



Bezirksverwaltungsreform - Evaluation der direktdemokratischen Elemente auf Bezirksebene Positionspapier von Mehr Demokratie e.V. (Stand: August 2010)

Einleitung

Vor mehr als vier Jahren, am 17. Juli 2005, trat das neue Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG) in Kraft, mit dem neue Formen der Einwohnerbeteiligung sowie die direktdemokratischen Instrumente Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in den Berliner Bezirken eingeführt wurden. Gemäß § 49 BezVG sollen die Abschnitte 6, *Mitwirkung der Einwohnerschaft*, und 7, *Bürgerbegehren und Bürgerentscheid*, bis zum 1. Januar 2010 überprüft werden. Der folgende Text soll die Schwachstellen der derzeitigen Gesetzeslage aufzeigen und Verbesserungsvorschläge unterbreiten.

Bisher wurden in Berlin 27 Bürgerbegehren gestartet; in sieben Fällen kam es zum Bürgerentscheid. In einem guten Drittel aller Fälle waren die Bürgerbegehren ganz oder teilweise erfolgreich. Von diesen Erfolgen geht wiederum ca. die Hälfte auf eine Einigung zwischen der Bezirksverordnetenversammlung (BVV) und Initiative bzw. eine Übernahme des Begehrens durch die BVV zurück. Im Bürgerentscheid waren fünf von sieben erfolgreich. Immerhin 8 Bürgerbegehren, für die ernsthaft Unterschriften gesammelt wurden, scheiterten an der Hürde der Sammlung der Unterschriften von 3 Prozent der Wahlberechtigten des Bezirkes. Nur vier Bürgerbegehren bzw. 14,8 Prozent, darunter zwei zum gleichen Thema (Moschee-Bau in Heinersdorf), wurden für unzulässig erklärt. Dies ist im Vergleich der Bundesländer ein niedriger Wert, der sich aber auch dadurch erklären dürfte, dass die Rechtsverbindlichkeit von Bürgerbegehren in Berlin ohnehin stark eingeschränkt ist.

Wir sind der Auffassung, dass sich die Instrumente der bezirklichen Einwohnerbeteiligung und der Direkten Demokratie grundsätzlich bewährt haben. Die Berliner Bezirkspolitik ist spannender geworden, neue politische Akteure sind aufgetreten, manche Themen (z.B. Mediaspree oder Kochstraße/Rudi-Dutschke-Straße) haben landesweites, teilweise sogar bundesweites Interesse ausgelöst. Die politischen Entscheidungsträger sowie die Verwaltung müssen bei umstrittenen Fragen nun damit rechnen, dass zu dem Mittel des Bürgerbegehrens gegriffen wird. Es ist davon auszugehen, dass dies schon im Vorfeld mancher Entscheidung berücksichtigt worden ist.

Dennoch gibt es einige gravierende Probleme und Schwachstellen im Gesetz, wie die praktischen Erfahrungen der letzten Jahre zeigen. Das größte Defizit liegt in der mangelnden Rechtsverbindlichkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Dies hängt mit der unterschiedlichen Praxis repräsentativer und direktdemokratischer Verfahren, den eingeschränkten Entscheidungskompetenzen der BVV sowie mit der verfassungsrechtlichen Struktur der Berliner Bezirke zusammen. Daher wird der Lösung dieses Problems besondere Aufmerksamkeit geschenkt (siehe II., Vorschläge 3-7). Als weiterer Brennpunkt hat sich das teilweise respektlose Verhalten von Politik und Verwaltung herauskristallisiert. Es gibt Bezirksämter, die sich den Initiativen gegenüber unkooperativ und teilweise unfair verhalten haben. Dies wurde besonders deutlich durch das Verhalten des Bezirksamtes Mitte im Fall des Bürgerbegehrens zur Parkraumbewirtschaftung (siehe 11.). Das dritte größere Problem besteht darin, dass die meisten Bürgerbegehren keine wirkliche Relevanz für den gesamten Bezirk, sondern eher für ei-

nen bestimmten Stadtteil oder Kiez haben. Die Quoren beim Bürgerbegehren und beim Bürgerentscheid sind aber auf den gesamten Bezirk bezogen und erschweren damit die erfolgreiche Inanspruchnahme der Instrumente stark.

