. Unterschriften sammeln (dürfen bei Antragstellung nicht älter als sechs Monate sein) 6. Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens schriftlich bei der Innenbehörde stellen	1. – 6. Monat
15 Tage – 40 Tage	7. Prüfung der Zulässigkeit durch die Senatsverwaltung für Inneres (evtl. behebbare Formfehler korrigieren) 8. Prüfung der Unterschriften durch die Bezirksamter ⁸	7.-9.
15 Tage – 45 Tage	9. Zulässigkeitsentscheidung des Senats 10. Senat legt das Volksbegehren dem Abgeordnetenhaus vor ⁹	
4 Monate	11. Beratung des Abgeordnetenhauses über das Volksbegehren; evtl. Annahme „in seinem wesentlichen Bestand“ → Erfolg oder nicht, je nach Inhalt des Gesetzes	8.-13.
3 Monate	12. Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens schriftlich bei der Innenbehörde stellen	12.-16.
15 Tage	13. Bekanntmachung des Volksbegehrens im Amtsblatt Berlins	15.-17.
15 Tage	14. Beginn der Unterschriftensammlung	
4 Monate	15. Sammlung der Unterschriften	16.-21.
12 Tage	16. Prüfung der Gültigkeit der Unterschriften von den Bezirken	20.-22.
3 Tage	17. Prüfung des Zustandekommens (Gesamtzahl der Eintragungen) vom Landeswahlleiter 18. Veröffentlichung des Ergebnisses und Information des Abgeordnetenhauses	
15 Tage	19. Festsetzung des Termins für den Volksentscheid durch den Senat	

⁸ Diese Frist beginnt erst, wenn die Innenbehörde die Unterschriften an die Bezirksamter weitergeleitet hat. Dies hat in einem Fall 10 Tage gedauert.

⁹ Die Vorlage des Volksbegehrens beim Abgeordnetenhaus (und die parallel erfolgende Zustellung an die Vertrauensleute des Volksbegehrens) ist zeitlich nicht befristet und hat in einem Fall vier (!) Wochen gedauert.

2 – 8 Monate	20. Durchführung des Volksentscheides innerhalb von vier Monaten, bzw. innerhalb von acht Monaten (wenn eine Zusammenlegung mit Wahlen möglich ist); bei Neuwahlen muss der Volksentscheid innerhalb von zwei Monaten durchgeführt werden 21. Beratung des Abgeordnetenhauses über das Volksbegehren; evtl. Annahme „in seinem wesentlichen Bestand“ → damit Erfolg oder nicht; je nach Inhalt des Gesetzes; → bei Ablehnung: Volksentscheid	21.-30.
Volksent- scheid	22. Abstimmung über das Volksbegehren und einen evtl. vorhandenen Gegenvorschlag des Abgeordnetenhauses → Eine Vorlage ist beim Volksentscheid angenommen, wenn sie eine einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen bekommt, die mindestens 25% der Wahlberechtigten entspricht; (für Verfassungsänderung und vorgezogene Neuwahlen gelten andere Zahlen; vgl. Kap. 5.3)	

Durch evtl. Klagen gegen Entscheidungen des Senats kann es zu erheblichen Fristverzögerungen kommen. Falls Sie die nötigen Unterschriften für den Antrag auf Volksbegehren vor Ablauf der sechsmonatigen Sammelzeit zusammen haben, verkürzt sich entsprechend der Gesamtprozess. Sie können den Antrag stellen, sobald Sie die notwendigen Unterschriften gesammelt haben. Auch die Fristen für die Beratung des Abgeordnetenhauses (Nr. 11) und die Stellung des Antrages auf Durchführung des Volksbegehrens (Nr. 12) sind Maximalfristen, die verkürzt werden können.

5.3 Antrag auf Volksbegehren

Der Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens ist die erste Stufe der Volksgesetzgebung. Da der Antrag bei Erfolg dem Abgeordnetenhaus zur Beratung vorgelegt wird, kann durch ihn allein schon ein politischer Erfolg erzielt werden, wenn die Abgeordneten das formulierte Anliegen ganz oder in Teilen annehmen und ein entsprechendes Gesetz erlassen. Sollte dies nicht der Fall sein, haben Sie mit dem Volksbegehren und dem Volksentscheid die Mittel, den Bürgern Ihr Anliegen zur Abstimmung vorzulegen.

Ihrem Antrag müssen Sie eine erhebliche Zahl von Unterschriften beifügen. Daher sollten Sie auf eine gute Öffentlichkeitsarbeit und eine belastbare Organisationsstruktur achten. Informieren Sie sich über thematisch verwandte Aktionen (hier kann man sich eventuell mit seiner Unterschriftensammlung „anhängen“), organisieren Sie Vorträge und Informationsveranstaltungen, erstellen Sie eine Homepage, drucken und versenden Sie Informationsmaterial, sprechen Sie vor allen Dingen die Bürger direkt an und erklären Sie ihnen die Dringlichkeit Ihres Anliegens. Es empfiehlt sich ebenfalls, mit Organisationen, die ähnliche Anliegen vertreten, zu kooperieren. Wichtig ist in diesem Fall, gemeinsame Ansprechpartner für Anfragen, Presse und Organisation zu haben.

