

**Zwischenbericht und Antrag des nichtständigen Ausschusses „Erleichterung der Volksgesetzgebung und Weiterentwicklung des Wahlrechts“****Gesetz zur Neuregelung des Volksentscheids****I. Bericht**

Die Bürgerschaft (Landtag) hat mit Beschluss vom 18. Oktober 2007 den nichtständigen Parlamentsausschuss „Erleichterung der Volksgesetzgebung und Weiterentwicklung des Wahlrechts“ eingesetzt. Nach dem Einsetzungsbeschluss hat der Ausschuss unter anderem die Aufgabe, Vorschläge zur Erleichterung der Voraussetzungen der Volksgesetzgebung, insbesondere durch Erleichterungen bei den Eingangsvoraussetzungen und durch Absenkung der Zustimmungsquoren, zu erarbeiten und eine gesetzliche beziehungsweise verfassungsrechtliche Änderung vorzuschlagen.

Der vorliegende Zwischenbericht, einschließlich des Entwurfs des Gesetzes zur Neuregelung des Volksentscheids, gibt die Ergebnisse der Ausschussberatungen zu diesem ersten Themenkomplex wieder. Im Anschluss an diesen ersten Abschnitt wird der Ausschuss seine Arbeit mit den weiteren in dem Einsetzungsbeschluss aufgeführten Aufgaben zur Weiterentwicklung des Wahlrechts fortsetzen.

Der Ausschuss hat sich in intensiven Beratungen, durch die Einholung von Gutachten und eine Expertenanhörung mit der Frage auseinandergesetzt, ob und gegebenenfalls auf welche Weise die Bürgerinnen und Bürger außerhalb der regelmäßigen Wahlen einfacher und weitergehend als bisher Einfluss auf die Handlungen und sonstigen Maßnahmen der Staatsorgane nehmen können sollen. Insbesondere in den letzten 20 Jahren ist die Zahl direktdemokratischer Verfahren bundesweit deutlich angestiegen, womit sich dieses Instrument zu einem praktikablen und ernst zu nehmenden Bestandteil politischer Willensbildung entwickelt hat. In der Bremischen Landesverfassung stehen die Ausübung von Staatsgewalt in Form der Gesetzgebung durch den Volksgesetzgeber und den parlamentarischen Gesetzgeber gleichberechtigt nebeneinander, wobei dem Parlament allerdings nicht wesentliche Aufgaben völlig entzogen werden dürfen. Neben politischen Wertungen sind jedoch bei der Frage der Weiterentwicklung direktdemokratischer Einflussnahmemöglichkeiten auch die Entstehungsgeschichte der einschlägigen Rechtsvorschriften sowie eine angemessene Würdigung der Effektivität und Effizienz der Regelungen in eine kritische Auseinandersetzung mit der verfassungspolitischen Diskussion einzubeziehen.

Die Bremische Landesverfassung hat seit jeher direktdemokratische Verfahren vorgesehen, die sich in ihren Ursprüngen am Vorbild der Weimarer Reichsverfassung orientierten. Eine Konkretisierung erfuhren diese seitdem mehrfach modifizierten Regelungen im Jahre 1969 im Gesetz über das Verfahren beim Volksentscheid. Das Verfahren ist in Bremen zweistufig geregelt. Das Volksbegehren ist hierbei notwendige Vorstufe des Volksentscheids und muss damit inhaltlich alle Voraussetzungen erfüllen, die für den Volksentscheid gelten. In Abgrenzung hierzu ist in Bremen das Instrument des Bürgerantrags als völlig eigenständiges Institut geregelt. Er unterliegt anderen inhaltlichen sowie Zulässigkeitsvoraussetzungen als Volksbegehren und Volksentscheid und unterscheidet sich auch in seinen möglichen Auswirkungen. Im Gegensatz zum bremischen Aufbau ist in den meisten anderen Bundesländern das Verfahren beim Volksentscheid dreistufig aufgebaut. Die mit dem bremischen Bürgerantrag in einigen Punkten vergleichbare Volksinitiative ist dann dem Verfahren von Volksbegehren und Volksentscheid vorgeschaltet. Eine Verknüpfung beider Institute in Bremen, etwa durch die Anrechnung von Unterstützerstimmen, führt in einem solchen Fall zu notwendigen Anpassungen des Bürgerantragsverfahrens an das Verfahren beim Volksentscheid.

Wie in den meisten anderen Bundesländern auch, sind wesentliche Bestandteile der Regelungen über das Verfahren beim Volksentscheid die Höhe der Beteiligungs- und Zustimmungsquoren bei Volksbegehren und Volksentscheid, die Frage des zulässigen Regelungsgegenstandes und nicht zuletzt die Reichweite und Ausgestaltung des Haushaltsvorbehalts. Neben einigen verfahrensrechtlichen Fragen waren diese drei Themenkomplexe die inhaltlichen Schwerpunkte in den Ausschussberatungen.

