

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

Stand: März 2016

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

Vorwort

In der Volksabstimmung am 17. September 2006 haben sich die Berliner/innen 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.

Mit dem Volksbegehren „Tempelhof bleibt Verkehrsflughafen“ kamen die Berliner erstmals mit einem Volksentscheid in Berührung. 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.

Auf Drängen von Mehr Demokratie e.V. konnten die Berlin Regelungen in den letzten Jahren deutlich verbessert und praxisorientierter gestaltet werden. So gibt es seit 2008 die freie Unterschriftensammlung sowie eine kostenfreie Beratung der Antragssteller durch die Innenbehörden. Seit 2010 gibt es andere und zum Teil verbindlichere Fristen für die Senatsverwaltung und die Träger des Volksbegehrens. Außerdem wurde die Beweislast bei einer Ablehnung des Antrages umgekehrt. Mussten vorher die abgewiesenen Antragssteller selber den Gang zum Verfassungsgericht antreten, sehen die neuen Regelungen vor, dass der Senat bei einer Ablehnung des Volksbegehrensantrages automatisch vor das Landesverfassungsgericht geht und dort seine Rechtsansicht verteidigen muss. Außerdem wurden sowohl die Spendenmöglichkeiten als auch die Transparenz darüber erweitert.

Mit einer erneuten Änderung des Abstimmungsgesetzes im März 2016 ist es Senat und Abgeordnetenhaus erlaubt, für Werbung für ihre Position bei laufenden Volksbegehren und vor Volksentscheiden auf öffentliche Mittel zurückzugreifen. Eine ursprünglich geplante Verschärfung der Unterschriftenprüfung konnte von Mehr Demokratie verhindert werden.

Dieser Leitfaden bietet Ihnen einen Überblick über die Anwendung der direktdemokratischen Verfahren und informiert über die wichtigsten Fragen und Probleme, die bei der Durchführung von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden auftreten können. Zudem gibt er einige sachbezogene Hinweise. Als Anlage enthält er zusätzlich Beispiele für Unterschriftenlisten. Auf unserer Internetseite finden Sie weitere Informationen, Musterbögen sowie den entsprechenden Verfassungs- und Gesetzestext.¹ Wir wünschen viel Spaß.

Mehr Demokratie e.V.,
Landesverband Berlin-Brandenburg

¹ Infos auf: <http://bb.mehr-demokratie.de/berlin-land-gesetze.html>; Das Berliner Volksabstimmungsgesetz ist unter <http://www.wahlen-berlin.de/wahlinfos/recht/Abstimmungsgesetz.pdf> zu finden.

Inhalt

1. Die direktdemokratischen Verfahren in der Übersicht	4
1.1. Die Volksinitiative	4
1.2. Die Volksgesetzgebung	4
2. Checkliste - Vor dem Volksbegehren/ vor der Volksinitiative	5
3. Die Volksinitiative	6
3.1 Zulässige Themen	7
3.2 Ablauf („Fahrplan“).....	7
Achtung! Durch evtl. 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 Gesamtablauf. Sie können den Antrag jederzeit stellen.	7
3.3 Antragsstellung.....	7
3.4 Unterschriften: Unterschriftenliste und Sammlung	8
3.5 Prüfung der Zulässigkeit	9
3.6 Behandlung im Abgeordnetenhaus	9
4. Die Volksgesetzgebung.....	9
4.1 Zulässige Themen	10
4.1.1 Sonderproblem: Gegenstände der politischen Willensbildung	10
4.1.2 Sonderproblem: Haushaltsrelevante Volksbegehren	11
4.2 Ablauf („Fahrplan“).....	12
4.3 Antrag auf Volksbegehren	14
4.3.1 Antragsstellung.....	15
4.3.2. Beratung und Amtliche Kostenschätzung	15
4.3.3 Unterschriften: Zahl, Gültigkeit, Sammlung, Unterschriftenliste.....	15
4.3.4 Prüfung der Zulässigkeit	16
4.3.5 Beratung im Abgeordnetenhaus	18
4.3.6 Bekanntmachung des Antrags auf Volksbegehren	18
4.4 Volksbegehren.....	18
4.4.1 Unterschriftenzahl, Unterschriftenliste, Gültigkeit	19

4.4.2 Feststellung des Zustandekommens, Beratung Abgeordnetenhaus, Bekanntmachung	19
4.5 Volksentscheid	20
4.5.1 Abstimmung: Stimmrecht, Form der Vorlage, Mehrheiten..	21
4.5.2 Veröffentlichung.....	21
5. Spendenregeln und Transparenz	22
5.1. Erlaubte Spenden	22
5.2. Spendentransparenz.....	22
6. Zum Schluss ein Angebot.....	22

1. Die direktdemokratischen Verfahren in der Übersicht

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.