Gegenüber der Senatsverwaltung müssen bei Antragsstellung fünf „Vertrauenspersonen“ mit Namen und Anschrift benannt werden, die berechtigt sind im Namen der Unterzeichner verbindliche Erklärungen abzugeben und entgegenzunehmen. Vertrauenspersonen müssen

nicht zwangsläufig einen deutschen Pass besitzen. Erklärungen gelten nur dann als verbindlich, wenn sie von mindestens drei Vertrauenspersonen abgegeben werden.

5.3.1 Antragsstellung

Der Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens muss schriftlich, mit Name und Anschrift der Trägerin, bei der Senatsverwaltung für Inneres gestellt werden. Wenn das Volksbegehren den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes, bzw. die Änderung der Verfassung zum Ziel hat, muss dem Antrag ein begründeter Gesetzentwurf beigefügt werden.

5.3.2 Unterschriften: Zahl, Gültigkeit, Sammlung, Unterschriftenliste

Je nach Art des angestrebten Volksbegehrens (Gesetz erlassen/ändern/aufheben, Verfassungsänderung, Neuwahlen, sonstiger Gegenstand der politischen Willensbildung) ist eine unterschiedliche Zahl von Unterschriften notwendig, die Sie der folgenden Tabelle entnehmen können.

Art des Volksbegehrens	Anzahl der gültigen Unterschriften	Anlagen	Sammelfrist
Verfassungsänderung	50.000	begründeter Gesetzentwurf	6 Monate
Neuwahlen	50.000	-	
Gesetz erlassen, ändern, aufheben	20.000	begründeter Gesetzentwurf	
sonstiger Gegenstand politischer Willensbildung	20.000	-	

Die Unterschriften können frei, also auch auf der Straße etc., gesammelt werden. Die Unterschriftenliste kann frei gestaltet werden, soweit die unten stehenden Pflichtangaben berücksichtigt worden sind. Alle eingereichten Listen müssen formal identisch sein. Unterschriften, die bei Antragsstellung älter als sechs Monate sind, gelten als ungültig. Unterzeichnen dürfen nur Personen, die in Berlin zur Wahl des Abgeordnetenhauses wahlberechtigt sind.

Nach Erfahrungswerten können Sie davon ausgehen, dass **bis zu 25 Prozent der Unterschriften als ungültig bewertet werden**. Gründe sind Doppeleintragungen, Unleserlichkeit, fehlerhafte oder unvollständige Angaben. Es ist daher anzuraten 25 Prozent mehr als die offiziell benötigten Unterschriften zu sammeln (also 25.000, bzw. 62.500 Unterschriften).¹⁰ Es wird jede einzelne Unterschrift geprüft. Schulen Sie Ihre Unterschriftensammler und Unterschriftensammlerinnen entsprechend.

Folgende Bestandteile muss die Unterschriftenliste enthalten:

- der Inhalt der Vorlage muss in seinen wesentlichen Punkten vermerkt sein

¹⁰ Erfahrungsgemäß haben Volksbegehren eine Fehlerquote von ca. 15%. „Mehr Demokratie beim Wählen“ hatte beispielsweise eine Fehlerquote von 14%, Tempelhof eine recht niedrige von 7% und bei „Schluss mit Kürzungen im Kita-Bereich“ lag diese sogar bei 22%.

→ formulieren Sie den Inhalt des Volksbegehrens nach Möglichkeit positiv und leicht verständlich

- die Kostenschätzung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport
- Ihre eigene Kostenschätzung (falls sie von der des Senats abweicht, sollten Sie diese in jedem Fall mit abdrucken)
- Unterschriftenteil
 - o Familienname
 - o Vornamen
 - o Geburtsdatum
 - o Wohnsitz mit Anschrift
 - o Tag der Unterschriftsleistung

Eine Beispiel-Unterschriftenliste des Berliner Volksbegehrens „Mehr Demokratie beim Wählen“ liegt als Anlage diesem Leitfaden bei.

Formulieren Sie den Titel Ihres Entwurfs so, dass der Kerninhalt Ihres Anliegens daraus hervorgeht. Dieser Titel wird im Falle eines Volksentscheids auf dem Stimmzettel erscheinen. Die Bürger sollten dann klar erkennen können – besonders wenn ein konkurrierender Vorschlag des Abgeordnetenhauses vorliegt (vgl. Kap. 5.2.3) – welcher Entwurf Ihren Vorstellungen entspricht.

5.3.3 Prüfung der Zulässigkeit

Innerhalb von 15 Tagen nach Antragsstellung prüft die Senatsverwaltung für Inneres die rechtliche und formale Zulässigkeit des Antrags. Stellt sie Mängel fest, kann sie Ihnen eine Frist zur Behebung dieser Mängel einräumen, solange dadurch nicht der Inhalt des Volksbegehrens berührt wird. Ist die Zulässigkeit festgestellt, überprüfen die Bezirksamter innerhalb von 15 Tagen die Gültigkeit der Unterschriften. Beachten Sie, dass diese Frist erst ab Eingang der Unterschriften bei den Bezirksämtern beginnt. Hier kann es zu einigen Verzögerungen kommen. Bei dem Volksbegehren „Mehr Demokratie beim Wählen“ dauerte es immerhin 11 Tage, bis die Senatsverwaltung für Inneres die Unterschriften an die jeweiligen Bezirksamter weitergeleitet hatte.