Eingangsvoraussetzung und damit erste Hürde eines jeden erfolgreichen Verfahrens der Volksgesetzgebung ist die Erreichung der im Gesetz festgelegten Beteiligungs- und Zustimmungsquoren. Die Bremische Landesverfassung und entsprechend das Gesetz über das Verfahren beim Volksentscheid unterscheiden diesbezüglich zwischen Volksbegehren und Volksentscheiden über einfachgesetzliche Regelungen sowie solchen über verfassungsändernde Gesetzesvorhaben. Die Auffassungen über eine mögliche Absenkung dieser Quoren lagen innerhalb des Ausschusses weit auseinander. Sie reichten von einem gänzlichen Verzicht auf jegliche Quoren bis hin zu einer Beibehaltung der bisherigen Regelungen zumindest für den verfassungsändernden Bereich. Abzuwägen waren hier der einhellige Wunsch nach einer Vereinfachung der Zugangsvoraussetzungen auf der einen Seite und die Einhaltung einer Entscheidungsbasis mit hinreichender demokratischer Legitimation auf der anderen Seite.

Die Reichweite des durch Volksbegehren und Volksentscheid zulässigerweise zu regelnden Gegenstandes ist nach der bisherigen Gesetzesfassung wie auch in den meisten anderen Bundesländern auf die Vorlage von Gesetzentwürfen beschränkt. Dies entspricht auch der systematischen Zuordnung der Regelungen über Volksbegehren und Volksentscheid in der Landesverfassung im Abschnitt über die Gesetzgebung. Daneben ist ein Antrag auf Beendigung der Wahlperiode zulässig (ebenso in Berlin, Brandenburg, Rheinland-Pfalz). Es wurde innerhalb des Ausschusses zur Diskussion gestellt, den zulässigen Regelungsgegenstand auch auf sonstige Fragen der parlamentarischen Zuständigkeit zu erweitern. Dies ist bisher lediglich im Verfahren des Bürgerantrags (in den meisten anderen Bundesländern mit dreistufigem Verfahren in der dem Volksbegehren und Volksentscheid vorgeschalteten Volksinitiative) vorgesehen.

In intensiven Debatten wurde schließlich über die Reichweite des Haushaltsvorbehalts beraten, der solche Gesetzesvorhaben aus dem Zulässigkeitsbereich ausnimmt, die haushaltsrelevante Konsequenzen nach sich ziehen. Ein solcher Haushaltsvorbehalt im Bereich der Volksgesetzgebung ist in unterschiedlicher Ausprägung in allen Landesverfassungen enthalten. Gemeinsam ist allen Ländern, dass der Kernbestand der Finanzgesetzgebung von der Volksgesetzgebung ausgenommen ist. Es besteht insoweit Einigkeit, dass die Volksgesetzgebung in den Ländern ein sachlich limitiertes Recht ist. Bei den Überlegungen zur Erweiterung der Zulässigkeit von Volksgesetzgebung im finanzwirksamen Bereich waren im Zusammenspiel zwischen politisch Gewolltem und rechtlich Machbarem verschiedene Aspekte zu berücksichtigen. Neben bundes- und landesverfassungsrechtlichen Vorgaben, der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte und des Bundesverfassungsgerichts sowie allgemeinen rechtlichen und rechtspolitischen Erwägungen wurde eine Vorgabe angestrebt, die ein größtmögliches Maß an Rechtssicherheit für den parlamentarischen wie für den Volksgesetzgeber und an Vorhersehbarkeit für die Zulässigkeit von Volksinitiativen im finanzwirksamen Bereich bietet. Zur Diskussion standen hierbei im Wesentlichen drei Ansatzpunkte: die Frage der Erheblichkeit des Einflusses einer Gesetzesvorlage auf den Haushalt, die verpflichtende Verknüpfung einer vorgelegten Gesetzesvorlage mit einem Finanzierungsvorschlag und schließlich die Einbeziehung des Volksgesetzgebers in die verfassungsrechtliche Gesamtverantwortung. Für das Land Bremen ist bei diesen Überlegungen zusätzlich zu berücksichtigen, dass es sich nach eigener Auffassung in einer extremen Haushaltsnotlage befindet. Daraus ergeben sich zusätzliche Einschränkungen, die sich aus den Verpflichtungen gegenüber dem Bund und den anderen Ländern erklären.

Der nachfolgende Gesetzentwurf ist das Ergebnis intensiver Beratungen und verfassungspolitischer sowie rechtlicher Diskussionen des Ausschusses. Der Ausschuss konnte sich nicht in allen Fragen auf eine einheitliche Position einigen. Die abweichenden Auffassungen zu einzelnen Punkten werden im Anschluss an den Gesetzentwurf dargestellt.

Da der Gesetzentwurf in seinem ersten Teil Änderungen der Landesverfassung vorsieht, wird hierfür gemäß Artikel 125 Abs. 2 der Landesverfassung die Einsetzung eines nichtständigen Ausschusses im Sinne des Artikels 105 der Landesverfassung erforderlich werden.

