



VEREINIGUNG  
EHMALIGER MITGLIEDER  
DES ABGEORDNETENHAUSES  
VON BERLIN e.V.

# Direkte Demokratie versus Parlamentarische Demokratie

Herausgegeben vom Vorstand der  
Vereinigung der ehemaligen Mitglieder  
des Abgeordnetenhauses von Berlin e. V.

Den Vortrag „*Volksentscheid und repräsentative Demokratie*“  
hielt der Senator a. D. und jetzige Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
Dr. Ehrhart Körting anlässlich der Jahreshauptversammlung der  
Vereinigung am 9. Februar 2015

Redaktion: Alfred M. Molter

Gestaltung und Herstellung: brandung3, Berlin

Bildnachweis: Gunhild Schaeffer-Dohrmann S. 5, Alfred M. Molter alle übrigen

Alle Rechte vorbehalten

Vereinigung der Mitglieder des Abgeordnetenhauses von Berlin e. V.  
c/o Abgeordnetenhaus von Berlin, Niederkirchnerstraße 5, 10111 Berlin  
[www.parlament-berlin.de](http://www.parlament-berlin.de)  
Printed in Germany

Abbildung auf dem Umschlag:

Denkmal für Karl August Fürst von Hardenberg (1750-1822). Das 1907 von Martin Götze geschafene Bronzestandbild befand sich ursprünglich auf dem Dönhoffplatz. Es ergänzte dort das bereits 1875 von Hermann Schiewelbein errichtete Denkmal für Reichsfreiherr Karl Friedrich vom und zum Stein (1757-1831). Während dieses im Original erhalten blieb und nach wechselvoller Geschichte 2003 vor das Berliner Abgeordnetenhaus versetzt wurde, blieb das Pendant nach 1945 verschollen. 2011 wurde auf Initiative des damaligen Parlamentspräsidenten Walter Momper eine Replik vor dem Berliner Abgeordnetenhaus aufgestellt. Damit ist die Erinnerung an die beiden Staatsmänner und Reformere, die vor zweihundert Jahren die verfassungsmäßigen Grundlagen für die kommunale Selbstverwaltung in Preußen schufen, wieder würdig hergestellt.

# **Direkte Demokratie versus Parlamentarische Demokratie**

Bürgerbeteiligung in Verfassung und politischer Praxis



VEREINIGUNG  
EHMALIGER MITGLIEDER  
DES ABGEORDNETENHAUSES  
VON BERLIN e.V.



# Eröffnung



**Sehr geehrter Herr Präsident,  
Herr Körting,  
meine Damen und Herren,  
liebe Kolleginnen und Kollegen,**

das in den vergangenen Monaten in Politik und Öffentlichkeit zum Teil sehr emotional diskutierte Thema „Ausländer- und Asylpolitik“ hat neben öffentlichen Protesten zu Grundsatzdebatten über die Verfasstheit der parlamentarischen Demokratie in Deutschland geführt und zunehmend Bevölkerungsteile motiviert, stärkere und zeitnahe Beteiligungs- und Mitentscheidungsmöglichkeiten der Bürger auf allen Ebenen zu fordern.

Viele wollen eine Ausweitung bestehender Mitwirkungsmöglichkeiten des Bürgers. Die jetzigen Beteiligungsverfahren, wie die alle vier oder fünf Jahre durchgeführten Wahlen, werden als nicht ausreichend angesehen. Zunehmend werden Entscheidungen als am „Bürger vorbei“ oder „über die Köpfe hinweg entschieden“ empfunden und öffentlichkeitswirksam in Form von Protestversammlungen kritisiert.

Als ehemalige Abgeordnete fühlen wir uns aufgrund unserer parlamentarischen Erfahrungen verpflichtet, uns in diese aktuelle Diskussion einzuschalten. Wir haben deshalb anlässlich unserer diesjährigen Jahreshauptversammlung Herrn Dr. Ehrhart Körting, den langjährigen Innensenator und ehemaligen Vizepräsidenten des Verfassungsgerichtshofes des Landes Berlin, als ausgewiesenen Sachkenner und Experten gebeten, zu diesem für unsere Demokratie so fundamentalen Thema „Direkte Demokratie versus Parlamentarische Demokratie“ eine

Analyse zu geben. Wir freuen uns, dass er bereit war, uns die rechtlichen Grundlagen und die zur Zeit existierenden Mitwirkungsverfahren noch einmal nahe zu bringen.

Wegen der Wichtigkeit dieses sehr aktuellen Themas sind wir Herrn Dr. Körting zu Dank verpflichtet, seinen Vortrag veröffentlichen zu dürfen.

*Dr. Rolf-Peter Lange*

*Vorsitzender der Vereinigung der ehemaligen Mitglieder  
des Abgeordnetenhauses von Berlin e. V.*

# Grüßwort



Unsere heutige moderne Gesellschaft und damit nicht zuletzt auch die Mechanismen unserer repräsentativen, parlamentarischen Demokratie unterliegen einem ständigen, notwendigen Wandel. Manches von dem, was in früheren Wahlperioden des Berliner Landesparlaments als gesetzt und unumstößlich galt, wurde im Laufe der letzten Jahrzehnte verändert und angepasst. Unser Alltag ist komplexer geworden und damit auch das politische Themenspektrum und die Gesetzgebung. Aufgabe der Politik ist es deshalb, mehr und besser aufzuklären und vor allem die politischen Zusammenhänge einfacher zu erklären.

Doch auch die Erwartungen an den Parlamentarismus sind andere geworden. Viele Bürgerinnen und Bürger sind nicht mehr damit einverstanden, dass der „Politikbetrieb“ allein die politischen Probleme löst. Immer mehr nutzen die verfassungsrechtlich vorgesehenen Instrumente Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid, um direkten Einfluss auf die Gesetzgebung und politische Prozesse zu nehmen.

Und sie haben durchaus auch Erfolg, gewinnen andere Menschen dazu, die entsprechenden politischen Forderungen an das Parlament zu unterstützen.

Alle Landesverfassungen kennen heute direktdemokratische Instrumente. Und das sogar schon recht lange. Es ist schon überraschend, dass die jahrzehntelange Verankerung von Plebisziten in den Landesverfassungen bis in die neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts kaum eine Rolle spielte.

Man wird dieses Phänomen nur aus dem vorherrschenden Zeitgeist heraus erklären können. Das Vertrauen bei

den Menschen in die repräsentative Demokratie war offenkundig sehr ausgeprägt.

Politikverdrossenheit, Parteien-Frust und ein allgemeines Misstrauen gegenüber den politischen Institutionen haben in den letzten Jahren zu einer Wiederentdeckung der Elemente direkter Demokratie geführt. Ich bewerte jedoch diese Entwicklung nicht grundsätzlich als Abkehr der Bürgerinnen und Bürger vom repräsentativen Parlamentarismus. Vielmehr nehmen die Menschen die ihnen zustehenden, von der Verfassung garantierten Rechte wahr. Die jüngsten Erfahrungen mit den Instrumentarien der direkten Demokratie in unserer Stadt sind aber Anlass genug, sich mit den bestehenden Möglichkeiten plebiszitärer Elemente kritisch und konstruktiv auseinander zu setzen.

Deshalb habe ich die Initiative der Vereinigung ehemaliger Mitglieder des Abgeordnetenhauses von Berlin e. V. sehr begrüßt, sich von berufener Seite, vom ehemaligen Mitglied des Berliner Verfassungsgerichts, Herrn Senator a. D. Dr. Ehrhart Körting, eine aktuelle Analyse zum Thema „Direkte Demokratie versus Parlamentarische Demokratie“ geben zu lassen und dass diese fachlich fundierte Expertise im Rahmen der Veröffentlichungen der Vereinigung einem breiteren Publikum zugänglich gemacht wird.