1.1. Die Volksinitiative

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.

1.2. Die Volksgesetzgebung

Die Volksgesetzgebung setzt sich aus folgenden drei Verfahrensstufen zusammen

- Antrag auf Volksbegehren
- Volksbegehren
- Volksentscheid

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 Durchfüh-

zung eines Volksbegehren“ vorausgehen. Bei der Volksgesetzgebung ist der Kreis der zulässigen Themen beschränkt (vgl. dazu Kap. 4).

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

2. Checkliste - 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? Ist die Frage/das Thema klar und eindeutig formuliert?
- 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 Erwidierungen?
- 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.

3. 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. 4).

Es kann aber Situationen geben, in denen eine Volksinitiative sinnvoll und der Volksgesetzgebung vorzuziehen ist. Das ist vor allem in folgenden Fällen denkbar:

- Wenn ein Volksbegehren zu einem bestimmten Thema nicht zulässig ist. Ein Beispiel dafür ist das Thema Studiengebühren.
- Als Testlauf, um auszuprobieren, welchen Anklang die Forderung in der Bevölkerung findet.
- 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 mindestens 16 Jahre 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.

3.1 Zulässige Themen

Bei einer Volksinitiative gibt es im Unterschied zur Volksgesetzgebung keine besondere Themenbeschränkung. Natürlich sind aber nur Themen zugelassen, die dem geltenden Bundes- und Landesrecht (Verfassungen und einfache Gesetze etc.) 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 ersterem Fall gibt es leider noch keine Möglichkeiten, im letzteren Fall kann ein Bürgerbegehren gestartet werden.²

3.2 Ablauf („Fahrplan“)

Zeitplan	Schritte
1. – 6. Monat	Antrag auf Volksinitiative <ol style="list-style-type: none">1. Vertrauenspersonen benennen2. Inhalt der Initiative formulieren3. Unterschriftenliste gestalten4. Unterschriften sammeln (bei Antragstellung nicht älter als 6 Monate!)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 Präsidenten7. Prüfung der Unterschriften durch die Bezirksämter8. 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 Ausschüssen10. Aussprache zur Volksinitiative im Abgeordnetenhaus

 **Achtung!** Durch evtl. 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.

3.3 Antragsstellung

Der Antrag auf Behandlung einer Volksinitiative muss schriftlich, mit Name und Anschrift der des Trägers, beim Präsidenten des Abgeordnetenhauses gestellt werden. Dem Antrag muss die begründete Vorlage der Volksinitiative beigefügt 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 der entsprechende Leitfaden ist ebenfalls auf unserer Seite unter <http://bb.mehr-demokratie.de/6905.html> erhältlich.

3.4 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 Muster-Unterschriftenliste finden sie im Anhang der Abstimmungsordnung des Berliner Abgeordnetenhauses vom 27. Februar 2008 oder auf unserer Homepage.

Die Unterschriften können Sie beispielsweise an Infoständen, im Bekanntenkreis, in Vereinen oder in Geschäften sammeln. Sie können die Listen auch 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.

3.5 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.

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.

3.6 Behandlung im Abgeordnetenhaus

Hat Ihre Volksinitiative alle Hürden überwunden, 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

4. 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 auf Ihren Antrag hin weiter.

Zu beachten ist auch, dass ein Volksbegehren innerhalb einer Wahlperiode zu einem Thema nur einmal durchgeführt werden kann. Wie bei der Volksinitiative müssen Sie auch bei der Volksgesetzgebung die Kosten komplett selbst tragen.

4.1 Zulässige Themen

Für die Inhalte der Volksgesetzgebung gelten die gleichen generellen Einschränkungen wie bei der Volksinitiative (vgl. Kap. 3.1).

- Volksbegehren, die dem Grundgesetz, sonstigem Bundesrecht oder der Verfassung von Berlin widersprechen, sind unzulässig. *Dies ist seit 2010 auch ausdrücklich in § 12 Abs. 2 AbstimmG festgehalten.*
- Es muss eine Verantwortlichkeit des Landes Berlin UND seines Abgeordnetenhauses für den Inhalt des Volksbegehrens vorliegen. *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:

- Landeshaushaltsgesetz (siehe Kap. 4.1.2)
- 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)

4.1.1 Sonderproblem: Gegenstände der politischen Willensbildung

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. Volksbegehren Tempelhof).