Mehr Demokratie legt hiermit Vorschläge für die Evaluierung des Bezirksverwaltungsgesetzes vor und wird diese in das Gesetzgebungsverfahren einbringen. Die Vorschläge basieren auf der Auswertung sämtlicher Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, Gesprächen mit Experten, Auswertung von Fachliteratur, verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung sowie einer Umfrage unter den Initiatoren von Bürgerbegehren. Sie wurden jeweils ausführlich diskutiert und von der Landesmitgliederversammlung angenommen. Die Vorschläge werden vier Gruppen zugeordnet:

- Einwohnerbeteiligung und -information
- Rechtsverbindlichkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden
- Partizipation unterhalb der Bezirksebene
- Sonstige Vorschläge

I. Einwohnerbeteiligung und -information

1. Einwohnerantrag, Quorum

Vorschlag: *Das Quorum im Einwohnerantrag wird von einem Prozent der Einwohner des Bezirkes auf 200 Einwohner gesenkt.*

Obwohl es seit drei Jahren die Partizipationsform des Einwohnerantrages gibt, konnte von diesem bisher nicht erfolgreich Gebrauch gemacht werden. Der einzige Versuch eines Einwohnerantrages fand in Marzahn-Hellersdorf statt und war erfolglos. Der Einwohnerantrag in der jetzigen Form ist schlicht und ergreifend nicht praktikabel. Das liegt entscheidend daran, dass das Quorum von einem Prozent der Bezirkseinwohner eine viel zu hohe Hürde für ein Instrument ist, das ohnehin nur empfehlenden Charakter hat. 200 Unterschriften stellen eine ausreichende Hürde dar, die die Ernsthaftigkeit des Antragsstellers unterstreicht und auch kleineren gesellschaftlichen Gruppen die Antragstellung ermöglicht.

2. Unterrichtung der Einwohnerinnen und Einwohner

Vorschlag: Das BezVG wird durch folgenden Passus ergänzt:

„Einwohnerinnen und Einwohner sollen frühzeitig an der Erarbeitung des Bezirkshaushaltsplans sowie der Investitionsplanung beteiligt werden. Der Haushaltsplanentwurf ist in einer für die Einwohnerinnen und Einwohner lesbaren Form öffentlich auszulegen. Bebauungs- und Landschaftsplanentwürfe sind ebenfalls in einer für die Einwohnerinnen und Einwohner lesbaren Form öffentlich auszulegen. Bei Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, muss der Bezirk unter Beteiligung der Kinder und Jugendlichen ein dieser Zielgruppe entsprechendes Beteiligungsverfahren, einschließlich der Art und Weise der Unterrichtung über Planungen und Vorhaben, entwickeln und anwenden. Alle Bezirksamts- und BVV-Beschlüsse, die wichtige Planungen und Vorhaben des Bezirkes (§ 41 Abs. 2) betreffen, werden im Internet veröffentlicht.“

a) Seit mehr als fünf Jahren gibt es in der Mehrheit der Berliner Bezirke Bürgerhaushaltsansätze bzw. werden Einwohnerinnen und Einwohner aktiv in die Erarbeitung des Bezirkshaushaltsplans einbezogen. Ein "lesbarer Haushalt" ist eine entscheidende Voraussetzung damit

sich Einwohner mit haushaltspolitischen Fragen des Bezirks befassen und auseinandersetzen können.

b) Bebauungs- und Landschaftspläne sind für die meisten Einwohner ein Buch mit sieben Siegeln. Ihr Umfang, die Darstellung und die Sprache eignen sich nicht dazu, Einwohner für eine Beteiligung zu gewinnen. Da diese Instrumente aber darauf ausgerichtet sind, das unmittelbare Wohnumfeld zu verändern, und damit Interessen von Einwohner unmittelbar berührt sind, ist eine Qualifizierung der Einwohnerbeteiligung dringend erforderlich. Ein für Einwohner lesbarer Bebauungs- bzw. Landschaftsplan sollte daher gesetzlich vorgeschrieben werden. Auf erste Erfahrungen hierzu kann der Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg verweisen.

c) Bisher gibt es in drei Bundesländern gesetzliche Vorschriften zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen und die in diesem Zusammenhang normierte Pflicht der Gemeinden Beteiligungsverfahren zu entwickeln, die für diese Zielgruppe adäquat sind. Auch die Berliner Bezirke verfügen in dieser Hinsicht über eine Reihe von Erfahrungen.

d) Bisher werden Bezirksamtsbeschlüsse i.d.R. nicht veröffentlicht, da es sich i.d.R. um geschlossene Sitzungen handelt. Eine frühzeitige und umfassende Information über die durch das BA gefassten Beschlüsse, erhalten die Einwohner nur über die BVV und zwar dann, wenn die Beschlüsse des BA als Vorlage zur Kenntnisnahme in die BVV gelangen. Eine sofortige Veröffentlichung von Beschlüssen, die wichtige Planungen und Vorhaben des Bezirks beinhalten, – unmittelbar nach der BA-Sitzung – würde eine frühzeitige Einbeziehung der Einwohner ermöglichen. Entsprechendes gilt auch für BVV-Beschlüsse. Wichtig in diesem Zusammenhang wäre jedoch, dass diese Beschlüsse auf einem Bürgerportal veröffentlicht werden. Über das bestehende Ratsinformationssystem können sich Einwohner nur schwer informieren. Es ist schwer in der Handhabung, unübersichtlich und schreckt eher ab als dass es einlädt sich zu informieren.