Sind beide Überprüfungen abgeschlossen, informiert die Senatsverwaltung den Senat über die Ergebnisse. Dieser muss innerhalb von 15 Tagen über die Zulässigkeit des Volksbegehrens entscheiden und seinen inhaltlichen Standpunkt darlegen. Eine Ablehnung muss begründet werden. Der Senat teilt die Entscheidung den Vertrauenspersonen und dem Abgeordnetenhaus mit. Für diese Mitteilung gibt es keine gesetzliche Frist. Im Fall des Volksbegehrens hat es unglaubliche vier (!) Wochen gedauert, bis die Entscheidung zugestellt worden war.

Erklärt der Senat Ihr Volksbegehren für unzulässig, haben Sie die Möglichkeit, vor dem Berliner Verfassungsgericht gegen die Entscheidung Einspruch zu erheben. Ein Einspruch kann sich sowohl gegen eine Entscheidung auf der Verfahrensebene richten (z.B. Fristen, Antragsausfertigung), als auch gegen Entscheidungen, die die rechtliche Zulässigkeit infrage stellen.

Falls die Senatsverwaltung feststellt, dass durch eine hohe Fehlerquote die notwendige Anzahl der Unterschriften nicht mehr erreicht wird, kann auch hier ein Einspruch angestrebt werden.¹¹

Eine Unzulässigkeit wurde erfahrungsgemäß in den letzten Jahren häufig festgestellt, wenn es sich um Themen handelt, die die Finanzpolitik berühren. Dies dürfte sich mit der neuen rechtlichen Lage geändert haben (vgl. Kap. 5.1.2).

Der Einspruch kann nur von den Vertrauenspersonen erhoben werden und muss innerhalb von vier Wochen nach Zustellung der Senatsentscheidung erfolgen.

Es ist darauf zu achten, dass der Senat im Rahmen seiner Zulässigkeitsprüfung keine präventive Normenkontrolle mehr durchführen darf.¹² Grund hierfür ist, dass der Gesetzgeber bei der Änderung des Volksabstimmungsgesetzes im Februar 2008 die Passage strich, welche eine Prüfung der Volksbegehrensanträge auch auf höherrangiges Recht beinhaltete. Dies bedeutet, dass Volksbegehrensanträge nicht auf ihre Vereinbarkeit mit der Berliner Landesverfassung, dem Grundgesetz oder Bundesrecht geprüft werden dürfen, es sei denn, sie sind offensichtlich verfassungswidrig bzw. verfassungsfeindlich. Überprüft werden darf lediglich, ob der Themenausschlusskatalog des Art. 62 der Verfassung von Berlin betroffen ist bzw. ob das Land Berlin überhaupt die Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des mit dem Volksbegehren verfolgten Anliegens besitzt. Erst nach einem erfolgreichen Volksentscheid besteht die Möglichkeit, ein Normenkontrollverfahren einzuleiten. Sie als Träger einer Volksbegehrensinitiative haben somit erst nach dem Volksentscheid Sicherheit, ob Ihr Anliegen zulässig ist.

Diese momentane Rechtslage ist sehr kritisch zu beurteilen. Eine umfassende Prüfung zu einem frühen Zeitpunkt ist besonders aus Ihrer Sicht als Träger einer Initiative sehr wichtig. Sie als Initiator eines Volksbegehrens brauchen eine möglichst umfassende Planungssicherheit, denn ein Begehren erfordert einen hohen Einsatz an personellen und finanziellen Ressourcen. Diese Sicherheit kann aber nur eine präventive Normenkontrolle bieten. Mehr Demokratie wird sich daher dafür einsetzen, dass eine dementsprechende Gesetzesänderung in naher Zukunft vorgenommen wird.

5.3.4 Beratung im Abgeordnetenhaus

Das Abgeordnetenhaus kann über den Entwurf beraten, ist jedoch nicht dazu verpflichtet. Die Abgeordneten können auf der Grundlage dieses Entwurfs ein Gesetz beschließen. Tun sie dies innerhalb von vier Monaten nicht, können Sie die Durchführung eines Volksbegehrens verlangen. Wichtig ist, dass die Abgeordneten nicht verpflichtet sind, den Entwurf buchstabengetreu zu übernehmen, sondern ihn nur in „seinem wesentlichen Bestand unverändert“ annehmen müssen. Das Abgeordnetenhaus kann also ein Gesetz beschließen, das nicht Ihren Vorstellungen entspricht, ohne dass Sie die Möglichkeit haben mit dem Volksbegehren fortzufahren. **Umso wichtiger ist es, einen präzise formulierten Entwurf vorzulegen, der wenig Raum für Auslegungen zulässt.**

Beschließt das Abgeordnetenhaus aufgrund Ihrer Vorlage ein Gesetz, dass nach Ihrer Auffassung nicht der Vorlage gerecht wird, sollten Sie die Möglichkeit und die Aussichten einer Klage vor dem Verfassungsgericht prüfen. Es liegen momentan keine Erfahrungen mit derartigen Klagen vor. Ihr Erfolg ist aber vorsichtig zu bewerten.