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 zum Beispiel 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 27.10.2008³ ist nunmehr klar gestellt, dass Volksentscheiden über „sonstige Gegenstände“ in Berlin keine rechtsverbindli-

³ Urteil des Verfassungsgerichtshofes des Landes Berlin vom 27.10.2008 (VerfGH 86/08).

che Wirkung zukommt: „Sie haben allein politische Qualität.“⁴ Begründet wird dies damit, dass auch entsprechende Parlamentsbeschlüsse keine Rechtsverbindlichkeit besitzen.⁵

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.

4.1.2 Sonderproblem: Haushaltsrelevante Volksbegehren

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.

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“.⁶ Das Gericht befand, dass Volksbegehren ab sofort auch dann zulässig sind, wenn sie beträchtliche Auswirkungen auf den Landshaushalt 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.

⁴ Ebenda, S. 26.

⁵ 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.

⁶ Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlins vom 06.10.2009 (VerfGH 143/08)

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.

4.2 Ablauf („Fahrplan“)

Aus der Natur der Sache heraus, ist der Fahrplan bei der Volksgesetzgebung etwas komplexer und erlaubt Ihnen, an bestimmten Stellen selbst auf den Lauf des Verfahrens Einfluss zu nehmen, insbesondere bei der Frage, ob sie nach einer möglichen Ablehnung des Volksbegehrens durch das Abgeordnetenhaus den Volksentscheid anstreben. Zu beachten ist, dass für verfassungsändernde Volksbegehren und solche zur Auflösung des Abgeordnetenhauses andere Quoren und Fristen gelten.

Zeitraum	Schritte
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vertrauenspersonen benennen ▪ Inhalt klar formulieren und Organisationsstruktur aufbauen ▪ Unterschriftenliste gestalten
1-2 Monate	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens inkl. Beratung durch Innenverwaltung ▪ umgehende Erstellung der amtlichen Kostenschätzung durch Fachverwaltung
6 Monate	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unterschriften sammeln (dürfen nicht älter als sechs Monate sein) ▪ Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens schriftlich bei der Senatsverwaltung für Inneres (<i>Innenbehörde</i>) stellen
1 - 3 Monate⁷	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prüfung der Unterschriften durch die Bezirksamter (binnen 15 Tagen)⁸ ▪ parallel zur Unterschriftenprüfung materielle Prüfung der Zulässigkeit durch die Senatsverwaltung für Inneres (keine Frist!) ▪ Möglichkeit, kleine zulässigkeitsrelevante Fehler zu korrigieren (angemessene Frist!) ▪ Weiterleitung des Prüfungsergebnisses an die für das Volksbegehren zuständige Senatsverwaltung, inhaltliche Stellungnahme der zust. Senatsverwaltung an den Senat (keine Frist!) ▪ Festlegung des inhaltlichen Standpunktes zum Volksbegehren durch den Senat (15 Tage-Frist)

⁷ Erfahrungsgemäß benötigt der Senat zwischen einem und zwei Monate, um zu einer Zulässigkeitsentscheidung zu gelangen, in Ausnahmefällen wie dem Mietenvolksentscheid kann es aber auch länger dauern. (THF 8 Wochen, Mieten-VB 6 Monate, S-Bahn-VB 6 Wochen, Nachtflugverbot 7 Wochen, Hort-VB 2 Monate, Kita-VB 4 Wochen, Rauchverbot-VB 4 Wochen) → gilt für den Zeitraum von der Unterschriftenreichung bis zur Zulässigkeitsentscheidung der Senatsinnenverwaltung

⁸ Die 15-Tage-Frist beginnt erst, wenn die Innenbehörde die Unterschriften an die Bezirksamter weitergeleitet hat. Dies hat in einem Fall 10 Tage gedauert. Seit 2010 wird sie dazu angehalten, dies „unverzüglich“ zu tun. Allerdings ist dieser Termin nach wie vor schwammig.