Ich hoffe, dass sich die Vereinigung auch in Zukunft aktiv in die aktuellen, politischen Debatten einbringen wird und wünsche ihr für die weitere Arbeit viel Erfolg.

*Ralf Wieland*

*Präsident des Abgeordnetenhauses von Berlin*



Ehrhart Körting

## Volksentscheid und repräsentative Demokratie

### I. Die Ausübung der Staatsgewalt im Bund

Nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland geht alle Staatsgewalt vom Volke aus. Sie wird durch dieses Volk in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtspflege ausgeübt, Art. 20 Abs. 2 GG.<sup>1</sup>

Das Grundgesetz stellt Wahlen und Abstimmungen ohne eine Differenzierung nebeneinander. Es erklärt damit die Ausübung der Staatsgewalt durch Wahlen und diejenige durch Abstimmungen des Volkes aus Verfassungssicht für gleichwertig. In der Ausgestaltung der beiden Möglichkeiten für das Volk, die Staatsgewalt auszuüben, setzt das Grundgesetz aber eindeutige Prioritäten.

Die Bundesregierung wird vom Bundestag gewählt, also von Vertretern des Volkes, wie es Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ausdrücklich formuliert. Die Bundesgesetze werden vom Bundestage beschlossen, Art. 77 Abs. 1 Satz 1 GG. Der Bundespräsident wird von der Bundesversammlung gewählt, die sich aus den Mitgliedern des Bundestages und einer gleichen Anzahl von Mitgliedern zusammensetzt, die von den Volksvertretungen der Länder gewählt werden, Art. 54 Abs. 3 GG. Die wichtigsten Staatsorgane, Bundesregierung und Bundespräsident, werden also von Vertretern des Volkes bestimmt. Das wichtigste Instrument zur Entfaltung des einzelnen Menschen, zur Lenkung staatlichen Eingreifens, das Gesetz, wird nach dem Grundgesetz ebenfalls durch Vertreter, Abgeordnete, beschlossen. Das gilt auch bei der Mitwirkung des Bundesrats an der Gesetzgebung. Dort wirken zwar keine Abgeordneten der Ländervolksvertretungen mit, sondern Mitglieder der Regierungen der Länder, Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GG, also von den Volksvertretern gewählte Vertreter der Staatsgewalt

<sup>1</sup> Grundgesetz vom 29. Mai 1949, BGBl. S.1, mit späteren Änderungen

in den Ländern. Auch die Rechtsprechungsorgane führen ihre Legitimation letztlich auf das Volk zurück. Die Bundesverfassungsrichter werden je zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrat gewählt, Art. 94 Abs.1 Satz 2 GG. Über die Berufung der Richter der obersten Gerichtshöfe entscheidet der zuständige Bundesminister gemeinsam mit einem Richterwahlausschuss, Art. 95 Abs. 2 GG, der wiederum je zur Hälfte aus vom Bundestag gewählten Mitgliedern und Ministern der Länder besteht. Das Grundgesetz hat sich damit bei der formalen Ausübung der Staatsgewalt für ein fast lupenreines repräsentatives System entschieden.<sup>2</sup> Das Volk übt seine Staatsgewalt durch Wahlen aus. Nur bei territorialen Änderungen sieht das Grundgesetz direkte Abstimmungen des Volkes vor, und zwar in Art. 29, Art. 118 und Art. 118 a GG, überwiegend in der Form, dass dem Volk ein Gesetz vorgelegt wird, das bestätigt werden muss. Nur im Ausnahmefall des Art. 29 Abs. 4 GG kann die Initiative auch vom Volk durch ein Volksbegehren ergriffen werden.<sup>3</sup> Die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger sind aber wesentlich größer. Neben der formalen Ausübung der Staatsgewalt in Wahlen und Abstimmungen wirkt das Staatsvolk bei der politischen Meinungsbildung mit. Die politische Praxis stellt Gesetzentwürfe und andere Vorhaben öffentlich zur Diskussion. Auch die Mitwirkung der politischen Parteien durch ihre interne Diskussion und Beschlussfassung zu Sachfragen stellt im Grunde nichts anderes dar als Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger. Schließlich fließen die Meinungen des Staatsvolks auch indirekt über Meinungsumfragen der Meinungsforschungsinstitute in die politische Praxis des Bundes ein.

2 Grzeszick in: Maunz-Dürig-Herzog, GG, Stand Januar 2010, RdNr. 110 zu Art. 20 II

3 Die ursprüngliche Fassung sah in Art. 29 Abs. 2 GG a. F. bei Gebietsteilen, die bei der Neubildung der Länder nach dem 8. Mai 1945 ohne Volksabstimmung ihre Landeszugehörigkeit geändert haben, generell die Möglichkeit eines Volksbegehrens vor.

## II. Die Ausübung der Staatsgewalt in den Ländern

Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne des Grundgesetzes entsprechen. Dazu gehört, dass in den Ländern das Volk eine Vertretung haben muss, die aus Wahlen hervorgegangen ist, Art. 28 Abs. 1 Sätze 1 und 2 GG. Damit wird eine Möglichkeit der Willensbildung durch das Volk im Sinne der repräsentativen Demokratie zwingend auch für die Länder vorgegeben. Das Grundgesetz schreibt nicht

vor, dass in den Ländern auch die Möglichkeit der Willensbildung des Volkes durch Abstimmungen vorgesehen sein muss. Es überlässt der jeweiligen Landesverfassung, ob und wie weit sie neben den Wahlen für eine Volksvertretung eine Willensbildung des Volkes auch durch Abstimmungen vorsieht.

Die Länder haben in ihren Landesverfassungen der direkten Mitwirkung des Volkes durch Volksbegehren und Volksentscheide weit mehr Raum gegeben als der Bund im Grundgesetz.

Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953<sup>4</sup> sieht in ihrem Art. 59 Abs. 1 Volksbegehren zum Einbringen von Gesetzesvorlagen vor, über die eine Volksabstimmung stattfindet, wenn der Landtag der Gesetzesvorlage nicht zustimmt, Art. 60 Abs. 1.

Ebenso ermöglicht die Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998<sup>5</sup> in ihren Artt. 72 und 74 ein Volksbegehren und einen Volksentscheid zur Schaffung eines Gesetzes.

Das Gleiche gilt für die Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992<sup>6</sup> in deren Artt. 77, 78.

Die Freie und Hansestadt Bremen kennt in ihrer Landesverfassung vom 21. Oktober 1947<sup>7</sup>, Artt. 69 bis 74 den Volksentscheid. Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952<sup>8</sup> bekennt sich in ihrem Art. 50 zu Volksbegehren und Volksentscheid.

Die Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946 lässt in Art. 124<sup>9</sup> die Gesetzgebung durch Volksbegehren und Volksentscheid zu.

Auch nach der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23. Mai 1993<sup>10</sup> kann ein Landesgesetz durch Volksentscheid nach Volksbegehren, Art. 60, erlassen werden.

Die Niedersächsische Verfassung vom 19. Mai 1993<sup>11</sup> räumt die Möglichkeit für Volksbegehren und Volksentscheid in Artt. 48, 49 ein. Nordrhein-Westfalen regelt in der Verfassung vom 28. Juni 1950<sup>12</sup> die Zulässigkeit von Volksbegehren und Volksentscheid zu einem Gesetzentwurf, Art. 68.