3. Verknüpfung von Bürgerbegehren und Einwohnerantrag

Wie schon erwähnt ist der Einwohnerantrag nicht praktikabel und findet kaum Anwendung. Daher sollten Bürgerbegehren und Einwohnerantrag verknüpft werden. Scheitert ein Bürgerbegehren am Unterschriftenquorum von 3 Prozent, sollte es möglich sein dieses Begehren als Einwohnerantrag in die BVV einzubringen. Selbstverständlich muss das 1 Prozent Quorum, bzw. das Quorum von 200 Einwohnern, des Einwohnerantrages erfüllt sein. Diese Regelung hätte mehrere Vorteile. Zum einen wären Zeit- und Geldaufwand für das Bürgerbegehren nicht völlig vergebens, wenn dieses scheitert. Dies würde Frust und Politikverdrossenheit bei den Bürgern verhindern. Dies gilt besonders, wenn nur wenige Unterschriften fehlen um ein Bürgerbegehren für zulässig zu erklären. Der Bürger hätte so das Gefühl von der BVV ernst genommen zu werden. Andererseits würde es dazu führen, dass der Einwohnerantrag häufiger angewendet wird und in der Praxis an Bedeutung gewinnt. Nachteile aus dieser Regelung sind nicht ersichtlich.

II. Rechtsverbindlichkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden

Ein Hauptproblem ist die mangelnde Rechtsverbindlichkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Grundsätzlich haben Bürgerentscheide die Rechtswirkung eines Beschlusses der BVV. Diese können in der Form von Entscheidungen, Empfehlungen oder Ersuchen ergehen. Mit einem Ersuchen wird ein bestimmtes Verwaltungshandeln des Bezirksamtes angeregt. Eine Empfehlung bezieht sich auf Themen, die nicht in die Zuständigkeit des Bezirkes fallen, sondern z.B. in die Zuständigkeit des Senates. Hier ist das Bezirksamt verpflichtet, sich für die Verwirklichung der Empfehlung einzusetzen. Nur Entscheidungen der BVV sind – wie der Name schon andeutet – rechtsverbindlich. BVV-Entscheidungen sind aber nur im Rahmen

eines elf Punkte umfassenden Kataloges möglich.¹ Dazu zählen z.B. die Errichtung oder Auflösung bezirklicher Einrichtungen oder Rechtsverordnungen zur Festsetzung von Bebauungsplänen. In der Mehrzahl der Fälle sind daher nur Empfehlungen oder Ersuchen möglich – dies entspricht auch der Praxis der BVV-Beschlüsse. Zudem sind zu zwei Punkten des Kataloges (Bezirkshaushalt und Sondermittel der BVV) ohnehin nur Empfehlungen oder Ersuchen zulässig. Im Bereich der Bauleitplanung heißt es dann, dass Bürgerbegehren hier ebenfalls nur empfehlende oder ersuchende Wirkung haben, „soweit die Entscheidung über den Gegenstand mittels Bürgerentscheid gegen Bundes- oder Landesgesetze verstößt.“ Diese verklausulierte Formulierung hat zu viel Verwirrung geführt und zum Teil auch zur falschen Auffassung, dass alle Bürgerbegehren in diesem Bereich von vornherein unverbindlich sind.

In der Praxis hat dies dazu geführt, dass bisher fast alle Bürgerbegehren in Berlin nicht rechtsverbindlich waren. Es ist unbefriedigend, wenn sich aus diesen Abstimmungen keine Wirkung ergibt, weil das ausführende Organ sich auf die Unverbindlichkeit beruft. Außerdem herrscht bei Initiativen und der Öffentlichkeit immer wieder Unklarheit über die Rechtswirkung eines Bürgerbegehrens. Die Gefahr, die dahinter steht, ist die Förderung der Unzufriedenheit über die Politik und der allgemeinen Politikverdrossenheit. Eine der Gefahren für eine Demokratie ist die Entfremdung der Menschen von der Politik. Wenn das politische System die Bürger einlädt, mitzubestimmen, müssen diese Willensbekundungen auch ernst genommen werden. Ansonsten droht ein Rückgang der Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger zur politischen Beteiligung. Die folgenden fünf Vorschläge sollen die rechtliche Verbindlichkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden erhöhen.