## **Gesetz zur Neuregelung des Volksentscheids**

Der Senat verkündet das nachstehende von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

### **Artikel 1**

#### **Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen**

Die Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947 (SaBremR 100-a-1), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. Mai 2006 (Brem.GBl. S. 271), wird wie folgt geändert:

1. In Artikel 69 Abs. 3 werden die Wörter „allgemeiner öffentlicher Ruhetag“ durch die Wörter „gesetzlicher Feiertag“ ersetzt.
2. Artikel 70 wird wie folgt geändert:
  - a) Absatz 1 Buchstabe d wird wie folgt geändert:
    - aa) In Satz 1 werden die Wörter „ein Zehntel“ durch die Wörter „ein Zwanzigstel“ ersetzt.
    - bb) Satz 4 wird wie folgt geändert:

Der Punkt am Ende von Satz 4 wird gestrichen und die Wörter „oder wenn die Vertrauenspersonen keinen Antrag auf Durchführung des Volksentscheids gestellt haben.“ eingefügt.
    - cc) Nach Satz 4 wird folgender Satz 5 angefügt:

„Wird der begehrte Gesetzentwurf in veränderter, jedoch dem Anliegen des Volksbegehrens nicht widersprechender Weise angenommen, so stellt die Bürgerschaft auf Antrag der Vertrauenspersonen die Erledigung des Volksbegehrens fest.“
    - dd) Der bisherige Satz 5 wird Satz 6.
  - b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„Ein Volksentscheid über den laufenden Haushaltsplan, über Bezüge oder Entgelte öffentlich Bediensteter oder vergleichbarer Personen und über Steuern, Abgaben, Beiträge und Gebühren sowie über Einzelheiten solcher Gesetzesvorlagen ist unzulässig. Finanzwirksame Volksentscheide mit Wirkung für zukünftige Haushaltspläne sind zulässig, soweit diese die Struktur eines zukünftigen Haushalts nicht wesentlich verändern, den verfassungsrechtlichen Regelungen des Haushaltsrechts, welchen auch die Bürgerschaft für die Aufstellung des Haushaltsplans unterliegt, entsprechen und zur Gegenfinanzierung keine Haushaltspositionen herangezogen werden, die gesetzlich, vertraglich oder auf andere Weise rechtlich gebunden sind.“
3. Artikel 71 wird wie folgt geändert:
  - a) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 1; in dem neuen Absatz 1 werden nach dem Wort „Gesetzentwurf“ die Wörter „mit Begründung“ eingefügt.
  - b) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 angefügt:

„Finanzwirksame Volksentscheide mit Wirkung für zukünftige Haushalte haben einen Finanzierungsvorschlag zu enthalten. Diese Gegenfinanzierung ist in Anlehnung an die allgemeinen Regelungen des Haushaltsrechts darzustellen und dem Gesetzentwurf beizufügen.“
4. In Artikel 72 Abs. 1 werden die Wörter „mindestens ein Viertel der Stimmberechtigten“ durch die Wörter „mindestens ein Fünftel der Stimmberechtigten“ ersetzt.
5. Artikel 73 wird wie folgt geändert:
  - a) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 1.
  - b) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 angefügt:

„(2) Ein durch Volksentscheid beschlossenes Gesetz kann während einer laufenden Wahlperiode innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten nur geändert oder aufgehoben werden

    1. durch einen Volksentscheid nach Artikel 70 Abs. 1 Buchstabe b oder d,
    2. durch die Bürgerschaft mit verfassungsändernder Mehrheit.“

6. In Artikel 76 Abs. 3 werden die Wörter „allgemeinen öffentlichen Ruhetag“ durch die Wörter „gesetzlichen Feiertag“ ersetzt.

## Artikel 2

### Änderung des Gesetzes über das Verfahren beim Volksentscheid

Das Gesetz über das Verfahren beim Volksentscheid vom 27. Februar 1996 (Brem.GBl. S. 41, 1997 S. 323 – 112-a-1), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Dezember 1998 (Brem.GBl. 1999 S. 1, 24), wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:
  - a) Im ersten Teil, zweiter Abschnitt, wird folgende Angabe „§ 8 a Beratung“ eingefügt.
  - b) Im ersten Teil, zweiter Abschnitt, werden nach den Wörtern „§ 13 Bekanntmachung“ die Wörter „, Beginn der Eintragsfrist“ angefügt.
2. § 1 Abs. 1 Nr. 4 Satz 1 wird wie folgt geändert:
  - a) Es werden die Wörter „ein Zehntel“ durch die Wörter „ein Zwanzigstel“ ersetzt.
  - b) Die Wörter „und der begehrte Gesetzentwurf in der Bürgerschaft nicht unverändert angenommen worden ist“ werden durch die Wörter: „es sei denn, die Vertrauenspersonen haben keinen Antrag auf Durchführung des Volksentscheids gestellt, oder der begehrte Gesetzentwurf ist in der Bürgerschaft unverändert angenommen worden oder in veränderter, jedoch dem Anliegen des Volksbegehrens nicht widersprechender Weise angenommen und die Erledigung des Volksbegehrens auf Antrag der Vertrauenspersonen von der Bürgerschaft festgestellt worden.“ ersetzt.
3. § 2 wird wie folgt geändert:
  - a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Der Volksentscheid findet vier Monate nach Eintritt der Voraussetzungen, die ihn erforderlich machen (§ 1), an dem folgenden Sonntag oder gesetzlichen Feiertag statt. Liegt dieser Termin in einem Zeitraum von fünf Monaten vor oder einem Monat nach einer Wahl zur Bürgerschaft, zum Deutschen Bundestag oder zum Europäischen Parlament, so findet der Volksentscheid am Tag dieser Wahl statt, wenn die Antragsteller dies beantragen.“
  - b) Dem Absatz 2 wird folgender Satz 3 angefügt:

„Sofern die Bürgerschaft einen eigenen Gesetzentwurf zum Gegenstand des Volksentscheids vorlegt, ist dieser mit Begründung in die Bekanntmachung aufzunehmen.“
  - c) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Die Stimmberechtigten erhalten von der Gemeindebehörde vor der Abstimmung ein von der Bürgerschaft erstelltes Informationsheft, in dem die Bürgerschaft und die Initiatoren des Volksbegehrens in gleichem Umfang Stellung nehmen. Die Bürgerschaft nimmt als Ganze oder nach Fraktionen getrennt Stellung. Der Anteil der Stellungnahmen der Fraktionen an der gesamten Stellungnahme der Bürgerschaft entspricht der Sitzverteilung der Fraktionen in der Bürgerschaft.“
  - d) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4.
4. § 3 wird wie folgt geändert:
  - a) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Stehen mehrere Gesetzentwürfe, die den gleichen Gegenstand betreffen, zur Abstimmung, so sind sie auf einem Stimmzettel gemeinsam aufzuführen. Ihre Reihenfolge richtet sich nach der vom Landeswahlausschuss festgestellten Zahl der insgesamt abgegebenen Eintragungen zum jeweils zugrunde liegenden Volksbegehren. Hat die Bürgerschaft einen eigenen Gesetzentwurf zur Abstimmung vorgelegt, so wird dieser nach den mit dem Volksbegehren gestellten Gesetzentwürfen aufgeführt. § 2 Abs. 4 ist für jeden dieser Gesetzentwürfe anzuwenden. Die abstimmende Person kann zu

jedem einzelnen Gesetzentwurf kenntlich machen, ob sie ihn dem geltenden Recht vorzieht (Ja-Stimme) oder nicht (Nein-Stimme). Zusätzlich kann sie kenntlich machen, welchen der Gesetzentwürfe sie vorzieht für den Fall, dass zwei oder mehr Gesetzentwürfe jeweils die erforderliche Zustimmung erreichen (Stichfrage).“

b) Der bisherige Absatz 4 wird Absatz 5.

5. § 4 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) Die bisherigen Nummern 1 und 2 werden aufgehoben.

bb) Die bisherigen Nummern 3 bis 7 werden zu den Nummern 1 bis 5.

b) In Absatz 2 wird das Wort „Umschlag“ durch das Wort „Stimmzettelumschlag“ ersetzt.

6. § 6 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 Satz 2 werden die Wörter „ein Viertel“ durch die Wörter „ein Fünftel“ ersetzt.

b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Hat von mehreren zur Abstimmung stehenden Gesetzentwürfen nur ein Gesetzentwurf die erforderliche Zustimmung erreicht, so ist dieser Gesetzentwurf angenommen. Haben zwei oder mehr Gesetzentwürfe die erforderliche Zustimmung erreicht, so ist von diesen der Gesetzentwurf angenommen, der bei der Stichfrage die Mehrheit der gültigen Stimmen enthält. Ergibt sich bei der Stichfrage Stimmgleichheit, so ist der Gesetzentwurf angenommen, der die meisten gültigen Ja-Stimmen erhalten hat. Ist die Zahl der gültigen Ja-Stimmen für mehrere Gesetzentwürfe gleich, so ist derjenige angenommen, der nach Abzug der auf ihn entfallenen Nein-Stimmen die größte Zahl der Ja-Stimmen auf sich vereinigt.“

7. Nach § 8 wird folgender § 8 a eingefügt:

„§ 8 a

Beratung

Die Initiatoren eines Volksbegehrens können sich durch die Bürgerschaft beraten lassen. Die Beratung, zu der auch der Senat hinzugezogen wird, soll verfassungs-, haushalts- und verfahrensrechtliche Voraussetzungen und Fragen umfassen. Gebühren und Auslagen werden nicht erhoben.“

8. § 9 wird wie folgt geändert:

a) Der bisherige Wortlaut wird Satz 1.

b) Der neue Satz 1 Nr. 1 wird wie folgt gefasst:

„1. über den laufenden Haushaltsplan, über Bezüge oder Entgelte öffentlich Bediensteter oder vergleichbarer Personen und über Steuern, Abgaben, Beiträge und Gebühren sowie über Einzelheiten solcher Gesetzesvorlagen (Artikel 70 Abs. 2 Satz 1 der Landesverfassung)“.

c) Nach Satz 1 wird folgender Satz 2 angefügt:

„Finanzwirksame Volksbegehren mit Wirkung für zukünftige Haushaltspläne sind zulässig, soweit diese die Struktur eines zukünftigen Haushalts nicht wesentlich verändern, den verfassungsrechtlichen Regelungen des Haushaltsrechts, welchen auch die Bürgerschaft für die Aufstellung des Haushaltsplans unterliegt, entsprechen und zur Gegenfinanzierung keine Haushaltspositionen herangezogen werden, die gesetzlich, vertraglich oder auf andere Weise rechtlich gebunden sind (Artikel 70 Abs. 2 Satz 2 der Landesverfassung).“

9. § 10 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Nummer 1 werden die Wörter „erläutert sein soll“ durch die Angabe „erläutert ist, der den Bestimmungen des Art. 71 Abs. 2 der Landesverfassung entsprechen muss, soweit es sich um finanzwirksame Volksbegehren handelt,“ ersetzt.