Art. 109 der Verfassung von Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947<sup>13</sup> enthält eine Regelung für Volksbegehren und Volksentscheid.

Nach Art. 99 der Verfassung des Saarlandes vom 15. Dezember 1947<sup>14</sup> können Volksbegehren auf den Erlass eines Gesetzes gerichtet sein.

4 GBl. S. 173, mit späteren Änderungen

5 GVBl. S. 991 mit späteren Änderungen

6 GVBl. I S. 298 mit späteren Änderungen

7 Brem. GBl. S. 251 mit späteren Änderungen

8 HmbGVBl. S. 117 mit späteren Änderungen

9 GVBl. S. 229 mit späteren Änderungen

10 VGOBl. M-V S. 372 mit späteren Änderungen

11 Nds. GVBl. S. 107 mit späteren Änderungen

12 GV. NRW. S. 127 mit späteren Änderungen

13 VOBl. S. 209 mit späteren Änderungen

14 Amtsbl. S. 1077 mit späteren Änderungen

Im Freistaat Sachsen wird nach der Verfassung vom 27. Mai 1992<sup>15</sup> dem Volksbegehren und dem Volksentscheid ein Volksantrag vorgeschaltet, Artt. 71, 72.

Auch die Verfassung von Sachsen-Anhalt vom 16. Juli 1992<sup>16</sup> bestimmt in ihrem Art. 81, dass nach einem Volksbegehren zu einem Gesetz das Volk entscheidet.

Wie in Sachsen geht dem Volksbegehren und dem Volksentscheid in Schleswig-Holstein eine Initiative aus dem Volk voraus, Artt. 41, 42 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 2008.<sup>17</sup>

Schließlich kann auch im Freistaat Thüringen nach seiner Verfassung vom 25. Oktober 1993<sup>18</sup> das Volk über Volksbegehren und Volksentscheid einen Gesetzentwurf einbringen und annehmen, Art. 82.

Die Berliner Verfassungslage zu Volksbegehren und Volksentscheid einerseits und repräsentativer Demokratie andererseits nach der Verfassung von Berlin vom 23. November 1995<sup>19</sup>, die in ihren Artt. 62, 63 VvB wie alle anderen Bundesländer Volksbegehren und Volksentscheid als ein Instrument der Willensbildung des Volkes festschreibt, soll im Folgenden besonders untersucht werden.

15 SächsGVBl. S. 243

16 GVBl. LSA S. 600 geändert durch Gesetz vom 27.1.2005 GVBl. LSA S. 44

17 GVOBl. Schl.-H. S. 223 mit späteren Änderungen

18 GVBl. S. 625 mit späteren Änderungen

19 GVBl. S. 779 mit späteren Änderungen

20 VOBl. für Groß-Berlin I S. 433

21 abgedruckt bei: Hans J. Reichhardt, Die Entstehung der Verfassung von Berlin, Bd. II, Berlin/New York 1990, S. 1957

### III. Die Ausübung der Staatsgewalt durch Wahl und Abstimmung im Land Berlin

Auch Berlin kennt das gleichberechtigte Nebeneinander von repräsentativer und direkter Demokratie. Nach Art. 2 VvB ist Trägerin der öffentlichen Gewalt die Gesamtheit der in Berlin lebenden Deutschen, die ihren Willen unmittelbar durch Wahl zu der Volksvertretung und durch Abstimmung, mittelbar durch die Volksvertretung ausüben. Diese Regelung war mit fast identischen Worten schon in Art. 2 der Verfassung von Berlin vom 1. September 1950<sup>20</sup> enthalten und ist unverändert aus dem Verfassungsentwurf der Stadtverordnetenversammlung vom 22. April 1948<sup>21</sup> übernommen worden.

Die Verfassung vom 1. September 1950 enthielt eine Regelung in Art. 49 Abs. 1 für einen Volksentscheid, wenn ein Fünftel der Stimmberechtigten das Begehren nach Vorlegung eines Gesetzentwurfs stellt. Außerdem sah die Verfassung in ihrem

Art. 39 die Auflösung des Abgeordnetenhauses durch Volksentscheid vor.

Der Volksentscheid über einen Gesetzentwurf ist im Ergebnis vor der Wiedervereinigung nicht möglich gewesen. Die Alliierte Kommandantur hatte in einer Anordnung vom 29. August 1950<sup>22</sup> bei Zustimmung zu der Verfassung von Berlin bestimmt, dass Bundesgesetze erst nach einer erneuten Verabschiedung seitens des Abgeordnetenhauses als Berliner Gesetze in Berlin Anwendung finden. Bundesrecht war also in Berlin, das nach der Anordnung der Alliierten damals nicht die Eigenschaft eines Bundeslandes hatte, Berliner Landesrecht. Die Berliner Parlamentspraxis hat das überspielt, indem das Bundesrecht, mit wenigen aus dem Status Berlins herzuleitenden Ausnahmen, jeweils in gesonderten Parlamentssitzungen im Block übernommen wurde. Aber formal war das übernommene Bundesrecht Landesrecht und wurde im Gesetz- und Verordnungsblatt veröffentlicht. Das Abgeordnetenhaus von Berlin hat deshalb die zur Ausführung des verfassungsrechtlich vorgesehenen Volksentscheids über ein Gesetz erforderlichen gesetzlichen Bestimmungen nicht erlassen, weil damit auch die Möglichkeit eröffnet worden wäre, Bundesgesetze zu ändern oder aufzuheben und Berlin die Rechtseinheit mit dem Bund auf jeden Fall bewahren wollte.<sup>23</sup> Art. 49 der Verfassung vom 1. September 1950 wurde deshalb durch das Siebzehnte Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 22. November 1974<sup>24</sup> ausdrücklich aufgehoben.

Die Möglichkeit des Volksbegehrens und Volksentscheids zur Auflösung des Abgeordnetenhauses blieb unberührt. Sie führte im Jahre 1981 zur Sammlung von Unterschriften durch die Berliner CDU für ein Volksbegehren, um das Abgeordnetenhaus aufzulösen und damit den Berliner Senat unter dem Regierenden Bürgermeister Dietrich Stobbe zu stürzen. Der Regierende Bürgermeister Stobbe trat zurück und sein Nachfolger Hans-Jochen Vogel ermöglichte ohne Volksentscheid Neuwahlen.<sup>25</sup>

Nach der Wiedervereinigung Berlins wurde in der Verfassung vom 23. November 1995 die Möglichkeit eines Volksbegehrens in Art. 62 wieder eröffnet, wenn mindestens zehn vom Hundert der Wahlberechtigten zugestimmt hatten. Nach Art. 63 Abs. 1 VvB hatte nach Zustandekommen des Volksbegehrens innerhalb von vier Monaten ein Volksentscheid stattzufinden, wenn das

22 VOBl. für Groß-Berlin I S. 440

23 Vgl. Magen in: Pfennig/Neumann, Die Verfassung von Berlin, 3. Aufl., RdNr. 6 zu Art. 61

24 Art. I Nr. 4 des Gesetzes, GVBl. S. 2741

25 Vgl. den Artikel Berliner Finanzkrise, in: Der Tagesspiegel vom 30.5.2001

Abgeordnetenhaus den begehrten Gesetzentwurf inhaltlich in seinem wesentlichen Bestand nicht unverändert annahm.