4. Verbindliche Bürgerentscheide

Vorschlag: *Die Bürger können in allen Bezirksaufgaben verbindliche Entscheidungen treffen.*

§ 45 Abs. 1 BezVG wird um folgenden neuen Satz 4 ergänzt:

„In Angelegenheiten, für die der Bezirk zuständig ist (Bezirksaufgaben nach § 3 Abs. 2 des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes) und der Bezirksverordnetenversammlung das Entscheidungsrecht nach § 12 Abs. 3 zusteht, haben Anträge verbindliche Wirkung.“

Mit dieser Änderung wird auch in der Praxis eine Gleichrangigkeit zwischen repräsentativen und direktdemokratischen Verfahren hergestellt. Die meisten Beschlüsse der Bezirksverordnetenversammlungen, die in die bezirkliche Zuständigkeit fallen, bewegen sich nicht im Rahmen des verbindlichen Entscheidungskatalogs nach § 12 Abs. 2 BezVG. Sie werden als Ersuchen an das Bezirksamt formuliert und haben in einem ersten Durchgang unverbindliche Rechtswirkung. Kommt das Bezirksamt der Anregung der Bezirksverordnetenversammlung nicht nach, kann sie jedoch in einem zweiten Schritt das Bezirksamt verbindlich auffordern, den Beschluss umzusetzen. (§ 12 Abs. 3) In den meisten Fällen wird dem Ersuchen der Bezirksverordneten schon im ersten Durchgang entsprochen, da das Bezirksamt weiß, dass die Bezirksverordnetenversammlung von ihrem Aufhebungs- und Selbstentscheidungsrecht Gebrauch machen kann.

¹ Dieser Katalog ist mit der Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes 2005 erweitert worden.

Diese Möglichkeit aber haben die Bürger im Rahmen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in der Praxis nicht. Bürgerentscheide, die sich thematisch außerhalb des Entscheidungskataloges § 12 BezVG bewegen, sind auf das Wohlwollen des Bezirksamtes angewiesen. Um einen rechtsverbindlichen Beschluss zu fassen, müssten die Bürgerinnen und Bürger in den meisten Fällen zwei Bürgerbegehren durchführen und zwei Bürgerentscheide durchsetzen: eins, um das Bezirksamt zu ersuchen, ein zweites, um es verbindlich aufzufordern. Das ist nicht praktikabel. Mit unserem Vorschlag wären Bürgerbegehren, die in der bezirklichen Zuständigkeit liegen, im ersten Durchgang verbindlich.

Mit unserem Vorschlag werden nicht die Kompetenzen des Bezirksamtes eingeschränkt. So gilt das verbindliche Entscheidungsrecht der Bürger nicht in den in § 13 (3) S. 2 BezVG genannten Bereichen (z.B. Einzelpersonalangelegenheiten oder Erwerb und Veräußerung von Grundstücken). Und es gilt selbstverständlich auch nicht in den durch Gesetz dem Bezirksamt vorbehaltenen Bereichen (§ 36 BezVG). Die Aufsichts- und Eingriffsrechte des Senates bleiben ohnehin unberührt.

5. Verbesserung der Beratung

Vorschlag: Die Verpflichtung zur Aufklärung über die Rechtsfolgen eines Bürgerbegehrens wird Bestandteil der Beratung durch das Bezirksamt. Dazu wird § 45 (2) S. 3 BezVG wie folgt gefasst: „Die Beratung umfasst die formalen und materiellen Zulässigkeitsvoraussetzungen sowie die Aufklärung über die rechtlichen Wirkungen des beabsichtigten Bürgerbegehrens.“

Gegenwärtig umfasst die Beratung nach dem Gesetzestext nur die formalen und materiellen Zulässigkeitsvoraussetzungen. Welche Rechtswirkung ein Begehren hat, darüber muss die Bezirksverwaltung die Vertrauenspersonen nicht informieren. Eine faire, unparteiische und qualifizierte Beratung ist sehr wichtig, um Frustration und ineffektives Bürgerengagement zu vermeiden. Generell hat sich die Beratung durch die Bezirksämter bewährt. Es gab aber auch immer wieder Kritik an der Beratungspraxis der Bezirksämter. So wurden Initiativen offensichtlich dahingehend beraten, den Begehrenstext als Ersuchen und nicht als Entscheidung zu formulieren. Diese Praxis ist zu hinterfragen, da es so selbst in Bereichen, wo ein verbindlicher Bürgerentscheid möglich wäre, aufgrund von Fehlinformationen nicht dazu kommt.

6. Eingriffsrecht

Vorschlag: Das besondere Eingriffsrecht des Senats im AGBauGB wird gestrichen. Der Katalog zur näheren Definition des „dringenden Gesamtinteresses Berlins“ (§ 7 AGBauGB) wird in das AZG verlagert.

In Berlin existieren verschiedene Aufsichtsmöglichkeiten des Senates gegenüber den Bezirken. Neben der Rechtsaufsicht gibt es zwei Eingriffsrechte. Zum Einen das im Allgemeinen Zuständigkeitengesetz (AZG) geregelte Eingriffsrecht (allgemeines Eingriffsrecht) sowie das im Gesetz zur Ausführung des Baugesetzbuchs (AGBauGB) geregelte Eingriffsrecht (besonderes Eingriffsrecht). Das besondere Eingriffsrecht des Senats unterscheidet sich vom allgemeinen Eingriffsrecht dadurch, dass bestimmte Verfahrensanforderungen bei der Ausübung nicht gelten. So bedarf es z.B. keiner vorherigen Information der Innenbehörde und Fälle von grundsätzlicher Bedeutung müssen nicht im Senat entschieden werden. Von Letzterem wurde bereits mehrfach Gebrauch gemacht. Im Fall des Bürgerentscheides Mediaspree wurde die Anwendung des Eingriffsrechtes angedroht. Ein besonderes bauplanungsrechtliches Eingriffsrecht ist schon deswegen entbehrlich, da das AGBauGB zahlreiche weitere Interventions- und