Während der Beratungen im Abgeordnetenhaus können Sie auch versuchen, durch direkte Gespräche mit den Abgeordneten und der Bekanntmachung Ihrer Positionen und Intentionen

¹¹ Das Berliner Bürgerbegehren „Initiative gegen Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung“ hatte mit einer ähnlichen Klage Erfolg. Nachträglich mussten 500 Unterschriften anerkannt werden und das Bürgerbegehren kam zustande.

¹² Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlins vom 06.10.2009 (VerfGH 63/08)

auf einen Gesetzesbeschluss hinzuwirken. Es besteht zu diesem Zeitpunkt vielleicht politischer Handlungsspielraum, auch über Parteigrenzen hinweg.

Sollte das Abgeordnetenhaus innerhalb von vier Monaten nicht Ihr Begehren in seinen wesentlichen Inhalten angenommen haben, können Sie innerhalb von weiteren drei Monaten schriftlich die Durchführung des Volksbegehrens verlangen.

Falls das Abgeordnetenhaus Ihr Begehren vor Ablauf dieser Frist ausdrücklich ablehnt, können Sie auch vorzeitig die Durchführung beantragen.

5.3.5 Bekanntmachung des Antrags auf Volksbegehren

Ist der Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens erfolgreich, wird dies innerhalb von 15 Tagen im Amtsblatt für Berlin bekannt gemacht. Die Bekanntmachung umfasst Namen und Anschrift der Trägerin, den Wortlaut des Volksbegehrens, den Hinweis, dass Stimmberechtigte, die dem Volksbegehren zustimmen wollen, dies durch Eintragung in die amtlich ausgegebenen Unterschriftenlisten und -bögen bekunden können, die Eintragsfrist, sowie die Auslegestellen und -Zeiten für die Eintragungsbögen.

Zu beachten ist, dass diese Bekanntmachung nur sehr bedingt öffentlichkeitswirksam ist. Sie müssen sich also selber um die Mobilisierung der Bürger kümmern. Hier wird eine gute Öffentlichkeitsarbeit und Kampagnenführung noch wichtiger, da deutlich mehr Unterschriften benötigt werden.

5.4 Volksbegehren

Das Volksbegehren richtet sich formal auf die Durchführung eines Volksentscheids. Da es aber – genauso wie der vorangehende Antrag – bei einem Erfolg im Abgeordnetenhaus beraten wird, kann es auch ohne Volksentscheid zum gewünschten Ergebnis führen. Einschränkend ist auch hier auf die Formulierung im Gesetz hinzuweisen, dass der Entwurf nur „in seinem wesentlichen Bestand unverändert“ angenommen werden muss (vgl. Kap. 5.1.6). Änderungen, die seinen „wesentlichen Bestand unverändert“ lassen, sind aber zulässig.

Seit Februar 2008 müssen die Unterschriften nicht mehr auf dem Amt geleistet werden, sondern können frei von Ihnen gesammelt werden. Darüber hinaus besteht weiterhin die Möglichkeit, sich in amtlichen Auslegestellen in die Liste einzutragen. Orte und Öffnungszeiten bestimmen die Landes-, bzw. Bezirksabstimmungsleiter/innen.

Die Sammelfrist beträgt vier Monate und beginnt in der Regel 15 Tage nach der Veröffentlichung des Antrags im Amtsblatt.

5.4.1 Unterschriften: Zahl, Unterschriftenliste, Gültigkeit

Die Zahl der notwendigen Unterschriften richtet sich wie beim „Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens“ nach der Art der Vorlage. Sie müssen für einen Erfolg die

Unterstützung eines bestimmten Teils der Wahlberechtigten erhalten, den Sie der folgenden Tabelle entnehmen können.

Art des Volksbegehrens	Anzahl der Unterschriften	
Verfassungsänderung	20%	ca. 500.000
Neuwahlen	der Wahlberechtigten	
Gesetz erlassen, ändern, aufheben und sonstige Gegenstände	7%	ca. 170.000
der Wahlberechtigten		

Die für die Sammlung notwendigen amtlichen Listen bekommen Sie auf Anfrage vom Landesabstimmungsleiter oder der Landesabstimmungsleiterin.

Auch hier gilt: Wenn Eintragungen unleserlich sind, Zusätze enthalten, unvollständig sind, oder nicht innerhalb der Frist erfolgten, sind sie ungültig. Ebenso sind mehrfach abgegebene Unterschriften ungültig.

Versuchen Sie deutlich mehr Unterschriften als die geforderten sieben Prozent, bzw. 20% zu sammeln. Beim Landesabstimmungsleiter oder der Landesabstimmungsleiterin können Sie sich während der Eintragsfrist regelmäßig über den Zwischenstand der auf den Ämtern abgegebenen Stimmen informieren.

5.4.2 Feststellung des Zustandekommens, Beratung im Abgeordnetenhaus und Bekanntmachung

Innerhalb von 15 Tagen wird durch den Landesabstimmungsleiter festgestellt, ob genug Unterschriften vorliegen. Ist dies der Fall, stellt er das Zustandekommen Ihres Volksbegehrens fest. Das positive oder negative Ergebnis wird im Amtsblatt von Berlin veröffentlicht.

Ist Ihr Volksbegehren erfolgreich, muss vom Senat innerhalb von 15 Tagen ein Termin (Sonn- oder Feiertag) für einen Volksentscheid über Ihre Vorlage festgesetzt werden. Der Volksentscheid muss innerhalb von vier Monaten stattfinden. Diese Frist ist auf acht Monate verlängerbar, wenn der Volksentscheid dadurch mit einer Wahl zusammengelegt werden kann. Handelt es sich um ein Volksbegehren zu Neuwahlen, muss der Volksentscheid innerhalb von zwei Monaten stattfinden.