	▪ <i>Wenn zulässig</i> → Senat legt das Volksbegehren dem Abgeordnetenhaus vor ⁹	▪ <i>Wenn formell unzulässig</i> → Beschluss durch Senat	▪ <i>Wenn inhaltlich unzulässig</i> → Innenverwaltung legt Antrag dem Verfassungsgericht vor (15 Tage-Frist) ¹⁰
4 Monate	▪ Beratung und Entscheidung des Abgeordnetenhauses über das Volksbegehren; <i>evtl. Annahme „in seinem wesentlichen Bestand“</i>		
1 Monat	▪ Bei Ablehnung → Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens schriftlich bei der Innenbehörde stellen.		
15 Tage	▪ Bekanntmachung des Volksbegehrens im Amtsblatt Berlins		
17 Tage¹¹	▪ Beginn der Unterschriftensammlung		
4 Monate	▪ Sammlung der Unterschriften		
12 Tage	▪ Prüfung der Gültigkeit der Unterschriften von den Bezirken		
3 - 10 Tage	▪ Prüfung des Zustandekommens vom Landeswahlleiter <i>(Gesamtzahl der Eintragungen)</i> ▪ Veröffentlichung des Ergebnisses und Information des Abgeordnetenhauses ¹²		
15 Tage	▪ Festsetzung des Termins für den Volksentscheid durch Senat		
2–8 Monate	▪ Durchführung des Volksentscheides innerhalb von vier Monaten, bzw. innerhalb von acht Monaten (wenn eine Zusammenlegung mit Wahlen möglich ist) ▪ Ankündigung des Termins im Amtsblatt spätestens 44 Tage vor dem Volksentscheid ▪ Beratung des Abgeordnetenhauses über das Volksbegehren; <i>evtl. Annahme „in seinem wesentlichen Bestand“</i>		

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.

¹⁰ Die Prüfung durch das Verfassungsgericht kann viel Zeit in Anspruch nehmen, da hier keine Fristenregelung besteht. Bei der Überprüfung des Volksbegehrensantrags "Rettet die S-Bahn" hat es 15 Monate bis zur Gerichtsentscheidung gebraucht.

¹¹ Dabei handelt es sich um einen Erfahrungswert. 17 Tage hat es beim Volksbegehren "Neue Energie für Belin" gedauert, bis die Unterschriftenbögen gedruckt und in den Ämtern ausgelegt wurden.

¹² Amtsblatt erscheint wöchentlich

Volksentscheid	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>bei Ablehnung: Volksentscheid</i> → Abstimmung über das Volksbegehren und einen evtl. vorhandenen Gegenvorschlag des Abgeordnetenhauses (dieser muss 60 Tage vor der Abstimmung beschlossen sein)¹³ → alle zur Abstimmung stehenden Gesetzentwürfe, Abstimmungsfrage und ein Muster des Stimmzettels müssen spätestens 44 Tage vor dem Tag des Volksentscheids im Amtsblatt für Berlin veröffentlicht werden → Eine Vorlage ist beim Volksentscheid angenommen, wenn sie eine einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen bekommt, die mindestens 25% der Wahlberechtigten entspricht
-----------------------	--

! **Achtung!** Durch von den Trägern angestrebte bzw. vom Senat eingeleitete Verfahren vor dem Verfassungsgericht, 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 4-Monats-Frist für die Beratung des Abgeordnetenhauses und die 1-Monats-Frist für die Stellung des Antrages auf Durchführung des Volksbegehrens sind Maximalfristen, die verkürzt werden können.

Im Laufe der letzten Jahre konnten Erfahrungen hinsichtlich des durchschnittlichen Zeitablaufs bei der Durchführung von Volksbegehren gesammelt werden, welche der Orientierung dienen können. Durchschnittlich brauchten die Volksbegehrensverfahren 19-22 Monate. Zu beachten ist allerdings, dass es aus unterschiedlichsten Gründen (z.B. Anrufung des Verfassungsgerichts, Prüfung der materiellen Zulässigkeit) zu unvorhergesehenen Verzögerungen im Ablauf kommen kann.

4.3 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 sei-

¹³ Die Frist zwischen dem Ende der Eintragsfrist des Volksbegehrens und dem Volksentscheid hängt sehr stark davon ab, ob der Volksentscheid an eine Wahl gekoppelt wird und ob das Abgeordnetenhaus eine Gegenvorlage mit zur Abstimmung stellt. Die Volksentscheide wurden bisher innerhalb von drei bis fünf Monaten durchgeführt. → Erfahrungswerte: THF 4,5 Monate (Kopplung), Energie knapp 5 Monate, Wasser 3,5 Monate, Pro Reli 3 Monate;

ner Unterschriftensammlung „anhängen“), organisieren Sie Vorträge und Informationsveranstaltungen, erstellen Sie eine Homepage, drucken und versenden Sie Informationsmaterial. Sprechen Sie vor allem die Bürger direkt an und erklären Sie ihnen die Dringlichkeit Ihres Anliegens. Es empfiehlt sich ebenfalls, mit Organisationen zu kooperieren, welche ähnliche Anliegen vertreten. 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.