Aufsichtsmöglichkeiten in Bezug auf das bauplanungsrechtliche Handeln der Bezirke bereitstellt. Dazu zählen die Mitteilungspflicht der Planungsabsicht (§ 5), die Beanstandungsmöglichkeit beschlossener B-Pläne (§ 6 (5)) sowie die Anpassungspflicht der Bezirke (§ 10).

Die Streichung des besonderen bauplanungsrechtlichen Eingriffsrechtes bedeutet nicht, dass es in Zukunft keine Eingriffe mehr in das bauplanungsrechtliche Handeln der Bezirke gibt. Stattdessen findet nun das allgemeine Eingriffsrecht auch für diesen Bereich Anwendung. Dadurch gibt es ein einheitliches Eingriffsverfahren für alle Bereiche der Bezirksverwaltung. Durch die Übernahme des Kataloges aus § 7 AGBauGB zur näheren Definition des „dringenden Gesamtinteresses Berlins“ in das AZG wird zugleich der einzige Vorteil des besonderen Eingriffsrechtes „gerettet“.

7. Aufhebung von Beschlüssen des Bezirksamtes

Vorschlag: Im BezVG sollte es eine klarstellende Regelung geben, auf deren Grundlage eine Aufhebung von Beschlüssen des Bezirksamtes über einen Bürgerentscheid möglich ist.

Im gegenwärtigen Gesetzestext gibt es auf den ersten Blick keine Möglichkeit, Bürgerbegehren zur Aufhebung von BA-Beschlüssen einzuleiten. Allerdings ist diese Möglichkeit durch § 45 auch nicht ausdrücklich ausgeschlossen. Strittig könnte die Frage sein, was unter dem in § 12 Abs. 3 enthaltenen Begriff „der vorherigen Kontrolle“ (Verweis auf § 17 BezVG) zu verstehen ist. Im Interesse der Bürgerbegehren sollte eine klarstellende Regelung formuliert werden.

8. Streichung unverbindlicher Bürgerbegehren

Vorschlag: § 45 (1) S. 2+3 BezVG werden gestrichen.

Der Ausschluss verbindlicher Bürgerbegehren zum Bezirkshaushalt sowie zu Sondermitteln der BVV in § 45 (1) S. 2 BezVG ist sachlich nicht zu rechtfertigen. Selbst wenn eine solche Änderung vermutlich keine größere praktische Relevanz haben wird, so kommt ihm doch eine nicht zu unterschätzende symbolische Wirkung zu. Den Beschluss des kompletten Bezirkshaushaltes wird auch in Zukunft kein Bürgerbegehren anstreben wollen.

Der Hinweis zur Bauleitplanung in § 45 (1) S. 3 BezVG hat materiell keinerlei Bedeutung, weil natürlich kein Bürgerentscheid gegen Bundesrecht verstoßen darf. In der Praxis führt er aber zu Abgrenzungsproblemen und Missverständnissen.

III. Partizipation unterhalb der Bezirksebene

9. Beteiligungsquorum beim Bürgerentscheid

Vorschlag: Das 15-Prozent-Beteiligungsquorum beim Bürgerentscheid wird abgeschafft. Es entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen.

Derzeit sieht die Gesetzeslage bei einem Bürgerentscheid ein Beteiligungsquorum von 15 Prozent der Wahlberechtigten vor. Das führte in bisher zwei Fällen dazu, dass ein Bürgerentscheid zwar mit deutlicher Mehrheit angenommen wurde, aufgrund der niedrigen Beteiligung jedoch keine Gültigkeit erlangte. So stimmten für das Bürgerbegehren „Gegen die Bebauung der Halbinsel im Groß Glienicker See“ 86,6 Prozent und für das Bürgerbegehren „Gegen neue Parkgebühreazonen“ 79,4 Prozent der Abstimmenden. Zu beachten ist, dass zwei der fünf

weiteren Bürgerentscheide zusammen mit Wahlen durchgeführt wurden, so dass hier keine Probleme mit dem Quorum entstehen konnten. Problematisch ist in Berlin vor allem, dass die unterste Verwaltungsebene, die Bezirksebene, immer noch im Schnitt die Größe einer mittleren Großstadt hat. Das bedeutet, dass wie im Falle der Parkgebührenzone das Beteiligungsquorum sich auf alle Bürger des Bezirkes bezieht, obwohl nur eine Minderheit betroffen ist. Ein besonderes Phänomen tritt für die Gegner des jeweiligen Bürgerentscheides auf. Ein Quorum versetzt sie in die Lage abschätzen zu müssen, ob eine Ablehnung effizienter ausgedrückt ist durch die Nicht-Teilnahme an der Abstimmung oder durch die Abgabe einer Nein-Stimme. Daher ist es nicht klar nachvollziehbar, ob eine niedrige Abstimmungsbeteiligung auf mangelndem Interesse oder taktischer Abstimmungsenthaltung beruht. Im Übrigen begegnet die Regelung verfassungsrechtlichen Bedenken, da ähnlich wie beim vom Bundesverfassungsgericht monierten negativen Stimmgewicht ein Bürger durch Teilnahme an der Abstimmung der gegnerischen Position zur Annahme verhelfen kann.