Während dieser Zeit wird Ihre Vorlage im Abgeordnetenhaus beraten. Die Abgeordneten können auf der Grundlage dieses Entwurfs ein Gesetz beschließen. Dabei gilt auch hier, dass sie den Entwurf nur „in seinem wesentlichen Bestand unverändert“ annehmen müssen.

Das Abgeordnetenhaus kann auch einen eigenen Gesetzesentwurf in Konkurrenz zu Ihrem Entwurf beim Volksentscheid zur Abstimmung stellen. Ein solcher Entwurf muss mindestens 60 Tage vor dem Termin des Volksentscheids beschlossen werden. Dabei ist zu beachten, dass solche konkurrierenden Entwürfe zum Teil wesentliche Punkte aus den Vorlagen der Träger des Volksbegehrens übernehmen. D.h. selbst wenn im Volksentscheid die Vorlage des Abgeordnetenhauses von den Bürgern Ihrer Vorlage vorgezogen wird, könnte es sein, dass sich die Gesetzeslage positiv in Ihrem Sinne verbessert.

In dieser Phase können Sie wieder versuchen, durch direkte Gespräche mit Abgeordneten und der Bekanntmachung Ihrer Positionen und Intentionen auf einen Gesetzesbeschluss hinzuwirken.

Sollte das Abgeordnetenhaus kein Gesetz gemäß der Vorlage beschließen, kommt es zum Volksentscheid über Ihre Vorlage und eventuell einer konkurrierenden Vorlage des Abgeordnetenhauses.

5.5 Volksentscheid

Beim Volksentscheid entscheiden die Bürger verbindlich über Ihre Vorlage. Wird diese angenommen, sind Abgeordnetenhaus und Senat verpflichtet, Ihren Entwurf umzusetzen. (Zu Einschränkungen bei Volksentscheiden über „sonstige Gegenstände“ vgl. 5.1.1.) Der Volksentscheid ist eine Abstimmung, in der die Bürger mit „Ja“ oder „Nein“ über die Vorlage entscheiden können.

Jede stimmberechtigte Person erhält eine amtliche Mitteilung, in der neben dem Wortlaut des Volksentscheids auch der Gesetzentwurf beigelegt ist. Darüber hinaus werden im gleichen Umfang sowohl die Argumente der Initiative wie auch des Senats dargelegt. Im Fall des Volksentscheides Tempelhof gab es ein 22-seitiges Informationsheft. Hinweise zu weiteren Informationsquellen sind ebenfalls angegeben.

Diese Mitteilung stellt zwar eine wirksame Informationsmöglichkeit für die Bürger dar. Sie sollten jedoch trotzdem nicht darauf verzichten, weiterhin öffentlichkeitswirksam zu arbeiten. Denken Sie daran, dass bei dem Volksentscheid Zustimmungsqüoren erfüllt werden müssen. Bei Volksentscheiden sind die staatlichen Organe (also vor allem Senat und Abgeordnetenhaus) zur Sachlichkeit, nicht aber zur Neutralität verpflichtet.¹³ Dies bedeutet, dass die staatlichen Organe sich aktiv in den Meinungswettbewerb bei einem Volksentscheid einschalten können, aber nicht über für die Meinungsbildung wesentlichen Punkte falsch informieren dürfen.

5.5.1 Abstimmung: Stimmrecht, Form der Vorlage, Mehrheiten

Abstimmen kann jeder Bürger und jede Bürgerin, der/die in Berlin wahlberechtigt ist. Jeder Stimmberechtigte hat so viele Stimmen wie Gesetzentwürfe zur Abstimmung stehen.

Die Vorlage wird amtlich hergestellt und auch die Fragestellung wird vom Landeswahlleiter formuliert. Die Frage muss mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantworten sein. Es empfiehlt sich, die eigene Vorlage entsprechend vorzuformulieren. Falls das Abgeordnetenhaus eine eigene Vorlage einbringt, steht Ihr Entwurf an erster Stelle auf dem Stimmzettel.

Für einen erfolgreichen Volksentscheid sind je nach Thema der Vorlage verschiedene Mehrheiten zu erreichen. Bei Volksentscheiden zu Neuwahlen ist darüber hinaus eine Mindestbeteiligung von 50% der Wahlberechtigten vorgeschrieben. In der nachfolgenden Tabelle sind die Erfolgskriterien zusammengefasst.

¹³ VerfGH 86/08, S. 20.

Volksentscheid über	Annahme der Vorlage
Verfassungsänderung	2/3 Ja-Stimmen, die gleichzeitig mind. 50 Prozent der Wahlberechtigten entsprechen
Neuwahlen	Mehrheit der Stimmen, Mindestbeteiligung am Entscheid bei 50 Prozent der Wahlberechtigten
Gesetz ändern, aufheben oder erlassen und sonstige Gegenstände der politischen Willensbildung	Mehrheit der Stimmen, die gleichzeitig mind. 25 Prozent der Wahlberechtigten entspricht <u>Beispiel:</u> Bei 2 425 480 Wahlberechtigten (Stand 5.10.06) zum Volksentscheid müssen 606 370 Berliner zugestimmt haben.

