



Mehr Demokratie e.V., Landesverband Berlin-Brandenburg, 28.6.2010

Stellungnahme zum Gesetzentwurf von SPD und Linksfraktion: „Zehntes Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes“ (16/3309) vom 22.6.2010 anlässlich der Anhörung des Innenausschusses am 28.6. 2010

Das Bezirksverwaltungsgesetz sieht in § 49 einen Evaluierungsprozess der Instrumente der Einwohnerbeteiligung vor. Mehr Demokratie hat sich aus diesem Grund schon frühzeitig mit den praktischen Erfahrungen insbesondere mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in den Berliner Bezirken beschäftigt und ein ausführliches Positionspapier mit insgesamt 17 Reformvorschlägen vorgelegt, das dieser Stellungnahme beiliegt.

Die Regierungskoalition hat nun einen Gesetzentwurf vorgelegt, der in einigen Punkten den Vorschlägen von Mehr Demokratie ganz oder teilweise entspricht. Wir begrüßen insbesondere, dass die Beratung von Initiativen durch das Bezirksamt auch im Hinblick auf die Rechtswirkung von Bürgerbegehren stattfinden soll und sich entsprechende Informationen auch auf der Unterschriftenliste wiederfinden sollen (§ 45 Abs. 6), dass durch eine Spendenregelung für mehr Transparenz gesorgt werden soll (§ 47a) und dass die Hürden für den Einwohnerantrag gesenkt werden sollen (§ 44 Abs. 3).

Positiv ist auch, dass sich die Koalition nun endlich vom Beteiligungsquorum beim Bürgerentscheid verabschieden will. Die an dessen Stelle vorgesehene Einführung eines Zustimmungsquorums von zehn Prozent führt allerdings im Zusammenhang mit der unter Punkt 2. näher beschriebenen Änderung des Abstimmungsverfahrens (Verzicht auf das doppelte Ja) faktisch im Falle der Abstimmung über mehr als eine Vorlage sogar zu einer Erhöhung des Quorums.

Einige der zentralen Forderungen von Mehr Demokratie finden sich zudem im Entwurf nicht wieder. Insbesondere wird das Thema der zu schwachen Rechtsverbindlichkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden nicht ernsthaft angegangen. Im Bereich des Abstimmungsverfahrens kommt es sogar zu Rückschritten.

1. Einwohnerantrag (§ 44 Abs. 3)

Wir begrüßen den Vorstoß der Koalition, das Unterschriftenquorum für Einwohneranträge zu senken, um diese für die Bürgerinnen und Bürger attraktiver zu gestalten. Das Instrument wurde bisher kaum genutzt. Der Entwurf sieht eine Absenkung des Quorums auf 1000 Unterschriften vor. Diese Hürde halten wir für einen Antrag, über den die Bezirksverordnetenversammlung (BVV) dann entscheidet, nach wie vor für zu hoch. Eine mögliche verstärkte Nutzung von Einwohneranträgen durch extremistische Parteien oder Initiativen wie zum Beispiel die NPD kann jedenfalls Argument gegen eine deutlichere Quorensenkung sein. Eine BVV muss und wird damit umgehen können. Bereits jetzt sind rechtsradikale Parteien in mehreren BVVen vertreten.

Empfehlung: 200 Unterschriften genügen, um die Ernsthaftigkeit des Anliegens der Initiatoren zu belegen. Auch nicht organisierte Interessen können somit Eingang in die politische Beratung finden.

Darüber hinaus schlagen wir vor, dass die Möglichkeit geschaffen wird, Bürgerbegehren, die von mindestens 200 Personen unterstützt wurden, aber das Unterschriftenquorum für Bürgerbegehren (drei Prozent) nicht erreicht haben, als Einwohnerantrag in die Bezirksverordnetenversammlung eingebracht werden kann. Auch wenn die Initiative das Quorum nicht erreichen konnte, wird das Engagement der Bürgerinnen und Bürger durch Befassung in der BVV gewürdigt.

2. Änderung des Abstimmungsverfahrens (§ 46 Abs. 3 i.V.m. § 47 Abs. 2)

Der Gesetzentwurf sieht sowohl eine Streichung der Stichfrage als auch die Beschränkung auf eine Ja-Stimme bei konkurrierenden Vorlagen vor. Dies würde zu einer starken Beeinträchtigung der Entscheidungsmöglichkeiten der Abstimmenden führen. Sowohl in Bayern, also dem Bundesland mit den bisher meisten Erfahrungen mit Bürgerentscheiden, als auch in Hamburg wird an den Möglichkeiten festgehalten, für beide Vorlagen mit Ja zu stimmen und zwischen den beiden Vorlagen mit einer Stichfrage entscheiden zu können. Kein einziges Bundesland, in dem konkurrierende Vorlagen möglich sind, beschränkt die Abstimmenden auf lediglich eine Ja-Stimme.