Damit auch Bürgerbegehren, die nicht automatisch die Mehrheit der Einwohner des Bezirkes betreffen, Aussicht auf Erfolg haben können, plädiert Mehr Demokratie dafür, das Beteiligungsquorum beim Bürgerentscheid wie in Hamburg ganz abzuschaffen.

10. Ermöglichung von Einwohnerbefragungen

Vorschlag: Im 6. Abschnitt des BezVG wird eine Rechtsgrundlage für Einwohnerbefragungen über Bezirksangelegenheiten geschaffen. Durch Mehrheitsbeschluss des Bezirksamtes oder der BVV kann eine solche für den gesamten Bezirk oder für Teile des Bezirkes ausgelöst werden. Bei laufenden Bürgerbegehren ist eine Einwohnerbefragung unzulässig. BVV und BA sind verpflichtet, über den Gegenstand der Befragung ausgewogen zu informieren.

Mit diesem Vorschlag werden Einwohnerbefragungen gesetzlich geregelt. Einwohnerbefragungen sind rechtlich unverbindliche Instrumente. Die politische Kultur gebietet es jedoch, das Ergebnis einer solchen Befragung sehr ernst zu nehmen und nur in begründeten Ausnahmefällen davon abzuweichen. Mit diesem Vorschlag wollen wir es der Bezirkspolitik bzw. –verwaltung ermöglichen, die Akzeptanz potenziell umstrittener Entscheidungen bei der Einwohnerschaft zu ergründen. Dadurch kann unter Umständen auch ein Bürgerbegehren vermieden werden. Außerdem steigt die partizipativ-demokratische Praxis.

Es soll die Möglichkeit bestehen zu allen Bezirksangelegenheiten, unabhängig davon, wer der Entscheidungsträger ist, Befragungen durchzuführen. Voraussetzung ist aber, dass eine Angelegenheit für den Bezirk oder Teile des Bezirkes von Bedeutung sind. Bei laufenden Bürgerbegehren sollen Befragungen nicht möglich sein, um vor der Gefahr der Aushebelung des Bürgerbegehrens zu schützen.

In Berlin hat es bereits im Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg eine auf Teile des Bezirkes begrenzte Befragung zur Parkraumbewirtschaftung gegeben. Das Bezirksamt hat sich an das Ergebnis gehalten. Gesetzlich geregelt sind Bürgerbefragungen bisher im Saarland und in Niedersachsen.

11. Schaffung von Stadtteilbeiräten

Vorschlag: Es sollte eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, die es den Bezirken ermöglicht, eigenständig Stadtteilbeiräte einzuführen .

Die einzelnen Bezirke in Berlin haben immer noch die Größe einer mittelgroßen Stadt. Viele Entscheidungen betreffen jedoch nur die Bürgerinnen und Bürger eines bestimmten Stadtteils des jeweiligen Bezirks, so z.B. die Eröffnung oder Schließung eines Kindergartens. Daher plädiert Mehr Demokratie dafür, dass eine Regelung getroffen wird, um es den Bezirken zu ermöglichen, Stadtteilbeiräte zu schaffen. Stadtteilbeiräte, auch Ortsbeiräte genannt, sind in den meisten Flächenländern und auch in Bremen etabliert und haben sich als nützliches und unterstützendes Gremium für die Kommunalvertretungen erwiesen. Sie sollten zusammen mit dem Abgeordnetenhaus und den Bezirksverordnetenversammlungen von den Bürgerinnen und Bürgern gewählt werden.

Die Stadtteilbeiräte stehen den Bezirksverordnetenversammlungen in den Belangen des Stadtteils beratend zur Seite. Die BVV kann auf freiwilliger Basis Entscheidungskompetenz an die Stadtteilbeiräte abgeben, solange diese den Stadtteil betreffen und auf dieser Ebene besser gelöst werden können. Bei den Entscheidungskompetenzen könnte sich Berlin an §46 der Brandenburger Kommunalverfassung oder am Bremer Ortsteilbeirätegesetz orientieren.