- bb) In Nummer 2 werden die Wörter „Tag der Geburt“ durch das Wort „Geburtstag“ ersetzt.
- b) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 3 angefügt:
- „(3) Unterschriften eines Bürgerantrags zum gleichen Gegenstand sind, sofern sie den Erfordernissen des Absatzes 2 entsprechen, auf Antrag der Vertrauenspersonen auf das Volksbegehren anzurechnen.“
- c) Die bisherigen Absätze 3 bis 5 werden zu den Absätzen 4 bis 6.
- d) Der neue Absatz 5 wird wie folgt geändert:
- aa) Nach Satz 1 wird folgender Satz 2 angefügt:
- „Ist eine Eintragung im Hinblick auf die Angabe von Familienname, Vorname, Geburtstag oder Anschrift nicht eindeutig, so führt dies abweichend von Satz 1 nicht zu ihrer Ungültigkeit, wenn die Gemeindebehörde die Eintragung anhand des Melderegisters eindeutig einer Person zuordnen kann.“
- bb) Der bisherige Satz 2 wird Satz 3.
10. In § 12 Abs. 3 wird nach dem Wort „Entscheidung“ das Wort „unverzüglich“ eingefügt.
11. In der Überschrift zu § 13 werden nach dem Wort „Bekanntmachung“ die Wörter „, Beginn der Eintragsfrist“ angefügt.
12. § 16 wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 1 Satz 2 werden die Wörter „Tag der Geburt“ durch das Wort „Geburtstag“ ersetzt.
- b) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 angefügt:
- „(2) Das Sammeln von Unterschriften in den Eingangsbereichen öffentlicher Bibliotheken, Volkshochschulen und sonstigen Einrichtungen der Erwachsenenbildung, Bürgerhäusern sowie der öffentlichen Museen ist gestattet, sofern der Einrichtungsleiter seine Einwilligung erteilt hat. Die Einwilligung kann verweigert oder die Genehmigung entzogen werden, wenn der normale Geschäftsbetrieb durch die Sammlung beeinträchtigt wird.“
- c) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3.
13. § 17 wird wie folgt geändert:
- a) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 1.
- b) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 angefügt:
- „(2) Ist eine Eintragung im Hinblick auf die Angabe von Familienname, Vorname, Geburtstag oder Anschrift nicht eindeutig, so führt dies abweichend von Absatz 1 Nr. 1 nicht zu ihrer Ungültigkeit, wenn die Gemeindebehörde die Eintragung anhand des Melderegisters eindeutig einer Person zuordnen kann.“
14. In § 19 Abs. 2 werden die Wörter „ein Zehntel“ werden durch die Wörter „ein Zwanzigstel“ ersetzt.
15. § 21 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
- aa) Die Angabe „zwei“ wird durch die Angabe „vier“ ersetzt.
- bb) Vor den Wörtern „als Ablehnung“ werden die Wörter „vorbehaltlich des Absatzes 3“ eingefügt.
- b) Nach Absatz 2 werden folgende Absätze 3 bis 5 angefügt:
- „(3) Die Bürgerschaft kann den Gesetzentwurf in veränderter, jedoch dem Anliegen des Volksbegehrens nicht widersprechender Weise annehmen und die Erledigung des Volksbegehrens auf Antrag der Vertrauenspersonen feststellen. Der Beschluss ist den Vertrauenspersonen und dem Senat zuzustellen.“

(4) Der Antrag auf Durchführung des Volksentscheids ist durch zwei Vertrauenspersonen innerhalb von einem Monat nach Ablauf der Frist nach Absatz 2 an den Senat zu richten. Der Senat teilt der Bürgerschaft den Antrag unverzüglich mit. Nach Ablauf der Frist findet der Volksentscheid nicht statt (Artikel 70 Abs. 1 Buchstabe d Satz 4 der Landesverfassung).

(5) Die in Absatz 2 genannte Frist läuft für zwei Monate nicht, wenn die Bürgerschaft dies auf Vorschlag der Vertrauensleute beschließt. Der Vorschlag ist durch zwei Vertrauenspersonen schriftlich an die Präsidentin oder den Präsidenten der Bürgerschaft zu richten.“

16. § 22 Abs. 5 wird wie folgt gefasst:

„(5) In § 19 Abs. 4 tritt an die Stelle der Zahl der Wahlberechtigten im Lande die bei der letzten Bürgerschaftswahl im Wahlbereich Bremen amtlich festgestellte Zahl der Wahlberechtigten zur Stadtbürgerschaft.“
17. § 23 Nr. 2 wird wie folgt geändert:
  - a) Die Wörter „ein Zehntel“ werden durch die Wörter „ein Zwanzigstel“ ersetzt.
  - b) Nach dem Wort „stellt“ wird ein Komma eingefügt und die Wörter „und der begehrte Ortsgesetzentwurf in der Stadtbürgerschaft nicht unverändert angenommen worden ist“ werden durch die Wörter „es sei denn, die Vertrauenspersonen haben keinen Antrag auf Durchführung des Volksentscheids gestellt, oder der begehrte Ortsgesetzentwurf ist in der Stadtbürgerschaft unverändert angenommen worden oder in veränderter, jedoch dem Anliegen des Volksbegehrens nicht widersprechender Weise angenommen und die Erledigung des Volksbegehrens auf Antrag der Vertrauenspersonen von der Stadtbürgerschaft festgestellt worden“ ersetzt.
18. § 24 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„§ 9 Satz 1 Nr. 1 und 3 sowie Satz 2 bleiben unberührt.“
19. § 27 wird wie folgt geändert:
  - a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
    - aa) Nach Nummer 4 wird folgende Nummer 5 angefügt:

„5. die Vertrauenspersonen (§ 20),“
    - bb) Die bisherigen Nummern 5 bis 8 werden zu den Nummern 6 bis 9.
  - b) In Absatz 2 werden die Wörter „Absatz 1 Nr. 2 bis 6“ durch die Wörter „Absatz 1 Nr. 2 bis 7“ ersetzt.
20. Anlage 1 (zu § 10 Abs. 2 Nr. 2) wird wie folgt geändert:
  - a) In der Kopfzeile der Unterstützungsliste werden die Wörter „Tag der Geburt“ durch das Wort „Geburtstag“ ersetzt.
  - b) In Nr. 2 der Bestätigung durch die Gemeindebehörde wird die Angabe „§ 10 Abs. 4 Satz 1“ durch die Angabe „§ 10 Abs. 5 Satz 1“ ersetzt.
21. In Anlage 2 (zu § 14 Abs. 2) werden in der Kopfzeile die Wörter „Tag der Geburt“ durch das Wort „Geburtstag“ ersetzt.

### **Artikel 3**

#### **Änderung des Gesetzes über das Verfahren beim Bürgerantrag**

§ 4 des Gesetzes über das Verfahren beim Bürgerantrag vom 20. Dezember 1994 (BremGBL. S. 325 – 1100-f-1), das zuletzt durch Gesetz vom 14. Dezember 2004 (Brem.GBL. S. 598) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 5 Satz 2 erhält folgende Fassung:

„Sie sind frühestens sechs Monate nach Abschluss des Antragsverfahrens zu vernehmen.“
- b) Folgender Absatz 6 wird angefügt:

„(6) Absatz 5 gilt nicht, sofern nach Abschluss des Antragsverfahrens innerhalb einer Frist von sechs Monaten ein Volksbegehren zum gleichen Gegenstand

durchgeführt werden soll. In diesem Fall müssen der Text des Bürgerantrags und die Unterschriftsbögen den Erfordernissen des § 10 Abs. 2 Nr. 1 und 2 des Gesetzes über das Verfahren beim Volksentscheid entsprechen.“

#### **Artikel 4**

##### **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

##### *Begründung*

#### **A. Allgemeines**

##### **Bedeutung der Volksgesetzgebung und Ziel des Ausschusses**

Der nichtständige Ausschuss „Erleichterung der Volksgesetzgebung und Weiterentwicklung des Wahlrechts“ hat sich in seinem ersten Arbeitsabschnitt mit Fragen der direkten Demokratie und der Volksgesetzgebung im Land Bremen auseinandergesetzt.

Direkte Demokratie kann in Ergänzung zur repräsentativen Demokratie einen Rahmen bieten, um die Teilnahmefähigkeiten von Bürgerinnen und Bürgern zur Entfaltung zu bringen und deren Mitwirkungsansprüche ernst zu nehmen. Sie ist in den vergangenen Jahren immer bedeutsamer geworden. Das zeigt sich nicht zuletzt an der zunehmenden Zahl von Referendenabstimmungen und der öffentlichen Aufmerksamkeit, die die EU-Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden sowie jüngst in Irland erfahren haben.

In der Bremischen Landesverfassung (Art. 66 Abs. 2 Buchstabe a, Art. 67 Abs. 1) stehen die Ausübung von Staatsgewalt in Form der Gesetzgebung durch den Volksgesetzgeber und den parlamentarischen Gesetzgeber gleichberechtigt nebeneinander. Allerdings dürfen, abgeleitet aus dem Homogenitätsprinzip des Art. 28 Abs. 2 Satz 2 und 3 GG der Bürgerschaft (Landtag) durch plebiszitäre Entscheidungsformen nicht wesentliche Aufgaben völlig entzogen werden. Auch der Vollzug der Gesetze kann nicht auf das Volk übertragen werden. Übereinstimmung besteht insoweit, dass Volksbegehren und Volksentscheid Aufgaben der Verfassungs- und Gesetzgebung sowie die Auflösung der Landesparlamente ausüben dürfen.

Volksgesetzgebung und andere Formen direkter Demokratie müssen sich einpassen in den Rahmen, den die Verfassung gerade auch mit dem Gebot der funktionsgerechten Gewaltenteilung zieht. Sie dürfen das vorgeschriebene Gleichgewicht zwischen den Teilen öffentlicher Gewalt nicht gefährden. Die Kernbereiche und grundlegenden Funktionsvoraussetzungen von Exekutive, Parlament und unabhängiger Rechtsprechung sind bei der Ausgestaltung plebiszitärer Kompetenzen zu beachten.

Bei der Neuordnung dieses Bereichs sind die Chancen und Vorteile direkter Demokratie mit den ihr gesetzten Grenzen in Einklang zu bringen. Wenn das Volk sich in Abstimmungen hoheitlich artikuliert, etwa Gesetzesbeschlüsse fasst, so wird öffentliche Gewalt ausgeübt, die allen verfassungsrechtlichen Bindungen unterliegt. Auch der demokratische Souverän – das Volk – muss sich im staatlichen Raum in die Kompetenzordnung einfügen. Plebiszitäre Formen sind Bereicherungen im System der Gewaltenteilung, Plebiszite mit hoheitlicher Wirkung sind ein Bestandteil ausgeübter öffentlicher Gewalt. Damit ist das im Volksbegehren und Volksentscheid organisierte Volk ein weiterer Teilnehmer im verfassungsrechtlichen System der Gewaltenteilung, hat sich insofern auch der Kontrolle durch die unabhängige Rechtsprechung zu stellen.