Durch die Abschaffung der doppelten Ja-Stimme besteht für die Abstimmenden nicht mehr die Möglichkeit, beide Vorschläge gegenüber dem Status quo zu bevorzugen. Dies steht im Widerspruch zu parlamentarischen Abstimmungsverfahren sowie zur Regelung für landesweite Volksentscheide und stellt letztendlich eine nicht zu rechtfertigende Bevormundung der Bürgerinnen und Bürger dar. Darüber hinaus würde dies zu einer Zersplitterung der Stimmen derjenigen führen, die sich für eine Veränderung des Status quo aussprechen. Für beide Vorschläge wird es somit schwieriger, eine Mehrheit und erst recht das Zustimmungsquorum von zehn Prozent zu erreichen, da die Abstimmenden sich für eine der beiden Vorlagen entscheiden müssen.

Folgendes Szenario wird dann denkbar: Wenn 42 Prozent der Wähler für das Bürgerbegehren stimmen, 38 Prozent für die Konkurrenzvorlage und 20 Prozent gegen beide, dann bleibt es beim Status quo, weil keine der Vorlagen mehr als 50 Prozent erhalten hat - obwohl 80 Prozent eine Veränderung bevorzugen. Dieser absurde Zustand sollte dringend vermieden werden.

Unklar ist nach dem Wortlaut des Entwurfes („Bei konkurrierenden Vorlagen ... haben die Abstimmungsberechtigten nur eine Ja-Stimme.“), ob die Abstimmungsberechtigten bei konkurrierenden Entwürfen überhaupt noch über eine Nein-Stimme verfügen oder ob sie sich zwingend für eine der beiden Vorlagen entscheiden müssen. Letzteres wäre eine verfassungsrechtlich höchst problematische Einschränkung der Abstimmungsfreiheit der Bürgerinnen und Bürger, da sie faktisch zu einer Veränderung des Status quo gezwungen werden.

Empfehlung: Wir haben in unserem Positionspapier (siehe Ziffer 14) einen Vorschlag gemacht, der Missverständnisse beim Abstimmungsverfahren vermeidet, ohne Abstriche bei den Artikulationsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger hinzunehmen. Wenn unbedingt die Stichfrage abgeschafft werden soll, wäre eine weitere mögliche Variante die *Zustimmungswahl*. Danach kann bei beiden Vorlagen mit Ja oder Nein abgestimmt werden. Wenn beide Vorlagen mehr Ja- als Nein-Stimmen haben, ist jene angenommen, die den höheren Ja-Stimmenanteil hat.

3. Das Beteiligungsquorum bei Bürgerentscheiden

Ein Quorum bei Abstimmungen halten wir grundsätzlich für falsch. In diesem Fall kommt noch die Größe der Bezirke, welche der Größe von mittleren Großstädten entsprechen, hinzu. Die wenigsten Themen bei Bürgerentscheiden sind für den gesamten Bezirk von Interesse. Oftmals sind nur Ortsteile von einem Begehren betroffen.

Die Umwandlung des Beteiligungsquorums von 15 Prozent in ein Zustimmungsquorum von 10 Prozent stellt – vorbehaltlich der Beibehaltung des doppelten Ja (siehe 2.) – eine leichte Verbesserung zum Status quo dar (§ 47 Abs. 1 GE). Das Beteiligungsquorum hatte in der Vergangenheit zu verfälschten Ergebnissen geführt, da es die Nein-Seite dazu ermutigt hat, der Abstimmung fern zu bleiben, um dem Begehren nicht zum Erfolg zu verhelfen.

Empfehlung: Wahlen und Abstimmungen sollten gleich behandelt werden. Es sollte bei Bürgerentscheiden kein Quorum geben. Die Mehrheit der Abstimmenden entscheidet. Mindestens sollte aber das Quorum auf 7,5 Prozent halbiert werden. Die Umwandlung in ein Zustimmungsquorum würde somit nicht zu höheren Hürden bei der Abstimmung führen.

4. Spendentransparenz

Wir begrüßen grundsätzlich die Einführung einer Transparenzregelung für Spenden an Trägerinnen und Träger von Bürgerbegehren (§ 47a GE BezVG). Problematisch sind allerdings die Bestimmungen § 47a Abs. 1 und Abs. 4 GE BezVG, nach denen auch die Anschrift des Spenders dem Bezirksamt mitzuteilen und im Amtsblatt und Internet zu veröffentlichen ist. Die Veröffentlichung würde einen gewaltigen Abschreckungseffekt auf potentielle Spender haben und ist datenschutzrechtlich bedenklich. Der Vergleich mit den Regelungen des Parteiengesetzes ist nicht zielführend, da dort lediglich eine Veröffentlichung in den Rechenschaftsberichten der Parteien vorgeschrieben ist.