Durch das Achte Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 6. Juli 2007<sup>26</sup> wurden die Voraussetzungen wesentlich erleichtert. Das Quorum, mit dem ein Volksbegehren zustande kommt, wurde auf 7% der Wahlberechtigten herabgesetzt. Zusätzlich wurde die Möglichkeit eröffnet, neben Gesetzentwürfen auch sonstige Gegenstände der politischen Willensbildung, vergleichbar schlichten Abgeordnetenhausbeschlüssen<sup>27</sup>, zum Volksentscheid zu stellen. Auch die Ausnahmen wurden in einem Punkt verändert. Waren vorher Volksbegehren zum „Landeshaushalt“ unzulässig, sind sie nach der Neuregelung nur noch zum „Landeshaushaltsgesetz“ unzulässig, Art. 62 Abs. 2 VvB.

Parallel dazu wurde das Verfahren bei Volksbegehren erleichtert. Während nach dem Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Abstimmungsgesetz - AbstG) vom 11. Juni 1997<sup>28</sup> die Abstimmung zu Volksbegehren in Abstimmungslokalen unter Vorlage eines Lichtbildausweises vorgeschrieben war, §§ 21 und 22 des Gesetzes, wurde durch das Änderungsgesetz vom 20. Februar 2008<sup>29</sup> die freie Sammlung der Unterschriften durch jeden, also auch auf der Straße, zugelassen<sup>30</sup>. Die Vorlage eines Ausweises ist nicht mehr erforderlich, sondern lediglich neben Name und Wohnsitz sowie dem Tag der Unterschriftsleistung die Angabe des Geburtsdatums, § 15 Abs. 2 des neugefassten Abstimmungsgesetzes.

Der Volksentscheid findet nach einem zustande gekommenen Volksbegehren unter den vergleichbaren Voraussetzungen wie eine Wahl zum Abgeordnetenhaus statt. Das Verfahren ist in den §§ 29 bis 40 AbstG geregelt.

26 GVBl. S. 710

27 Michaelis-Merzbach, in: Driehaus, Verfassung von Berlin, 3. Aufl., Baden-Baden 2009, RdNr. 3 zu Art. 62

28 GVBl. S. 304

29 GVBl. S. 22

30 § 15 Abs. 1 Abstimmungsgesetz

#### **IV. Volksbegehren und Volksentscheid im Vergleich zur Wahl**

Zu den Grundsätzen des demokratischen Staates gehört es, dass die Wahl der Volksvertretung allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim ist, Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG. Die Verfassung von Berlin enthält nicht ausdrücklich, dass die Wahl frei sein muss, sondern in Art. 39 Abs. 1 VvB nur die „allgemeine, gleiche, geheime und direkte Wahl“. Die Freiheit der Wahl gilt auch ohne

die ausdrückliche Verankerung in der Verfassung von Berlin, sie ergibt sich bereits aus dem Begriff der Wahl.<sup>31</sup> Beim Volksentscheid in Berlin werden diese Verfassungsgrundsätze ebenso wie bei den Wahlen zum Abgeordnetenhaus nach dem Abstimmungs-gesetz eingehalten. Der Volksentscheid entspricht damit den Grundsätzen der Willensbildung im demokratischen Staat.

Bei der Vorbereitung eines Volksentscheids durch das Volksbegehren sieht das anders aus. Weder ist die Geheimhaltung noch die Freiheit der Unterschriftsleistung durch das Verfahren sichergestellt. Dass die Unterschriftsleistung nicht geheim gehalten werden kann, liegt in der Natur der Sache. Das Zustandekommen des Volksbegehrens ist daran geknüpft, dass es von mindestens 7% der Wahlberechtigten unterstützt wird. Ähnlich wie bei der Zulassung von Wahlvorschlägen zum Abgeordnetenhaus eine offene Unterstützung des Wahlvorschlages durch eine bestimmte Anzahl von Wahlberechtigten<sup>32</sup> erforderlich ist, eine gewisse Anzahl von Wahlberechtigten also ihr Verhältnis zu einer Partei und ihre zukünftige Stimmabgabe offenbaren muss, offenbart beim Volksbegehren eine große Zahl der Abstimmungsberechtigten durch die Unterstützungsunterschrift das zukünftige Abstimmungsverhalten beim Volksentscheid. Das Bundesverfassungsgericht hat für die Wahlvorbereitung „der Art des Vorgangs nach“ die Einschränkung des Grundsatzes der geheimen Wahl ausdrücklich zugelassen.<sup>33</sup> Für das Volksbegehren kann nichts anderes gelten.

Durch die Zulassung der freien Sammlung von Unterschriften auf Unterschriftsbögen auch außerhalb amtlicher Lokale ist die Möglichkeit eröffnet, auf die Unterschriftsleistenden Druck auszuüben. Das mag bei der Sammlung von Unterschriften auf der Straße noch unproblematisch sein, weil sich jeder Passant, jede Passantin dem Druck durch einfaches Weitergehen entziehen kann. Bei der Sammlung von Unterschriften in Vereinen oder anderen Gemeinschaften ist das anders. Hier kann ein Gruppendruck entstehen, der den Grundsatz der Freiheit bei der Unterschriftsleistung tangiert. Die freie Sammlung der Unterschriften auch außerhalb amtlicher Auslegungsstellen ist erkennbar zugelassen worden, um das Zustandekommen von Volksbegehren zu erleichtern. Dieses vom Gesetzgeber des Abstimmungsgesetzes verfolgte Ziel kann zur Rechtfertigung der Nichtgewährleistung

31 Driehaus, Verfassung von Berlin, aaO, RdNr. 12 zu Art. 39

32 § 10 Absätze 8 und 9 Landeswahlgesetz vom 25. September 1987, GVBl. S. 2370, mit späteren Änderungen

33 BVerfG B. vom 22.11.1960 -2 BvR 606 / 60; 2 BvQ 12 / 60 - BVerfGE 12, 33, 35

der absoluten Freiheit bei der freien Sammlung herangezogen werden. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist diese Nichtgewährleistung der absoluten Freiheit bei der freien Sammlung der Unterschriften zu einem Volksbegehren vertretbar, weil es um eine Vorbereitung der Abstimmung im Volksentscheid geht.

Rechtlich ist die freie Sammlung noch aus einem anderen Grund problematisch. Anders als bei der Unterschriftsleistung in einem amtlichen Abstimmungslokal, ist die freie Sammlung nicht missbrauchssicher.<sup>34</sup> Die Angabe des Familiennamens, des Vornamens und des Wohnsitzes mit Anschrift kann die Trägerin eines Volksbegehrens nach dem Meldegesetz dem Melderegister entnehmen. Die Daten werden ihm auf Verlangen zur Verfügung gestellt.<sup>35</sup> Jedermann kann also Unterschriftsbögen mit den vorgefertigten wesentlichen Daten von Wahlberechtigten herstellen. Die Mitteilung des Geburtsdatums, das bei der Unterschrift nach § 15 Abs. 2 AbstG handschriftlich einzutragen ist, ist nach dem Meldegesetz allerdings ausdrücklich nicht zulässig, § 29 Abs. 1 Satz 2 Meldegesetz Berlin. Damit ist eine gewisse Vorkehrung gegen Missbrauch im Abstimmungsgesetz vorgesehen. Allerdings ist der Missbrauch dadurch nicht völlig ausgeschlossen, weil die Sammler von Unterschriften an die Geburtsdaten über andere Quellen herankommen könnten. Die Eintragung der Nummer eines Lichtbildausweises (Pass oder Personalausweis) in den Unterschriftsbögen wäre ein besserer Schutz gegen Missbrauch und theoretische Fälschung als die bloße Angabe des Geburtsdatums. Verfassungsrechtlich ist die derzeitige Regelung im Hinblick darauf, dass das Volksbegehren nur eine Vorbereitungshandlung des folgenden Volksentscheids ist, noch vertretbar. Verfassungspolitisch wäre die zusätzliche Angabe der Nummer des Personalausweises oder Passes im Unterschriftsbogen aber sinnvoll.