4.3.1 Antragsstellung

Der Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens muss schriftlich, mit Name und Anschrift des Trägers, 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 beigelegt werden.

4.3.2. Beratung und Amtliche Kostenschätzung

Sie haben das Recht auf eine Beratung durch die Innenbehörde noch vor Einreichung des Antrages samt Unterschriftenliste. Nutzen Sie dieses Recht, um rechtliche und inhaltliche Probleme zu identifizieren und Hilfe bei der korrekten Formulierung des Begehrens zu erhalten. Auch sollte jeder Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens vorher einen schriftlichen Antrag zu einer **amtlichen Kostenschätzung** bei der Innenbehörde anfordern. Die Innenbehörde ist laut Gesetz zur Erstellung einer solchen verpflichtet.

4.3.3 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		

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).¹⁴ Es wird jede einzelne Unterschrift geprüft. Schulen Sie Ihre Unterschriftensammler und Unterschriftensammlerinnen entsprechend.

Die Unterschriften können frei, also auch auf der Straße, gesammelt werden. 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.

Die Unterschriftenlisten müssen nach von der Senatsverwaltung ausgegebenen Mustern gestaltet sein. Die Muster finden sie im Anhang der Abstimmungsordnung und auf unserer Homepage.

Die Unterschriftenliste besteht aus dem Listenkopf, der Unterschriftenliste und einem amtlichen Vermerk des Bezirksamtes.

Auf dem Listenkopf wird folgendes vermerkt:

- Name und Anschrift des Trägers des Volksbegehrens/-antrags
- Inhalt des Volksbegehrens (wenn möglich, positiv und leicht verständlich formulieren)
- Amtliche Kostenschätzung
- Eigene Kostenschätzung (optional)

Im Unterschriftenteil wird folgendes vermerkt:

- Familienname
- Vornamen
- Geburtsdatum
- Wohnsitz mit Anschrift
- Tag der Unterschriftsleistung
- Unterschrift



Achtung! Beachten Sie, dass seit 2016 neben der Unterschrift auch das Geburtsdatum handschriftlich vom Unterzeichnenden eingetragen werden muss. Damit soll gewährleistet werden, dass die Unterschriftenbögen weniger manipulationsanfällig sind. Alle weiteren Angaben müssen nicht handschriftlich bzw. eigenhändig erfolgen. Sie dürfen unleserlich, unvollständig oder fehlerhaft sein, sofern die unterzeichnende Person zweifelsfrei erkennbar ist.

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, welcher Entwurf Ihren Vorstellungen entspricht.

4.3.4 Prüfung der Zulässigkeit

Nach der Antragsstellung beginnt ein zweigleisiges Verfahren.

¹⁴ Die Fehlerquote ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen und liegt zurzeit bei rund 20%. Da seit März 2016 das Geburtsdatum zwingend vollständig eingetragen werden muss, ist eine steigende Fehlerquote nicht auszuschließen.

- Zum einen 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. Der Gesetzentwurf kann somit mindestens bis zur Feststellung der Zulässigkeit (laut Gesetz sogar bis zur Ankündigung des Volksbegehrens) geändert werden. Es ist also sinnvoll, nicht bis zur offiziellen Zulässigkeitsverkündung zu warten, sondern sich vorher zu erkundigen, ob der Senat den Entwurf für zulässig erklären wird. In dem Fall ist eine Anpassung möglich, sofern nicht der Kern des Gesetzentwurfs berührt ist.
- Gleichzeitig ist die Senatsverwaltung gehalten, die Unterschriftenlisten „unverzüglich“ an die Bezirksämter zur Prüfung weiterzuleiten, wo diese binnen 15 Tagen auf ihre Gültigkeit überprüft werden müssen. Beachten Sie, dass die 15-Tage-Frist erst **ab Eingang der Unterschriften bei den Bezirksämtern** beginnt.

Hier kann es zu einigen Verzögerungen kommen. Auch der Passus „Unverzüglich“ ist ein unbestimmter Verwaltungsbegriff und bedeutet lediglich „ohne schuldhaftes Zögern“. In der Regel wird damit die normale Postlaufzeit von 3-5 Tagen gemeint, eine Zeit über zwei Wochen kann definitiv nicht mehr als „unverzüglich“ angesehen werden.