Ziel des Gesetzesentwurfes ist es, im verfassungsrechtlich zulässigen und politisch gewollten Rahmen der Volksgesetzgebung in Bremen neue Möglichkeiten zu eröffnen, indem die Voraussetzungen erleichtert und der inhaltliche Rahmen möglicher Gesetzgebungsgegenstände erweitert wird.

In Bremen ist das Instrument des Volksentscheids in der Landesverfassung im Wesentlichen in den Artikeln 69 bis 76 geregelt. Die einfachgesetzliche Ausgestaltung dieser landesverfassungsrechtlichen Vorgaben findet sich im Gesetz über das Verfahren beim Volksentscheid, das zusätzlich Form und Verfahren näher ausgestaltet. Den inhaltlichen Gleichklang zwischen beiden – also Landesverfassung und einfachgesetzlicher Regelung – hat der Ausschuss beibehalten. Das Änderungsgesetz besteht aus vier Teilen. In seinem ersten Artikel werden die notwendigen Änderungen der Landesverfassung vorgenommen. In seinem zweiten Artikel werden, korrespondie-



rend mit den Änderungen der Landesverfassung, die einfachgesetzlichen Vorschriften angepasst und weitere hieraus resultierende Änderungen in dem Verfahren ausgeführt. Der dritte Artikel enthält Änderungen in dem Gesetz über das Verfahren beim Bürgerantrag, die sich als notwendige Folgeanpassungen aus Änderungen im Gesetz über das Verfahren beim Volksentscheid ergeben. Artikel 4 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

## **B. Im Einzelnen**

### **Zum Gesetzentwurf**

#### **Zu Artikel 1**

#### **Änderungen der Bremischen Landesverfassung**

##### Zu Nr. 1 (Art. 69)

Bei der Änderung in Art. 69 handelt es sich um eine redaktionelle Anpassung. In einigen Gesetzen jüngerer Datums sind die Wörter „allgemeiner öffentlicher Ruhetag“ bereits durch die Wörter „gesetzlicher Feiertag“ ersetzt worden. Im Zuge dieser Gesetzesänderung soll dies nun auch für die Landesverfassung und die entsprechenden Vorschriften im Ausführungsgesetz gelten. Die Änderung findet sich gleich lautend in allen weiteren Vorschriften der Landesverfassung oder des Ausführungsgesetzes, in denen dieser Begriff verwendet wird.

##### Zu Nr. 2 (Art. 70)

In Abs. 1 Buchstabe d Satz 1 wird eine Änderung der für einen Volksentscheid notwendigen Quoren vorgenommen. Ziel des Änderungsgesetzes ist es unter anderem, die Voraussetzungen für Volksentscheide zu erleichtern. Durch eine Absenkung der Quoren ist es für die Antragsteller leichter, eine ausreichende Unterstützung für ihr Begehren zu erreichen. Bei den Quoren in Art. 70 Abs. 1 Buchstabe d handelt es sich zunächst um die erforderliche Anzahl von Unterstützerstimmen, die im Vorfeld eines Volksentscheids erreicht werden müssen, um einen Volksentscheid überhaupt durchführen zu können. Abgesenkt wurden jedoch nur die Quoren für einfachgesetzliche Entwürfe. Die Quoren für die Zustimmung zur Änderung der Landesverfassung wurden beibehalten.

Neu geregelt wird zudem, dass die Vertrauenspersonen eines Volksbegehrens einen Antrag auf Durchführung des Volksentscheids stellen müssen. Diese Neuregelung stellt eine Abkehr vom bisherigen Automatismus im Verfahren der Volksgesetzgebung dar.

Weiterhin soll die bisherige sehr starre Regelung, nach der das Stattfinden eines Volksentscheids in den Fällen des Buchstabens d davon abhängt, ob die Bürgerschaft den vorgelegten Entwurf unverändert annimmt, etwas geöffnet werden. Die bisherige Regelung erfasste nicht, dass die Bürgerschaft im Diskurs und in Abstimmung mit den Vertrauenspersonen einen vorgelegten Entwurf zwar in den wesentlichen Punkten akzeptiert, aber durch kleinere Modifikationen zu einem für beide Seiten konsensfähigen Vorschlag umgestaltet, wodurch das aufwendige Verfahren eines Volksentscheids vermieden werden könnte. Nach der neuen Regelung wird Bürgerschaft und Vertrauenspersonen die Möglichkeit eröffnet, auf einer einvernehmlichen Basis zu einem geeinten Gesetzesentwurf zu kommen, ohne dass ein Vorschlag in Gänze abgelehnt werden oder zum Gegenstand eines Volksentscheids gemacht werden muss. Die Voraussetzung, dass das Volksbegehren nur im Einvernehmen mit den Vertrauenspersonen in veränderter Form angenommen werden kann, stellt sicher, dass ihrem Anliegen entsprochen wird. Auch kann die Bürgerschaft die Erledigung des ursprünglichen Volksbegehrens nur auf Antrag der Vertrauenspersonen feststellen, sodass der Ausgang oder Fortgang des Verfahrens in den Händen der Vertrauenspersonen liegt. Diese Änderung gilt für einfachgesetzliche Gesetzentwürfe ebenso wie für verfassungsändernde.