34 Michaelis-Merzbach in: Driehaus, Verfassung von Berlin, aaO, RdNr. 11 zu Art. 62

35 §§ 29 Abs.1 Satz 1 und 28 Abs.1 Satz 1 des Meldegesetzes Berlin vom 26. Februar 1985, GVBl. S. 507, mit späteren Änderungen

## **V. Volksbegehren und Volksentscheid auf der einen, Budgethoheit des Parlaments auf der anderen Seite**

Gesetzgebung durch das Parlament in der repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes und der Verfassung von Berlin und Gesetzgebung durch Volksentscheid stehen gleichberechtigt nebeneinander. Allerdings begrenzt die Verfassung von Berlin die

Zulässigkeit von Volksbegehren in einigen Punkten. Sie sind nicht zulässig zum Landeshaushaltsgesetz, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben, Tarifen der öffentlichen Unternehmen und zu Personalentscheidungen, Art. 62 Abs. 2 VvB.

Das Haushaltsgesetz mit dem Haushaltsplan ist die wirtschaftliche Grundsatzentscheidung für zentrale Bereiche der Politik während des Planungszeitraums.<sup>36</sup> Der Haushaltsplan wird durch Gesetz festgestellt, Art. 85 Abs. 1 Satz 1 VvB. Die herausragende Stellung des Abgeordnetenhauses im Finanzwesen wird auch dadurch in der Verfassung von Berlin deutlich, dass dem Abgeordnetenhaus die fünfjährige Finanzplanung vorzulegen ist, Art. 86 Abs. 3 VvB, und dass bei Haushaltsüberschreitungen die nachträgliche Genehmigung des Abgeordnetenhauses einzuholen ist, Art. 88 Abs. 2 VvB. Die besondere Stellung des Abgeordnetenhauses, der Volksvertretung in der repräsentativen Demokratie, im Finanzwesen, das „Budgetrecht“ als eigenes Recht des Abgeordnetenhauses<sup>37</sup>, ist ein tragender Grundpfeiler des demokratischen Staates. Dem Parlament das Budgetrecht zu entziehen und etwa durch Gesetzgebung im Wege des Volksentscheides zu ersetzen, ist deshalb nicht nur aus Gründen der Praktikabilität und der Komplexität von Haushaltsgesetz und Haushaltsplan unzweckmäßig, sondern aus der Grundentscheidung des demokratischen Staates für die Ausübung der Staatsgewalt durch gewählte Vertreter, durch ein Parlament, nicht möglich.

Nun hat aber jedes Gesetz, auch das durch Volksentscheid beschlossene, haushaltsmäßige Auswirkungen. Die ursprüngliche Fassung der Vorschriften über den Volksentscheid in der Verfassung von Berlin vom 23. November 1995 sah vor, dass Volksbegehren zum „Landeshaushalt“ unzulässig waren, Art. 62 Abs. 5 VvB a. F. Diese Vorschrift schloss nicht nur eine Gesetzgebung durch Volksentscheid aus, die unmittelbar in das Haushaltsgesetz und den Haushaltsplan eingriffe, sondern auch eine Gesetzgebung mit erheblicher Auswirkung auf den Haushalt.<sup>38</sup> Durch das Achte Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 25. Mai 2006 wurde die Unzulässigkeit von Volksentscheiden zum „Landeshaushalt“ aufgehoben und durch Unzulässigkeit von Volksentscheiden zum „Landeshaushaltsgesetz“ ersetzt, Art. 62 Abs. 2 VvB. In Folge dieser Änderung hat der Verfassungsgerichtshof Berlin mit Urteil vom 6. Oktober 2009 ein

36 BVerfG U. vom 27.5. 1977 - 2 BvE 1/74 - BVerfGE 45, 1, 32

37 VerfGH Bln. U. vom 22.11.1993 - VerfGH 22 / 92- LVerfGE 1, 155, 167

38 VerfGH Bln. U. vom 22.11.2005 - VerfGH 35/04 - LVerfGE 16, 41 ff.; ähnlich BVerfG B. vom 3.7.2000 - 2 BvK 3/98 -

Volksbegehren „Kitakinder + Bildung von Anfang an = Gewinn für Berlin“ zugelassen, obwohl das Gesetz jährliche Mehrkosten von bis zu 212 Millionen Euro verursachen konnte. Der Verfassungsgerichtshof hat sich dabei auf den Standpunkt gestellt, das Budgetrecht des Abgeordnetenhauses bleibe unverletzt. Das beabsichtigte Gesetz würde nur mit dem nächsten Haushaltsjahr in Kraft treten und stehe daher nicht im Widerspruch zum Haushaltsplan für das laufende Kalenderjahr. Das Budgetrecht des Parlaments bleibe unangetastet, weil ein durch Volksgesetzgebung beschlossenes Gesetz wie jedes andere Gesetz jederzeit auch wieder vom Abgeordnetenhaus aufgehoben oder geändert werden könne, wenn sich dessen Nichtfinanzierbarkeit im Rahmen der Haushaltsplanung darstelle.<sup>39</sup>

Damit ist aber nicht entschieden, dass es überhaupt keine finanzielle Schwelle für die Volksgesetzgebung gibt. In der Begründung zur Änderung des Art. 62 VvB haben die Fraktionen des Abgeordnetenhauses ausdrücklich darauf verwiesen, dass Volksgesetzgebung und direkte Demokratie auch jenseits des Landshaushaltsgesetzes in der Verfassung selbst ihre immanenten Grenzen im Budgetrecht des Parlaments sowie in den Anforderungen an einen verfassungsmäßigen Haushalt finden.<sup>40</sup> Damit scheidet Volksentscheide auch aus, wenn sie zwar nicht den laufenden Haushaltsplan betreffen, aber die Aufstellung eines verfassungsmäßigen Haushalts in der Zukunft nicht mehr ermöglichen. Damit sind Volksentscheide unzulässig, wenn ihre finanzielle Auswirkung die Verpflichtungen aus bundesgesetzlichen, landesgesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtungen des Landes Berlin unerfüllbar machen würde. Das versteht sich bei bundesgesetzlichen Verpflichtungen, auch solchen des Sozialstaats und der Sicherung eines Existenzminimums für jedermann von selbst. Aber es gilt auch für landesgesetzliche Verpflichtungen, weil ein dem Volksentscheid zugrunde liegender Gesetzentwurf mit der automatischen Folge der Verpflichtung für den Gesetzgeber, andere haushaltswirksame Gesetze zu ändern, kein „ausgearbeiteter“ Gesetzentwurf im Sinne des § 14 Satz 2 AbstG ist. Erst recht wäre ein Gesetzentwurf, der mit seinen finanziellen Auswirkungen über die nach den geltenden Gesetzen zu erwartenden Einnahmen des Landes Berlin hinausgehen würde, unzulässig. Wo das Abgeordnetenhaus als Haushaltsgesetzgeber

39 VerfGH Bln. U. vom 6.10. 2009 - VerfGH 143/08 -

40 Abahs-Drs. 15/5038 S. 6

keinen Spielraum hat, kann auch die Volksgesetzgebung nicht eingreifen. Der Verfassungsgerichtshof Berlin hat auf derartige Eckwerte für den Haushaltsgesetzgeber hingewiesen und insbesondere die Personalkosten, außerbudgetäre Verpflichtungen aus Bundesgesetzen und vertragliche Bindungen verwiesen.<sup>41</sup>