5.5.2 Veröffentlichung

Wird die Vorlage angenommen, so fertigt sie der Präsident des Abgeordnetenhauses aus. Der Regierende Bürgermeister verkündet das Gesetz dann innerhalb von zwei Wochen im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin.

Bei einem Volksentscheid über Neuwahlen wird nach der Veröffentlichung der Ergebnisse des Volksentscheids die Beendigung der Wahlperiode bekannt gegeben.

6. Zum Schluss ein Angebot

Über dieses Merkblatt hinaus bieten wir gegen Honorar auch eine persönliche Beratung an. Das Honorar wird durch Mitgliedschaft bei Mehr Demokratie oder die einmalige Zahlung von 100,- € beglichen.

Viel Erfolg bei Ihrer Volksinitiative oder Ihrem Volksbegehren!

Mehr Demokratie beim Wählen²⁰

Mehr Einfluss für die Bürgerinnen und Bürger



Trägerin der Volksinitiative:
 Bündnis
 „Mehr Demokratie beim Wählen“
 c/o Mehr Demokratie e.V.
 Greifswalder Straße 4 | 10405 Berlin
 Telefon 030-420 82370 | www.besseres-wahlrecht.de

**Bitte zurückschicken
 bis 1. Juli 2008**

- Volksinitiative (wesentlicher Inhalt):
1. Bundesratsinitiative für ein kommunales und landesweites Ausländerwahlrecht
 2. Senkung der Sperrklausel auf 3% der abgegebenen gültigen Stimmen bei den Wahlen zum Abgeordnetenhaus
 3. Abschaffung der Sperrklausel bei den Wahlen zu den BVVen
 4. Senkung des aktiven Wahlalters bei den Wahlen zum Abgeordnetenhaus auf 16 Jahre

Wichtiger Hinweis:
 Unterschriftsberechtigt sind nur Personen, die am Tage der Unterschrift 16 Jahre alt sind und an diesem Tag mit alleiniger Wohnung oder mit Hauptwohnung in Berlin im Melderegister verzeichnet sind. Unleserliche, unvollständige oder fehlerhafte Angaben, die die unterzeichnende Person nicht zweifelsfrei erkennen lassen, machen die Unterstützung ungültig. Das gleiche gilt bei Eintragungen, die einen Zusatz oder Vorbehalt enthalten. Diese Unterschriftenliste und die Eintragungen dürfen nur zur Prüfung der Unterschriftsberechtigung durch das Bezirksamt verwendet werden.

¹ Durch das Ankreuzen des Feldes „Weiter informieren“ wird eingewilligt, weitere Informationen zum Verlauf der Volksinitiative zu erhalten. Die Eintragungen verbleiben bis zum Abschluss der Volksinitiative bei der Trägerin, werden allein zu diesem Zweck verwendet und nicht an Dritte weitergegeben.

Ich unterstütze die Volksinitiative! Bitte vollständig und in Blockschrift ausfüllen!

Lfd. Nr.	Familienname, Vorname(n)	Geburtsdatum	Anschrift	Im Melderegister verzeichnete alleinige Wohnung oder Hauptwohnung in Berlin am Tage der Unterschrift	Datum	Weiter informieren ¹	Unterschrift	gültig*	ungültig*
1	FAMILIENNAME	GEBURTSDATUM -- . -- . --	STRASSE, HAUSNR.	1 _ _ _ _ BERLIN	TAG DER UNTERSCHRIFT _ . _ . 08		UNTERSCHRIFT		
	VORNAME(N)		POSTLEITZAHL						
2	FAMILIENNAME	GEBURTSDATUM -- . -- . --	STRASSE, HAUSNR.	1 _ _ _ _ BERLIN	TAG DER UNTERSCHRIFT _ . _ . 08		UNTERSCHRIFT		
	VORNAME(N)		POSTLEITZAHL						
3	FAMILIENNAME	GEBURTSDATUM -- . -- . --	STRASSE, HAUSNR.	1 _ _ _ _ BERLIN	TAG DER UNTERSCHRIFT _ . _ . 08		UNTERSCHRIFT		
	VORNAME(N)		POSTLEITZAHL						
4	FAMILIENNAME	GEBURTSDATUM -- . -- . --	STRASSE, HAUSNR.	1 _ _ _ _ BERLIN	TAG DER UNTERSCHRIFT _ . _ . 08		UNTERSCHRIFT		
	VORNAME(N)		POSTLEITZAHL						
5	FAMILIENNAME	GEBURTSDATUM -- . -- . --	STRASSE, HAUSNR.	1 _ _ _ _ BERLIN	TAG DER UNTERSCHRIFT _ . _ . 08		UNTERSCHRIFT		
	VORNAME(N)		POSTLEITZAHL						

* Nicht vom Unterzeichner oder von der Unterzeichnerin auszufüllen! **Amtliche Bescheinigung:** Bezirksamt _____ von Berlin – Bezirkswahlamt –

Der Unterzeichner/die Unterzeichnerin Nr. _____ ist nicht unterschriftsberechtigt, weil _____