Sind beide Überprüfungen abgeschlossen (**für diese Überprüfung gibt es keine Frist!**) informiert die Senatsverwaltung den Senat über die Ergebnisse. Der Senat muss dann innerhalb von 15 Tagen ab erfolgter Zuleitung über die Zulässigkeit des Volksbegehrens entscheiden und seinen inhaltlichen Standpunkt darlegen.

Der Senat teilt die Entscheidung den Vertrauenspersonen und dem Abgeordnetenhaus mit. **Auch für diese Mitteilung gibt es weiterhin keine gesetzliche Frist.** Im Fall eines Volksbegehrens hat es unglaubliche vier (!) Wochen gedauert, bis die Entscheidung zugestellt worden war.

Vorgehensweise bei Unzulässigkeitserklärung bzw. Ablehnung

Jedwedes Handeln des Senates ist begründungsbedürftig. Sowohl eine Unzulässigkeitsentscheidung als auch eine Ablehnung des Begehrens.

- Erklärt der Senat Ihr Volksbegehren aus *formellen Gründen* (§ 10, §§ 13-16 AbstG) für unzulässig, haben Sie die Möglichkeit, vor dem Berliner Verfassungsgericht gegen die Entscheidung Einspruch zu erheben. Der Einspruch muss sich in diesem Falle auf die in den genannten formellen Voraussetzungen beziehen, kann sich aber auch gegen eine Entscheidung auf der Verfahrensebene richten (z.B. Fristen, Antragsausfertigung). 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.¹⁵
- Erklärt der Senat ihr Volksbegehren aus *materiellrechtlichen Gründen* (§§ 11, 12 AbstG) für unzulässig (siehe auch Kap. 4.1.), mussten sie früher selbst den Gang vor das Verfassungsgericht antreten. **Mittlerweile muss die zuständige Senatsverwaltung in diesem**

¹⁵ 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.

Fälle die Sache von Amts wegen vor das Berliner Verfassungsgericht binnen einer 15-tägigen Frist bringen.

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

4.3.5 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. Das Begehren muss in „seinem wesentlichen Bestand unverändert“ angenommen werden. Es empfiehlt sich also, wenn möglich einen Gesetzentwurf vorzulegen, der dem Abgeordnetenhaus klare Vorgaben macht. Für Abänderungen besteht wenig Spielraum.

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.

Während der Beratungen im Abgeordnetenhaus können Sie auch versuchen, durch direkte Gespräche mit den Abgeordneten und der Bekanntmachung Ihrer Positionen und Intentionen auf einen Gesetzesbeschluss hinzuwirken. Es besteht zu diesem Zeitpunkt möglicherweise 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 **eines Monats** schriftlich die Durchführung des Volksbegehrens verlangen. Falls das Abgeordnetenhaus Ihr Begehren vor Ablauf dieser Frist ausdrücklich ablehnt, können Sie auch vorzeitig die Durchführung beantragen, allerdings gilt auch hier die Ein-Monats-Frist, beginnend mit der Ablehnung.

4.3.6 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 des Trägers, 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.

4.4 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. Einschränk-

kend ist auch hier auf die Formulierung im Gesetz hinzuweisen, dass der Entwurf nur „in seinem wesentlichen Bestand unverändert“ angenommen werden muss. 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.

4.4.1 Unterschriftenzahl, 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% der Wahlberechtigten	ca. 500. 000
Neuwahlen		
Gesetz erlassen, ändern, aufheben	7% der Wahlberechtigten	ca. 170.000
Sonstige Gegenstände		

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

Auch hier gilt: Geburtsdatum und Signatur müssen handschriftlich und eigenhändig erfolgen. Alle weiteren Angaben müssen nicht handschriftlich bzw. eigenhändig erfolgen. Sie dürfen unleserlich, unvollständig oder fehlerhaft sein, sofern die unterzeichnende Person zweifelsfrei erkennbar ist.

Versuchen Sie deutlich mehr Unterschriften als die geforderten sieben bzw. 20 Prozent zu sammeln. Beim Landesabstimmungsleiter oder der Landesabstimmungsleiterin können Sie sich während der Eintragsfrist regelmäßig über den Zwischenstand der auf den Ämtern abgegebenen Stimmen informieren. Die frei gesammelten Unterschriften können auch zwischenzeitlich eingereicht werden. Die Landeswahlleitung pro Monat amtliche Zahlen bekannt.