Sieht man sich den Haushaltsplan des Landes Berlin an, so wird man feststellen, dass in hohem Umfang Ausgaben durch Bundesrecht, Landesrecht und vertragliche Bindungen vorgegeben sind. Das betrifft vor allem die Personalausgaben der Bediensteten des Staates, alle aus dem Sozialstaatsprinzip herzuleitenden Ausgaben, die Kosten von Bildung, Schule und Hochschule, die Verkehrssicherungspflichten durch bauliche Erhaltung von Gebäuden, Straßen, Wegen, Wasserwegen sowie Grünanlagen, die sozialstaatsrechtliche Verpflichtung und die vertraglichen Bindungen zum öffentlichen Nahverkehr, die für die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung notwendige Ausstattung, Zinsen für Kredite. Die Liste könnte fortgesetzt werden. Dazu gehören auch die staatlichen Investitionen, aber nur soweit das Land Berlin sich bereits vertraglich verpflichtet hat, insbesondere bei begonnenen Baumaßnahmen. Ein Anhaltspunkt für nicht gebundene Mittel sind die staatlichen Investitionen, soweit keine vertragliche Bindung für die Zukunft vorliegt. Der Haushaltsplan für Berlin für das Jahr 2015 enthält Ausgaben für Baumaßnahmen in Höhe von 236 Millionen Euro und sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen von 1 Milliarde 221 Millionen Euro.<sup>42</sup> Das wird in künftigen Haushaltsjahren ähnlich sein. Zahlen, inwieweit schon eine vertragliche Bindung für die Jahre nach 2015 besteht, liegen mir nicht vor. Aber die Größenordnung der jährlichen Kosten für Baumaßnahmen und Investitionen zeigt, dass ein haushaltswirksames Gesetz durch Volksentscheid, selbst wenn es jährliche Kosten im dreistelligen Millionenbereich verursacht, nur in seltenen Ausnahmefällen wegen der Überschreitung der verfassungsimmanenten Grenzen des Budgetrechts des Parlaments unzulässig sein würde. Der Vorrang des Budgetrechts des Parlaments wird durch die weitgehende Zulassung von Volksbegehren und Volksentscheid nicht in Frage gestellt.

4 VerfGH Bln. U. vom 6.10.2009 aaO RdNr. 97

42 Haushaltsplan 2014/2015 Anlage 1, Gruppierungsübersicht Kennzahlen 7 und 8

## VI. Der fehlende Interessenausgleich bei Volksbegehren und Volksentscheid

Die Gesetzgebung durch das Parlament ist dadurch gekennzeichnet, dass ein Gesetzentwurf mehrere Male im Abgeordnetenhaus und in einem zuständigen Ausschuss beraten werden muss. Art. 59 Abs. 4 VvB und die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses vom 27. Oktober 2011<sup>43</sup> sehen bei Gesetzentwürfen mindestens zwei Lesungen vor.<sup>44</sup> Ebenso kann eine Vorlage mehreren Ausschüssen unter Bestimmung eines federführenden Ausschusses zur Vorberatung überwiesen werden.<sup>45</sup> Das ist in der Parlamentspraxis sehr häufig. Zusätzlich ist die Öffentlichkeit über das Gesetzgebungsvorhaben zu informieren, Art. 59 Abs. 3 VvB.

In der Praxis bedeutet dies, dass ein im Abgeordnetenhaus behandeltes Gesetzesvorhaben nicht nur in zwei öffentlichen Sitzungen im Abgeordnetenhaus (mit Berichterstattung in den Printmedien, im Rundfunk und im Regionalfernsehen) beraten wird, sondern zudem in einer in der Regel öffentlichen Sitzung des zuständigen Ausschusses, häufig mit der Anhörung von Experten oder betroffenen Verbänden, und bei finanzwirksamen Vorhaben zudem in der Sitzung des für den Haushalt zuständigen Hauptausschusses behandelt wird. Durch diese Praxis wird nicht nur eine besonders hohe Transparenz für das Gesetzesvorhaben hergestellt, sondern es werden auch die widerstreitenden Interessen deutlich, die bei dem Vorhaben betroffen sein können.

Die widerstreitenden Interessen werden in die Debatte mit eingebracht. Im günstigsten Fall wird versucht, ihnen soweit es möglich erscheint, gerecht zu werden. Durch mindestens zwei Lesungen wird die Sorgfalt bei der Gesetzgebung gefördert und der besonderen Verantwortung bei der Verabschiedung von Gesetzen Rechnung getragen.<sup>46</sup>

Etwas Vergleichbares findet sich bei der Volksgesetzgebung nicht. Dem Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens für ein Gesetz ist ein ausgearbeiteter, mit Gründen versehener Gesetzentwurf beizufügen, § 14 Satz 2 AbstG. Der Antrag wird auf Antrag der Trägerin des Volksbegehrens mit einer amtlichen Kostenschätzung versehen, § 15 Abs. 1 Satz 1 AbstG. Mindestens 20.000 Wahlberechtigte müssen den Antrag unterstützen,

43 GVBl. S. 537

44 § 30 Abs. 2 Satz 1 GO Abghs

45 § 32 Abs. 2 Sätze 1 und 2 GO Abghs

46 Michaelis-Merzbach in: Driehaus, aaO, RdNr. 8 zu Art. 59

§ 15 Abs. 1 Satz 2 AbstG. Es gibt eine Zwischenphase nach dem Antrag. Der Antrag wird geprüft. Der Senat gibt dazu eine Stellungnahme ab und schaltet das Abgeordnetenhaus ein, Art. 62 Abs. 3 Satz 1 VvB, §17 Abs. 4 und Abs. 7 AbstG. Das Abgeordnetenhaus kann den begehrten Entwurf eines Gesetzes in seinem wesentlichen Bestand unverändert annehmen. Nimmt das Abgeordnetenhaus den Gesetzentwurf nicht an, kann die Trägerin die Durchführung eines Volksbegehrens verlangen, Art. 63 Abs. 3 Satz 2 VvB, §18 Abs. 1 AbstG. 15 Tage nach Eingang des Verlangens ist das Volksbegehren und seine Durchführung im Amtsblatt öffentlich bekannt zu machen. Von diesem Zeitpunkt an kann der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens und sein Wortlaut nicht mehr geändert werden, § 19 AbstG. Das Volksbegehren wird in der beantragten Form durchgeführt. Einwirkungsmöglichkeiten hat die Trägerin des Volksbegehrens nur noch indirekt. Insbesondere kann sie, wenn sie inzwischen von der Berechtigung ihres eigenen Volksbegehrens nicht mehr überzeugt ist, jede Werbung und jegliche Sammlung von Unterschriften dafür einstellen. Aber jede stimmberechtigte Person kann Unterschriftsbögen beim Bezirksamt anfordern, § 23 Abs. 2 AbstG. Jeder Wahlberechtigte kann auf den Unterschriftsbögen in den vom Landesabstimmungsleiter oder der Landesabstimmungsleiterin bekannt gemachten amtlichen Auslegungsstellen, § 18 Abs. 2 Ziffer 5 AbstG, seine Unterschrift leisten. Ist das Volksbegehren zustande gekommen, muss ein Volksentscheid stattfinden, es sei denn, das Abgeordnetenhaus nimmt den begehrten Entwurf in seinem wesentlichen Bestand unverändert an, Art. 62 Abs. 4 Satz 4 VvB, § 29 Abs. 2 AbstG.