Dienststempel Im Auftrag _____

Begründung in Kurzform

Volksbegehren Mehr Demokratie beim Wählen

Mehr Einfluss für die Bürgerinnen und Bürger

Unterschriftenliste zum Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens

Trägerin des Antrags auf Volksbegehren:
Bündnis „Mehr Demokratie beim Wählen“
c/o Mehr Demokratie e.V.
Greifswalder Straße 4 / 10405 Berlin
Telefon 030-42082370
www.besseres-wahlrecht.de

Wesentlicher Inhalt:

- Statt einem Kreuz: Fünf Parteistimmen zur Wahl der Parteien (Landeslisten)
- Ersatzstimme: Sie bestimmen, welche Partei Ihre Stimmen erhält, falls Ihre bevorzugte Partei an der 5%-Hürde scheitert

- Sie können die Parteilisten verändern
- In Mehrmandatswahlkreisen werden je 3-7 Abgeordnete gewählt. Insgesamt 78.
- Neues Auszählungsverfahren: Präferenzwahlverfahren (auch: „Übertragbare Einzelstimmgebung“)

- Bei den Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen gelten die gleichen Regelungen, allerdings gibt es keine Wahlkreise und bei Abschaffung der 3%-Hürde keine Ersatzstimme
- (Fortsetzung und weitere Erläuterungen auf der Rückseite)

Kostenschätzung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport:

Mehrkosten: 17,5 bis 20 Mio. Euro (pro Wahl)
Einsparungen: ca. 4 - 8 Mio. Euro (pro fünf Jahre)

Kostenschätzung der Trägerin:

Mehrkosten: ca. 5,9 - 9 Mio. Euro
Einsparungen: ca. 4 - 8 Mio. Euro (pro fünf Jahre)
(Details auf der Rückseite!)

Wichtiger Hinweis:

Unterschriftsberechtigt sind nur Personen, die am Tage der Unterzeichnung zum Abgeordnetenhaus von Berlin wahlberechtigt sind, d.h. alle Deutschen, die 18 Jahre alt, mindestens seit drei Monaten vor diesem Tag in Berlin mit

alleiniger Wohnung oder mit Hauptwohnung im Melderegister verzeichnet und nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen sind. Unleserliche, unvollständige oder fehlerhafte Angaben, die die unterzeichnende Person nicht zweifelsfrei erkennen

lassen, machen die Unterstützung ungültig. Das gleiche gilt bei Eintragungen, die einen Zusatz oder Vorbehalt enthalten. Diese Unterschriftenliste und die Eintragungen dürfen nur zur Prüfung der Unterschriftsberechtigung durch das Bezirksamt verwendet werden.

⁴ Durch das Ankreuzen des Feldes „Weiter informieren“ wird eingewilligt, weitere Informationen zum Verlauf des Volksbegehrens zu erhalten. Die Eintragungen verbleiben bis zum Abschluss des Volksbegehrens bei der Trägerin, werden allein zu diesem Zweck verwendet und nicht an Dritte weitergegeben.

Ich unterstütze das Volksbegehren! Bitte vollständig und in Blockschrift ausfüllen!

Lfd. Nr.	Familienname, Vorname(n)	Geburtsdatum	Anschrift	Im Melderegister verzeichnete alleinige Wohnung oder Hauptwohnung in Berlin am Tage der Unterschrift	Datum	Weiter informieren ⁴	Unterschrift	Gültigkeit	
								gültig*	ungültig*
1	FAMILIENNAME	GEBURTSDATUM -- * -- * --	STRASSE, HAUSNR.	1 _ _ _ _ BERLIN	TAG DER UNTERSCHRIFT -- * -- . 08		UNTERSCHRIFT		
	VORNAME(N)		POSTLEITZAHL						
2	FAMILIENNAME	GEBURTSDATUM -- * -- * --	STRASSE, HAUSNR.	1 _ _ _ _ BERLIN	TAG DER UNTERSCHRIFT -- * -- . 08		UNTERSCHRIFT		
	VORNAME(N)		POSTLEITZAHL						
3	FAMILIENNAME	GEBURTSDATUM -- * -- * --	STRASSE, HAUSNR.	1 _ _ _ _ BERLIN	TAG DER UNTERSCHRIFT -- * -- . 08		UNTERSCHRIFT		
	VORNAME(N)		POSTLEITZAHL						
4	FAMILIENNAME	GEBURTSDATUM -- * -- * --	STRASSE, HAUSNR.	1 _ _ _ _ BERLIN	TAG DER UNTERSCHRIFT -- * -- . 08		UNTERSCHRIFT		
	VORNAME(N)		POSTLEITZAHL						
5	FAMILIENNAME	GEBURTSDATUM -- * -- * --	STRASSE, HAUSNR.	1 _ _ _ _ BERLIN	TAG DER UNTERSCHRIFT -- * -- . 08		UNTERSCHRIFT		
	VORNAME(N)		POSTLEITZAHL						

* Nicht vom Unterzeichner oder von der Unterzeichnerin auszufüllen! **Amtliche Bescheinigung:** Bezirksamt _____ von Berlin – Bezirkswahlamt –

Der Unterzeichner/die Unterzeichnerin Nr. _____ ist nicht unterschriftsberechtigt, weil _____

Dienstsiegel

Im Auftrag _____

Begründung in Kurzform

Wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfs

22

Diese Neuerungen wollen wir ins Landeswahlgesetz einbringen:

Abgabe der Stimmen

- **Fünf Parteistimmen:** Sie haben fünf Parteistimmen zur Verfügung und müssen sich daher bei der Stimmabgabe nicht mehr auf nur eine Partei festlegen. Sie können die fünf Stimmen auch auf zwei oder mehr Parteien verteilen. Wer nur eine Partei unterstützen möchte, gibt ihr einfach alle fünf Stimmen.
- **Ersatzstimme:** Sie können eine Ersatzstimme vergeben. Hat jemand mit den Parteistimmen für eine Partei gestimmt, die an der 5%-Hürde scheitert, dann sind diese Wählerstimmen nicht verloren. Die Stimmen kommen jener Partei zu Gute, die der Wähler bzw. die Wählerin als Ersatzstimme angegeben hat. Wer nur größere Parteien wählt, die voraussichtlich die Sperrklausel überspringen werden, kann sich die Vergabe der Ersatzstimme hingegen sparen.
- **Veränderbare Parteilisten:** Sie können die Kandidatenreihenfolge der Parteien verändern, indem Sie die Kandidierenden durchnummerieren. So können Sie darüber mitentscheiden, wer einen Sitz im Parlament bekommt. Man kann aber auch die Reihenfolge der Partei unverändert übernehmen. Wer Parteistimmen an mehrere Parteien vergeben hat, kann bei jeder dieser Parteien die Kandidatenreihenfolge verändern.
- **Mehrmandatswahlkreise:** In jedem Wahlkreis werden 3 bis 7 Abgeordnete direkt gewählt, die den Wahlkreis dann gemeinsam vertreten. Insgesamt wird es aber nicht mehr Abgeordnete geben als bisher. Jede Partei kann mehrere Personen aufstellen. Wie bei den veränderbaren Parteilisten können Sie Ihre persönliche Rangfolge von Kandidierenden angeben. Wer dies nicht tun möchte, kann auch einfach nur den Lieblingskandidaten bzw. die Lieblingskandidatin oder die Kandidierenden der eigenen bevorzugten Partei angeben.



Auszählung der Stimmen

- **Präferenzwahlverfahren:** Die Auszählung der Wahlkreisstimmen und der veränderten Parteilisten erfolgt nach dem Prinzip der Übertragbaren Einzelstimmgebung. Von Kandidierenden, die keine Aussicht auf ein Mandat haben, wird Ihre Stimme auf den nächsten Kandidaten bzw. die nächste Kandidatin Ihrer persönlichen Liste übertragen. Von Kandidierenden, die bereits ausreichend Stimmen haben und gewählt sind, wird ebenfalls ein Teil Ihrer Stimme auf die nächste Präferenz in Ihrer Liste übertragen. So wird Ihre Stimme effektiv auf die Liste Ihrer bevorzugten Kandidierenden verteilt und es werden Verzerrungen vermieden.
- **Besseres Verfahren für die Sitzzuteilung:** Das Verfahren für die Zuteilung der Sitze an die Parteien wird auf Landesebene auf das Divisorverfahren mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) umgestellt, auf Bezirksebene in leicht modifizierter Form.
- **Mehrheitsklausel:** Eine Partei mit der absoluten Mehrheit der Stimmen bekommt in jedem Fall die absolute Mehrheit der Sitze.
- **Transparente Darstellung der Stimmenverteilung:** Im amtlichen Wahlergebnis werden sowohl die Stimmenzahlen der Parteien vor als auch nach Anwendung der Ersatzstimme angegeben.

Sonstiges

- **Obligatorische Landeslisten:** Parteien können auf Landesebene nur noch mit Landeslisten antreten, nicht mehr mit Bezirkslisten. Das heißt, die Kandidierenden der Parteiliste stehen in ganz Berlin auf den Stimmzetteln, nicht mehr nur in einem Bezirk.

Bezirksebene

- Bei den Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen (BVVen) gilt das gleiche Verfahren wie auf Landesebene. Jedoch gibt es hier keine Wahlkreise. Falls bei BVV-Wahlen die 3%-Hürde aus der Landesverfassung gestrichen wird, entfällt die Ersatzstimme.

Den vollständigen Wortlaut unseres Gesetzentwurfes finden Sie im Internet oder an einem unserer Infostände | www.besseres-wahlrecht.de

Kostenschätzung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport: Erhöhung der Stimmauszählungskosten wegen der Komplexität der Stimmenverteilung um 17,5 bis 20 Millionen Euro, Ersparnis durch die Reduzierung der Abgeordnetenzahl für fünf Jahre um 10 bis 20 Mandate, ca. 4 bis 8 Mio. Euro.

Kostenschätzung der Trägerin: Einmalig bei der ersten Wahl werden sich Kosten in Höhe von ca. 3.175.000 Euro ergeben, regelmäßig bei jeder Wahl belaufen sich die Mehrkosten auf ca. 5,9 Mio. Euro. Die Einsparungen durch die Senkung der Zahl der Abgeordneten auf die verfassungsmäßig vorgesehene Zahl von 130 werden sich pro fünf Jahre auf ca. 4 - 8 Mio. Euro belaufen (10 - 20 Mandate weniger).

(Eine detaillierte Schätzung der Kosten, die sich aus dem neuen Wahlrecht ergeben, finden Sie auf: www.besseres-wahlrecht.de)