4.4.2 Feststellung des Zustandekommens, Beratung Abgeordnetenhaus, 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 (Sonntag oder Feiertag) für einen Volksentscheid über Ihre Vorlage festgesetzt werden. Der Termin muss spätestens 44 Tage vor dem Volksentscheid bekannt gegeben 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 die Abgeordneten 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. Das heißt, 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.

4.5 Volksentscheid

Beim Volksentscheid entscheiden die Bürger verbindlich über Ihre Vorlage, wenn ein Gesetzesentwurf zur Abstimmung steht. Wird diese angenommen, sind Abgeordnetenhaus und Senat verpflichtet, Ihren Entwurf umzusetzen. (zu Einschränkungen bei Volksentscheiden über „sonstige Gegenstände“ vgl. 4.1.1.) 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 Gesetzesentwurf beigefügt ist. Darüber hinaus werden im gleichen Umfang sowohl die Argumente der Initiative als auch des Senats dargelegt. 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 Zustimmungsquoten erfüllt werden müssen. Bei Volksentscheiden sind die staatlichen Organe (also vor allem Senat und Abge-

ordnetenhaus) zur Sachlichkeit, nicht aber zur Neutralität verpflichtet.¹⁶ Dies bedeutet, dass die staatlichen Organe sich aktiv in den Meinungswettbewerb bei einem Volksentscheid einschalten können, aber nicht über für die Meinungsbildung wesentliche Punkte falsch informieren dürfen.

Mit der Änderung des Abstimmungsgesetzes im März 2016 haben sich Abgeordnetenhaus und Senat die Möglichkeit geschaffen, bei der Werbung für die eigene Position in laufenden Volksbegehren und vor dem Volksentscheid auf öffentliche Mittel zurückzugreifen. Wie eng bei Plakat- oder Anzeigenkampagnen das Sachlichkeitsgebot und das Übermaßverbot auszu-legen sind, ist bisher nicht gerichtlich geklärt.

4.5.1 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. In der nachfolgenden Tabelle sind die Erfolgskriterien zusammengefasst.

Volksentscheid über	Annahme der Vorlage
Verfassungsänderung	2/3 Ja-Stimmen, die gleichzeitig mind. 50 Prozent der Wahlberechtigten entsprechen.
Neuwahlen	Mehrheit der Stimmen, Mindestbeteiligung: 50 Prozent d. Wahlberechtigten
Gesetz ändern, aufheben, erlassen	Mehrheit der Stimmen, welche gleichzeitig mind. 25 Prozent der Wahlberechtigten entspricht
Sonstige Gegenstände	<u>Beispiel:</u> Bei 2 491 365 Wahlberechtigten (Stand 25.5.14) zum Volksentscheid müssen 622 842 Berliner zugestimmt haben.

4.5.2 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.

¹⁶ VerfGH 86/08, S. 20.

5. Spendenregeln und Transparenz

Bitte beachten Sie auch die seit 2010 geltenden neuen Spendenregeln.

5.1. Erlaubte Spenden

Danach sind grundsätzlich Spenden erlaubt. Verboten ist die Annahme von Geld- oder Sachspenden von folgenden Institutionen:

- Parlamentsfraktionen und –gruppen
- Kommunale Vertretungen
- Bezirksverordnetenversammlungen
- Ganz oder teilweise im öffentlichen Eigentum stehenden Unternehmen, sofern die direkte Beteiligung der öffentlichen Hand 25 Prozent übersteigt



Achtung! Für Parteien als Träger des/der Volksbegehrens/Volksinitiative gelten die scharfen Regelungen zum Spendenverbot des § 25 Abs. 2 PartG weiterhin.

5.2. Spendentransparenz

Die Anforderungen an die Transparenz wurden deutlich angehoben. So müssen Geld- oder Sachspenden, die in ihrem Gesamtwert die Höhe von 5.000 Euro überschreiten, mit Namen, Anschrift und Gesamthöhe unverzüglich angezeigt werden.

Die Vertrauenspersonen versichern mit ihren jeweiligen Anträgen zur Volksinitiative, zum Volksbegehren und vor der Volksabstimmung an Eides statt, dass sie ihrer Anzeigepflicht nachgekommen sind.

Desweiteren müssen die Geldspenden auf einem gesonderten Konto verwaltet werden, Sachspenden schriftlich festgehalten werden.