Mit dem Verlangen der Trägerin auf Einleitung des Volksbegehrens und der öffentlichen Bekanntmachung endet jede Korrekturmöglichkeit am Wortlaut des Volksbegehrens. Bei der Abstimmung im Volksentscheid geht es nur noch um diesen Wortlaut. Das Abgeordnetenhaus hat aber die Möglichkeit, einen eigenen Entwurf eines Gesetzes mit zur Abstimmung zu stellen, Art. 62 Abs. 4 Satz 3 VvB, § 30 AbstG.

Das Verfahren zeigt die Probleme auf, die bei der Volksgesetzgebung auftauchen. Eine Beratung im Abgeordnetenhaus und in den Ausschüssen ist nicht vorgeschrieben. Ein Ausgleich widerstreitender Interessen durch Änderungen des Gesetzentwurfs

ist nicht mehr möglich. Auch Veränderungen im Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen des Gesetzes sind ausgeschlossen. Ich halte das Verfahren für reformbedürftig. Eine zwingende öffentliche Beratung im Abgeordnetenhaus und in den Ausschüssen mindestens mit der Möglichkeit für die Trägerin eines Volksbegehrens, bei entsprechendem Beschluss des Abgeordnetenhauses den Wortlaut des Volksbegehrens zu ändern, wenn sie dem Beschluss des Abgeordnetenhauses folgen will, entspräche einer besseren Sorgfalt bei der Gesetzgebung auch im Volksgesetzgebungsverfahren. Wenn die Trägerin des Volksbegehrens einem entsprechenden Beschluss des Abgeordnetenhauses, der gesetzestechnische und haushaltsmäßige Korrekturen vorschlägt, nicht folgt, sollte das Abgeordnetenhaus die Möglichkeit erhalten, Korrekturen alternativ zur Abstimmung zu stellen, ohne einen eigenen Gesetzentwurf vorlegen zu müssen. Die Abstimmungsfrage würde dann lauten: „Stimmen Sie dem Volksentscheid unter oder ohne Berücksichtigung der Korrekturen durch das Abgeordnetenhaus zu?“

Insbesondere der notwendige Interessenausgleich ist Bestandteil der repräsentativen Demokratie. Er findet sich expressis verbis in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 38 Abs. 4 Satz 1 VvB. Nach diesen Verfassungsbestimmungen sind die Abgeordneten „Vertreter des ganzen Volkes“ und haben das Gesamtwohl aller bei ihren Entscheidungen zu berücksichtigen. Das heißt nicht, dass Abgeordnete sich nicht besonderen Interessen (Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden, Mieterverbänden, Hausbesitzervereinigungen usw.) verbunden fühlen dürfen. Aber sie haben die Interessen auch der anderen gesellschaftlichen Gruppierungen mit abzuwägen. Das ist schwierig in einer Gesellschaft, in der Partikularinteressen der verschiedensten Bevölkerungsgruppen vorhanden sind. Es ist noch schwieriger in einem politischen Klima, in dem die Bevölkerungsgruppen zunehmend konsensunfähiger zu werden scheinen und eine Identifikation mit dem demokratischen Rechtsstaat scheinbar nur noch stattfindet, wenn die eigene Auffassung zu 100% durchgesetzt wird. Die Konsensfindung misslingt auch in den Volksvertretungen in vielen Fällen. Trotzdem ist sie Aufgabe des repräsentativen parlamentarischen Systems.

Im Gesetzgebungsverfahren durch Volksentscheid ist sie bisher

nicht vorgesehen. Der Verfassungsgeber hat insoweit auf den mündigen Bürger und die mündige Bürgerin vertraut, dass er oder sie bei Unterstützung eines Volksbegehrens und Abstimmung über einen Volksentscheid verantwortungsbewusst für die gesamte Bevölkerung denkt und entscheidet.

Die bisher in Berlin durchgeführten Volksbegehren und Volksentscheide bestätigen das Vertrauen des Verfassungsgebers weitgehend. Der Volksentscheid im Jahre 2008 über einen sonstigen Beschluss des Abgeordnetenhauses „Tempelhof bleibt Verkehrsflughafen“ war erfolglos, weil nur 21,7% der Stimmberechtigten zugestimmt hatten.<sup>47</sup>

Der Volksentscheid aus dem Jahre 2009 über die Einführung des Wahlpflichtfaches Ethik/Religion kam nicht zustande, weil 51,4% der Teilnehmer mit „Nein“ und nur 48,4% mit „Ja“ stimmten.<sup>48</sup>

Das Volksbegehren über die Aufhebung des Rauchverbots in Gaststätten aus dem gleichen Jahr 2009 scheiterte, weil es nur rund 2,5% Zustimmung erhielt.<sup>49</sup>

Der Volksentscheid über die Offenlegung der Teilprivatisierungsverträge bei den Berliner Wasserbetrieben wurde am 13. Februar 2011 mit 27% der Stimmberechtigten angenommen.<sup>50</sup>

Das Volksbegehren „Grundschulkindern, leben und lernen in der Ganztagschule, 1+ für Berlin“ im Jahre 2011 erreichte mit nur 1,3% das notwendige Quorum nicht.<sup>51</sup>

Das Volksbegehren über die „Durchsetzung eines landesplanerischen Nachtflugverbots am Flughafen Berlin Brandenburg International (BER)“ im Jahre 2012 erhielt nur 5,6% Zustimmung.<sup>52</sup>

Beim Volksentscheid über die „Rekommunalisierung der Berliner Energieversorgung“ am 3. November 2013 stimmten zwar 24,1% der Stimmberechtigten mit „Ja“, aber für einen Erfolg wären 25% nötig gewesen.<sup>53</sup>

Der Volksentscheid „Erhalt des Tempelhofer Feldes“, der zeitgleich mit den Wahlen zum 8. Europäischen Parlament stattfand, wurde mit 29,7% der Stimmberechtigten angenommen.<sup>54</sup> Für den gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Entwurf des Abgeordnetenhauses stimmten 18,8%.

Der Gesamtüberblick zeigt, dass die Stimmberechtigten bei Volksbegehren und Volksentscheiden durchaus differenzieren. Das System der parlamentarischen Demokratie ist durch die Parallelität von Gesetzgebung durch das Parlament und Gesetz-

47 Bek. des Landesabstimmungsleiters vom 6.5. 2008 ABl. S. 1210

48 Bek. des Landesabstimmungsleiters vom 5.5. 2009 ABl. S. 1186

49 Bek. des Landesabstimmungsleiters vom 9.6. 2009 ABl. S. 1378

50 Bericht der Landesabstimmungsleiterin vom 13.2.2011

51 Pressemitteilung der Landesabstimmungsleiterin vom 24.11.2011

52 Pressemitteilung der Landesabstimmungsleiterin vom 11.10.2012

53 Bericht der Landesabstimmungsleiterin vom 3.11.2013

54 Bericht der Landesabstimmungsleiterin vom 25.5.2014

gebung durch Volksentscheid nicht ernsthaft in Frage gestellt. Schon die Anzahl der durchgeführten Volksbegehren und Volksentscheide zeigt, dass der Weg der Volksgesetzgebung der Ausnahmefall geblieben ist, obwohl diese Möglichkeit spätestens seit dem Ausführungsgesetz, dem Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vom 11. Juni 1997, also vor rund achtzehn Jahren eröffnet wurde. Auch die durch die Verfassung eröffnete Möglichkeit der Volksinitiative nach Art. 61 VvB ohne nachfolgendes Volksbegehren ist eine Ausnahme geblieben. Die anderen Formen der Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger bei der politischen Meinungsbildung, sei es durch eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit an Gesetzesvorschlägen oder anderen Vorhaben, sei es durch den Einfluss der öffentlichen, durch Meinungsforschungsinstitute festgestellten Meinung zu politischen Sachfragen, sei es durch die Mitwirkung in Parteien und durch Parteien, sind wesentlich bedeutsamer. Auf der kommunalen Ebene kommen noch weitere Instrumente der Mitwirkung hinzu: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nach Art. 72 Abs. 2 VvB und §§ 45, 46 des Bezirksverwaltungsgesetzes<sup>55</sup>, die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit und die öffentliche Auslegung beim Bebauungsplanverfahren nach § 3 BauGB<sup>56</sup>, die öffentliche Auslegung bei Planfeststellungen nach § 73 Abs. 3 Satz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes<sup>57</sup>, die Unterrichtung der Einwohnerschaft nach § 41, die Abhaltung einer Einwohnerversammlung nach § 42, die Einwohnerfragestunde nach § 43 und der Einwohnerantrag nach § 44 Bezirksverwaltungsgesetz.