Empfehlung: Nur der Name wird veröffentlicht.

5. Allgemeines Entscheidungsrecht für die Bezirksverordnetenversammlungen

Eines der größten Probleme der direktdemokratischen Praxis auf Bezirksebene ist der mangelnde Entscheidungscharakter fast aller bisherigen Bürgerbegehren, der

Mehr Demokratie e.V., Landesverband Berlin-Brandenburg, 28.6.2010

sich aus den eingeschränkten Entscheidungskompetenzen der BVV ergibt (siehe dazu Positionspapier Ziffer 4). Während der Bezirksverordnetenversammlung aber mit dem Aufhebungs- und Selbstentscheidungsrecht nach § 12 Abs. 3 S. 1 BezVG eine relativ handhabbare Möglichkeit der Herbeiführung eines verbindlichen Beschlusses nach einem nicht vollständig umgesetzten Ersuchen bzw. nach vorheriger Kontrolle zusteht, ist dieser Weg den Bürgerinnen und Bürgern faktisch versperrt, da sie ein zweites Bürgerbegehren durchführen müssten.

Ein allgemeines Entscheidungsrecht würde weder dem Status Berlins als Einheitsgemeinde widersprechen noch zu einer verfassungsrechtlich problematischen Doppelzuständigkeit von Bezirksamt und BVV führen.

Die Einheitsgemeinde kann schon deswegen nicht berührt sein, weil ein allgemeines BVV-Entscheidungsrecht lediglich eine Veränderung im Binnenverhältnis zwischen Bezirksamt und BVV bewirkt, aber nicht zwischen der Landes- und der Bezirksebene. Ein allgemeines Entscheidungsrecht greift auch nicht in verfassungswidriger Weise in Kompetenzen des Bezirksamtes ein. So gilt das allgemeine Entscheidungsrecht nicht in den in § 12 (3) S. 2 BezVG genannten Bereichen. Insbesondere dem Ausschluss der Ordnungsaufgaben kommt dabei entscheidende Bedeutung zu. Und es gilt selbstverständlich auch nicht in den durch Gesetz dem Bezirksamt vorbehaltenen Bereichen (§ 36 BezVG). Verstößt ein BVV-Beschluss gegen Rechts- oder Verwaltungsvorschriften, hat das Bezirksamt die Möglichkeit des Beanstandungsrechtes nach § 18 BezVG. Im Übrigen hat die BVV durch das Aufhebungs- und Selbstentscheidungsrecht bereits jetzt faktisch ein allgemeines Entscheidungsrecht.

Empfehlung: Wir plädieren für die Einführung eines allgemeinen Entscheidungsrechtes. Dies würde die Rechtswirkung von Bürgerentscheiden erhöhen und die Unsicherheiten auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger abbauen. Ein Hinweis zur Rechtswirkung auf der Unterschriftenliste ist aus unserer Sicht nicht ausreichend.

In diesem Zusammenhang möchten wir sowohl auf den Vorschlag des Rates der Bezirksvorsteherinnen und Bezirksvorsteher als auch auf den Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN (Drs. 16/2497) verweisen. Beide sprechen sich für die Einführung eines allgemeinen Entscheidungsrechtes aus.

6. Sperrwirkung bei Bürgerentscheiden

Leider sieht der Entwurf auch keine Änderungen bei der Frage der Sperrwirkung vor (§ 45 Abs. 9 GE BezVG). Erfahrungen mit dem Bürgerbegehren zur Parkraumbewirtschaftung im Bezirk Mitte zeigten, dass die derzeitige Regelung nicht ausreichend ist. Während eines laufenden Bürgerbegehrens wurden Parkautomaten aufgestellt und in Betrieb genommen. Auch nach Zustandekommen des Bürgerbegehrens blieben die Automaten in Betrieb, weil die Sperrwirkung erst dann einsetzt und sich nicht auf bereits vollzogene Maßnahmen bezieht. Das Bürgerbegehren wurde somit vor vollendete Tatsachen gestellt.

Empfehlung: Die Sperrwirkung setzt bereits nach der Einreichung von einem Drittel der erforderlichen Unterschriften ein. Das setzt voraus, dass diese vom Bezirksamt

Mehr Demokratie e.V., Landesverband Berlin-Brandenburg, 28.6.2010

im Vorfeld geprüft werden. Die Sperrfrist bezieht sich auch auf die Aussetzung bereits vollzogener Maßnahmen.