IV. Sonstige Vorschläge

12. Information der BVV durch das BA über Bürgerbegehren

Vorschlag: Im Gesetz wird eine Informationspflicht des Bezirksamtes gegenüber der BVV in Bezug auf Bürgerbegehren verankert. Der entsprechende Passus, der in § 45 (2) BezVG einzufügen wäre, könnte lauten: „Das Bezirksamt unterrichtet die BVV rechtzeitig und umfassend über das bezirkliche Handeln im Zusammenhang mit einem Bürgerbegehren.“

Derzeit sieht das Bezirksverwaltungsgesetz keine genaue Regelung dazu vor, dass die Bezirksverordnetenversammlung von dem Bezirksamt über ein Bürgerbegehren informiert werden müsste, obwohl ein Bürgerbegehren in die Rechte der BVV eingreift. Die BVV als von den Bürgerinnen und Bürgern direkt gewähltes Gremium sollte aber von Beginn an über alle wesentlichen Sachverhalte und Verfahrensschritte im Zusammenhang mit einem Bürgerbegehren informiert sein. Der vorgeschlagene Passus lehnt sich an eine entsprechende Formulierung in der Geschäftsordnung der BVV Lichtenberg an.

13. Sperrwirkung

Vorschlag: Die Sperrwirkung von Bürgerbegehren tritt ein, wenn ein Drittel der notwendigen Unterschriften abgegeben und für gültig befunden worden sind. Die Überprüfung der Unterschriften hat binnen zehn Tagen zu erfolgen. Außerdem wird der § 45 (4) BezVG so ergänzt, dass sich die Sperrwirkung auch auf die Aussetzung bereits begonnener Vollzugsmaßnahmen bezieht.

Nach dem aktuellen BezVG dürfen die Bezirksorgane von der Feststellung des Zustandekommens bis zum Bürgerentscheid keine dem Anliegen des Bürgerbegehrens entgegenstehenden Entscheidungen mehr treffen oder umsetzen. Diese Bestimmung soll die Behörden daran hindern, vollendete Tatsachen zu schaffen. Erste Erfahrungen zeigen allerdings, dass die Regelung nicht ausreicht. Ein Anschauungsbeispiel dafür ist der Umgang des Bezirkes Mitte mit dem damals noch laufenden Bürgerbegehren „Gegen neue Parkgebührenzonen“. Nachdem die BVV die Einführung von neuen Parkgebührenzonen beschlossen hatte, wurden noch vor dem Aufstellen der Parkautomaten 7.188 gültige Unterschriften eingereicht. Trotz des laufenden Bürgerbegehrens installierte die Bezirksverwaltung seit Anfang 2008 350 Park-

automaten und setzte die ausgeweitete Parkraumbewirtschaftung in Kraft. Ein Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz vor dem Verwaltungsgericht wurde im Februar 2008 abgewiesen, weil das Bürgerbegehren noch nicht zustande gekommen war.² Ein weiterer Eilantrag nach dem Zustandekommen des Bürgerbegehrens wurde vom Gericht am 29. Juli 2008³ mit der Begründung abgewiesen, das Gesetz verlange keine Aussetzung bereits eingeleiteter Vollzugsmaßnahmen. Erstaunlich ist, dass das Gericht die Begründung des Abgeordnetenhauses zum Gesetzgebungsverfahren zur Einführung des Bürgerentscheides, wonach eine Vollzugsaussetzung von der Schutzwirkung erfasst sein sollte, als unbeachtlich einstufte, da dies keinen Niederschlag im Wortlaut des Gesetzes gefunden habe.

Dennoch ist das Verhalten der Bezirksverwaltung scharf zu kritisieren. Auch wenn das Bürgerbegehren rein formell am 1. April noch nicht zustande gekommen war, hätte der Bezirk die Schutzwirkung antizipieren sollen, da deutlich war, dass es sich um ein ernst gemeintes Bürgerbegehren mit Erfolgchancen handelte. Dass die Parkautomaten aber auch nach dem Zustandekommen des Bürgerbegehrens weiter in Betrieb waren, zeugt von Arroganz gegenüber den Unterschreibenden. Damit sich solche Fälle in Zukunft nicht wiederholen, ist es erforderlich, das Eintreten der Schutzwirkung in Zukunft vorzuverlegen. Wie in Hamburg soll dies künftig nach der Abgabe von einem Drittel der erforderlichen Unterschriften erfolgen. Die Auszählungsfrist wird auf zehn Tage festgesetzt und damit auf ungefähr ein Drittel der entsprechenden Frist nach der Abgabe sämtlicher Unterschriften. Außerdem wird klargestellt, dass sich die Schutzwirkung auch auf die Aussetzung begonnener Vollzugsmaßnahmen bezieht.