Die Innenbehörde veröffentlicht die Spenderliste dann im Amtsblatt und im Internet.

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 e.V.“ oder die einmalige Zahlung von 100,- € beglichen.

Viel Erfolg bei ihrer Volksinitiative oder ihrem Volksbegehren!

Unterschriftsliste für die Zustimmung zum Volksbegehren über den Erhalt des Tempelhofer Feldes

Name und Anschrift
der Trägerin: **THF 100**
Demokratische Initiative
100% Tempelhofer Feld e.V.
Schillerpromenade 31, 12049 Berlin
Mobil: 0176 58 834 716
info@thf100.de
www.thf100.de

Wesentlicher Inhalt des Volksbegehrens:

Verabschiedung eines Gesetzes mit im Wesentlichen folgendem Inhalt:

Das Land Berlin verzichtet auf eine Veräußerung, Bebauung und Teilprivatisierung des Tempelhofer Feldes.

Das Tempelhofer Feld steht der Öffentlichkeit weiterhin in seiner Gesamtheit und ohne dauerhafte Einschränkungen zur Verfügung.

Es dient auch zukünftig der Freizeit und Erholung und wird in seiner Funktion als innerstädtisches Kaltluftentstehungsgebiet und als Lebensraum für Pflanzen und Tiere geschützt.

Dabei wird das Tempelhofer Feld in seiner Bedeutung als historischer Ort und als Ort des Gedenkens erhalten.

Kostenschätzung der Trägerin:

1,8 Mio. € jährlich kostet die Pflege und Bewirtschaftung des Tempelhofer Feldes im Fall der Nichtbebauung, d.h. ca. 50 Cent pro Einwohner / pro Jahr.

Amtliche Kostenschätzung:

Auf dem ehemaligen Flughafen Tempelhof sollen rund 230 ha Parkfläche erhalten und somit Flora und Fauna geschützt sowie für die Schaffung von 4.700 Wohnungen und ca. 7.000 Arbeitsplätzen an den äußeren Rändern 50 ha Fläche bebaut werden. Erfolgt die Bebauung nicht an diesem Ort, entstände bei einer Nutzungsdauer von 50 Jahren ein langfristiger volkswirtschaftlicher Schaden von 298 Mio. €.

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 Unterzeichnung ungültig. Das Gleiche gilt bei Eintragungen, die einen Zusatz oder Vorbehalt enthalten.

Diese Unterschriftsliste und die Eintragungen dürfen nur zur Prüfung der Unterschriftsberechtigung durch das Bezirksamt verwendet werden.

Diese Liste kann auch eingereicht werden, wenn die vorgesehene Anzahl von Unterstützungsunterschriften nicht erreicht ist.

Die Zustimmung zum Volksbegehren ist nur wirksam, wenn alle geforderten Angaben enthalten sind und die Stimmberechtigten eigenhändig unterschrieben haben. Alle Unterschriftslisten und -bögen müssen von der Trägerin und den Stimmberechtigten bis zum Ende der Auslegungsfrist, **also bis 13. Januar 2014**, bei einem Bezirkswahlamt eingereicht werden. Später zugegangene Unterschriften zählen nicht mehr mit.

Das Volksbegehren ist erfolgreich, wenn mindestens 7% der Stimmberechtigten (ca. 174 000 Personen) zustimmen.

Ich stimme dem Volksbegehren zu. Bitte vollständig und in Druckschrift ausfüllen!

Nr.	Familiename, Vorname(n)	Geburtstag	Im Melderegister verzeichnete alleinige Wohnung oder Hauptwohnung in Berlin am Tag der Unterschrift			Tag der Unterschrift	Die Unterschrift muss während der Eintragszeit vom 14. September 2013 bis zum 13. Januar 2014 geleistet werden	Unterschrift	gültig*	ungültig*
			Straße, Hausnummer,	Postleitzahl	Ort					
	<i>Mustermann, Martina-Henriette</i>	<i>28.10.59</i>	<i>Musterstädter Chaussee 364 A</i>	<i>13685</i>	<i>Berlin</i>	<i>1.11.2013</i>	<i>M. H. Mustermann</i>			
1					Berlin					
2					Berlin					
3					Berlin					
4					Berlin					
5					Berlin					

* **Nicht vom Unterzeichner oder von der Unterzeichnerin auszufüllen!**

Amtliche Bescheinigung:

Bezirksamt

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

Nr.	Begründung in Kurzform

Dienstsiegel

Im Auftrag