Durch den vom Senat vorgelegten Entwurf eines „Gesetzes über eine Befragung zur Bewerbung um Olympische und Paralympische Spiele“ in Berlin<sup>58</sup> ist ein weiteres Instrument der Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger hinzugekommen. Nach dem Gesetzentwurf sollen im Rahmen einer das Abgeordnetenhaus und den Senat rechtlich nicht bindenden Abstimmung die Wahlberechtigten sich mit „Ja“ oder „Nein“ zu einer möglichen Bewerbung Berlins äußern. Bis auf die fehlende Bindung ist der Abstimmungsprozess weitgehend der Abstimmung beim Volksentscheid nachgebildet.

In der öffentlichen Diskussion geäußerte verfassungsrechtliche Bedenken gegen ein solches Gesetz erscheinen nicht gerecht-

55 Bezirksverwaltungsgesetz in der Neufassung vom 10.11.2011 GVBl. S. 692

56 Baugesetzbuch Neubek. vom 23.9.2004 BGBl. I S. 2412, mit späteren Änderungen

57 § 1 Abs.1 Gesetz über die Berliner Verwaltung vom 8.12.1976 GVBl. S. 2735, 2898 mit dem Verweis auf das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes vom 25.5.1976 GVBl. S. 1173, jeweils mit späteren Änderungen

58 Abghs-Drs. 17/2061 vom 20.1.2015

fertigt. Eine bindende Abstimmung ist nicht beabsichtigt. Eine solche würde in der Tat gegen Artt. 62, 63 VvB verstoßen, die für eine bindende Abstimmung nur, und damit abschließend, das Instrument des Volksentscheids nach Volksbegehren vorsieht. Eine bindende Volksabstimmung „von oben“ zu allgemeinen Gesetzen ist nach der jetzigen Verfassungslage in Berlin nicht zulässig. Andere Länder sehen das in ihren Verfassungen vor: so Art. 60 Abs. 2 und Abs. 3 BWVerf, Art. 70 Abs. 2 Buchst. b) und c) BremVerf, Art. 68 Abs. 3 NRW Verf. Eine das Abgeordnetenhaus und den Senat nicht bindende Abstimmung wird durch VvB nicht ausgeschlossen. In die verfassungsmäßigen Rechte der Volksvertretung und des Senats wird durch eine solche Abstimmung, auch wenn sie eine politische Wirkung hat, nicht eingegriffen. Auch das Instrument der Volksinitiative in Art. 61 VvB schließt zusätzliche gesetzliche Regelungen zur Bürgerbeteiligung nicht aus. Das zeigt schon der Vergleich zu den kommunalen Bürgerbeteiligungen. Die VvB ermöglicht bei den Bezirken den Bürgerentscheid, Art. 72 Abs. 2 VvB. Gleichzeitig sind einfachgesetzlich, also ohne Verankerung in der Verfassung, weitere Beteiligungsmöglichkeiten von der Mitwirkung an Planfeststellungsverfahren bis hin zum Einwohnerantrag im Bezirk geschaffen worden.

Der Gesetzentwurf über eine Befragung zu Olympia und Paralympics beschränkt sich auf die Abstimmung der Wahlberechtigten. Zwingend ist das nicht. Gerade weil es um keine bindende Abstimmung geht, könnte man die Jugendlichen ab 16 bis unter 18 Jahren und die Ausländer mit Hauptwohnsitz in Berlin beteiligen. Bei der nicht bindenden Volksinitiative nach Art. 61 VvB ist das so geregelt. Politisch würde ich es befürworten. Bei den 16- bis 18-Jährigen schon aus dem Grunde, weil sie später Olympische Spiele und Paralympics mit ihren Steuern mitfinanzieren. Für die Ausländer wäre es ein gutes integrationspolitisches Signal, wenn sie immer dann, wenn es keine verfassungsrechtlich zwingenden Gründe wie bei einer allgemeinen Wahl oder beim Volksentscheid gibt, mit abstimmen können. Es gibt auch keine zwingenden praktischen Gründe, die 16- bis 18-Jährigen und die Ausländer auszuschließen. Auch bei den Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen sind die 16- bis 18-Jährigen wahlberechtigt, Art. 70 Abs. 1 Satz 2 VvB. Ebenso sind jetzt schon die EU-Bürgerinnen und -Bürger wahlberechtigt, Art. 70 Abs. 1 Satz

3 VvB. Die Erfassung der Ausländer ohne Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaates der EU ist zwar ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand, aber anhand der Melderegister leistbar. Insgesamt hat sich die Ergänzung der repräsentativen Demokratie durch Elemente der direkten Demokratie in Berlin bewährt. Die dargelegten Mängel beim Zustandekommen des Volksbegehrens durch die jetzige Form der Unterstützung durch Unterschriften und die fehlende Möglichkeit, den Wortlaut des Volksbegehrens und des später zur Abstimmung gestellten Volksentscheids noch zu ändern, können bei politischem Willen nachgebessert werden, ohne dass das Institut des Volksentscheids als solches in Frage gestellt wird.

*Dr. Ehrhart Körting*

*Der Autor*

*Geboren 1942 in Berlin, verheiratet, fünf Kinder. Studium in Berlin und München. 1989/90 und 1999/2000 Mitglied des Abgeordnetenhauses von Berlin. 1992 bis 1997 Vizepräsident des Verfassungsgerichtshofs Berlin. 1997 bis 1999 Justizsenator und 2001 bis 2011 Innensenator (von 2006 bis 2011 zugleich Sportsenator) des Landes Berlin. Beruflich tätig als Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht. Ehrenamtlich tätig als Präsident des Behinderten-Sportverbandes Berlin.*

*Die beste Bildung findet ein gescheiter Mensch auf Reisen.*

Johann Wolfgang von Goethe



## Manfred Macke Reisebüro

Blissestraße 2–6, 10713 Berlin  
(ehemals DAG-Haus)

 **Tel.: 030 821 50 65**

 **Fax: 030 821 23 40**

 **E-Mail: [rsb.m.macke@t-online.de](mailto:rsb.m.macke@t-online.de)**

Tagesfahrten,  
geführte Sonderreisen,  
Privatreisen mit breitem Angebot namhafter Veranstalter

**Speziell führen wir bereits seit 25 Jahren  
Parlaments- und Politikerreisen durch.**



VEREINIGUNG  
EHEMALIGER MITGLIEDER  
DES ABGEORDNETENHAUSES  
VON BERLIN e.V.