14. Präferenzwahlverfahren

Vorschlag: *Das Abstimmungsverfahren beim Bürgerentscheid wird zu einem Präferenzwahlverfahren umgestaltet, wo die Abstimmenden in einem Wahlgang über das Bürgerbegehren, den Gegenvorschlag der BVV und den Status quo abstimmen. Eine schlichte Abschaffung der Stichfrage lehnet Mehr Demokratie ab.*

Nach der derzeitigen Regelung kann die BVV beim Bürgerentscheid einen Alternativvorschlag mit zur Abstimmung stellen. In einem solchen Fall bedarf es dann noch einer Stichfrage. Bei den Bürgerentscheiden Coppi-Gymnasium, Mediaspree und Halbinsel Glienicke mussten die Abstimmenden daher drei Mal abstimmen: für und gegen das Bürgerbegehren, den BVV-Vorschlag und dem Vorzug zwischen den beiden. Seitens der Abstimmenden führte diese Regelung zu einiger Verunsicherung und Verwirrung. Das schadet dem Abstimmungsprozess und wurde von allen Seiten als zu lösendes Problem erkannt. Häufig wird argumentiert, der Einfachheit halber solle es nur die Möglichkeit der Abstimmung zwischen dem Vorschlag des Bürgerbegehrens und dem der BVV geben, die Stichfrage sei abzuschaffen. Ohne Stichfrage wäre es allerdings möglich, dass ein Vorschlag zur Anwendung kommt, der nicht der Präferenz der Mehrheit der Abstimmenden entspricht. Außerdem würde ein solcher Vorschlag dazu führen, dass es keine Nein-Stimme mehr gibt und im Umkehrschluss daher kein Votum für den Status quo möglich wäre. Dies wäre einmalig in der Bundesrepublik Deutschland und würde massiven rechtsstaatlichen Bedenken begegnen.

Eine Lösung dieses Dilemmas strebt Mehr Demokratie mit dem Präferenzwahlverfahren an. Zum Abstimmungsverfahren: Vorschläge werden geordnet, indem sie durch Vergabe von fortlaufenden Nummern (1, 2, 3...) in eine neue Rangfolge gebracht werden. Der Favoriten-

² VG 2 A 21.08 vom 25. Februar 2008,

<http://www.berlin.de/sen/justiz/gerichte/vg/presse/archiv/20080227.1700.94773.html>.

³ VG 2 A 94.08 vom 29. Juli 2008.

vorschlag erhält die Nummer 1, der zweitliebste Vorschlag die Nummer 2 usw. Das Verfahren ist absolut schlüssig und handhabbar.

15. Spendentransparenz

Vorschlag: Spenden von einer Person in Zusammenhang mit einem Bürgerbegehren oder einem Bürgerentscheid in Höhe von mind. 5.000 Euro sind vor dem Bürgerentscheid zu veröffentlichen.

Analog zu Parteispenden wird eine Veröffentlichungspflicht für Spenden im Rahmen eines Bürgerbegehrens oder Bürgerentscheides vorgeschlagen. Die Bürger haben einen Anspruch darauf, zu erfahren, welche Interessen hinter einer bestimmten Initiative stehen. Eine ähnliche Regelung ist auch bei landesweiten Volksbegehren und Volksentscheiden im Gespräch.

16. Generelle Anwendung des Wahlrechtes

Vorschlag: Bei Bürgerentscheiden finden grundsätzlich das Landeswahlgesetz und die Landeswahlordnung Anwendung

Bisher findet das Landeswahlrecht nach § 46 (5) BezVG nur in eingeschränkter, abschließend aufgezählter Form Anwendung auf Bürgerentscheide. Dagegen wird in mindestens fünf Bundesländern das jeweilige Landes- oder Kommunalwahlrecht in Bezug auf Bürgerentscheide generell für anwendbar erklärt.

Wahlen und Abstimmungen sind im Grundgesetz und der Berliner Verfassung als die wichtigsten Mitbestimmungsrechte der Bürgerinnen und Bürger verankert worden. Der Bürgerentscheid ist ebenfalls in der Berliner Verfassung geregelt. Deswegen ist es wichtig und auch schlüssig, dass beide Verfahren grundsätzlich nach den gleichen Spielregeln ablaufen und hohen demokratischen Standards gerecht werden.

Es ist durchaus denkbar, begründete Ausnahmen von dieser Regel zu definieren. So kann nach der geltenden Rechtslage die Zahl der Stimmbezirke und die Zahl der Mitglieder der Abstimmungsvorstände verringert werden. Diese Regelung kann durchaus übernommen werden, da sich tatsächlich eine deutlich niedrigere Abstimmungsbeteiligung im Vergleich zur Wahlbeteiligung ergeben hat.

17. Vereinheitlichung der Begrifflichkeit Vertrauensperson

Vorschlag: Im Gesetz wird zukünftig einheitlich von Vertrauenspersonen und nicht mehr abwechselnd von Vertrauensleuten und Vertrauenspersonen gesprochen.

Die begriffliche Vereinheitlichung hin zu Vertrauenspersonen bedeutet zwar nur eine formale Änderung. Diese erhöht jedoch die Transparenz für den Bürger und erleichtert die Gesetzesanwendung.