Der neu gefasste Abs. 2 enthält eine inhaltliche Erweiterung zulässiger Volksentscheide mit finanzwirksamem Inhalt. Zwar werden in Satz 1 der laufende Haushaltsplan sowie bestimmte Einzelfragen wie auch bisher dem Volksentscheid entzogen. In der neuen Fassung erklärt Satz 2 jedoch für zukünftige Haushaltspläne finanzwirksame Volksentscheide für zulässig, sofern die genannten Bedingungen eingehalten werden. Zunächst dürfen finanzwirksame Volksentscheide die Struktur eines zukünftigen Haushaltsplans nicht wesentlich verändern. Hierbei handelt es sich um ein durch die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs sowie weiterer Landesverfassungsgerichte für

diesen Bereich geprägtes Kriterium. Weiterhin stellt Satz 2 klar, dass der Volksgesetzgeber, sofern er einen Volksentscheid mit finanzwirksamem Inhalt vorlegt, denselben verfassungsrechtlichen Grundsätzen unterworfen ist wie der parlamentarische Gesetzgeber. Dabei handelt es sich sowohl um bundes- (insbesondere Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1, Art. 109 Abs. 2 Grundgesetz) als auch um landesverfassungsrechtliche (insbesondere Art. 102, Art. 119, Art. 131 a der Landesverfassung) Vorschriften sowie um ergänzende Kriterien, denen sich der parlamentarische Gesetzgeber im Land Bremen in Anlehnung an das Urteil des Verfassungsgerichtshofs von Berlin vom 31. Oktober 2003 für die Aufstellung seiner Haushalte unterworfen hat. Damit wird der Volksgesetzgeber nicht nur in gleicher Weise wie der parlamentarische Gesetzgeber der durch Grundgesetz und Landesverfassung formulierten Haushaltsverantwortung unterworfen, sondern zudem auch bei der Volksgesetzgebung der Haushaltsnotlage des Landes Bremen Rechnung getragen. Zudem legt Satz 2 fest, dass zur Gegenfinanzierung finanzwirksamer Volksentscheide keine bereits gebundenen Haushaltspositionen herangezogen werden dürfen. Dieser Gedanke berücksichtigt, dass Haushaltsmittel aufgrund bestimmter Verpflichtungen, die der Gesetzgeber eingegangen ist, zu einem Teil bereits auch für die Zukunft festgelegt sind und nicht der Disponibilität unterliegen.

Zu Nr. 3 (Art. 71)

Die Ergänzung in dem nunmehr als Abs. 1 gefassten Text dient der Klarstellung und legt die Anforderungen fest, die die Antragsteller hinsichtlich des vorgelegten Gesetzesentwurfs erfüllen müssen.

Der neu eingefügte Abs. 2 verpflichtet den Volksgesetzgeber, sofern er einen finanzwirksamen Volksentscheid vorlegt, dem ausformulierten und begründeten Gesetzesvorschlag einen konkreten, nachvollziehbaren und überprüfbaren Finanzierungsvorschlag beizufügen. Ohne diesen Deckungsvorschlag ist die Vorlage unvollständig. Die Finanzierung kann sowohl aus der angestrebten Gesetzesänderung selbst resultieren, z. B. bei Maßnahmen, die zwar kostenträchtig sind, zugleich aber auch Einnahmen generieren, als auch aus anderen Haushaltspositionen dargestellt werden, sofern die Kriterien des Art. 70 Abs. 2 eingehalten sind.

Zu Nr. 4 (Art. 72)

In Abs. 1 wird das Zustimmungsquorum für Volksentscheide abgesenkt, die eine einfachgesetzliche Gesetzesänderung zum Ziel haben. Damit werden entsprechend dem Ziel des Gesetzesentwurfs die Voraussetzungen für den Erfolg eines Volksentscheids vereinfacht. Parallel zu der Regelung in Art. 70 Abs. 1 Buchstabe d bezüglich der erforderlichen Anzahl der Unterstützerstimmen wird auch in Art. 72 hinsichtlich verfassungsändernder Volksentscheide keine Absenkung des Quorums vorgenommen.

Zu Nr. 5 (Art. 73)

Durch die Neuregelung in Art. 73 wird eine Veränderungssperre für Gesetze eingeführt, die durch Volksentscheid beschlossen worden sind.

Zu Nr. 6 (Art. 76)

Wie schon in Art. 69, wird auch hier eine redaktionelle Anpassung des Begriffs „gesetzlicher Feiertag“ vorgenommen.

## **Zu Artikel 2**

### **Änderung des Gesetzes über das Verfahren beim Volksentscheid**

Zu Nr. 1 (Inhaltsübersicht)

Die Inhaltsübersicht wird um die Vorschrift des § 8 a ergänzt, der neu in das Gesetz aufgenommen worden ist.

Weiterhin wird der Titel des § 13 in Anpassung an seinen geänderten Inhalt auf den Beginn der Eintragsfrist erweitert.

Zu Nr. 2 (§ 1)

In Abs. 1 Nr. 4 Satz 1 wird die erforderliche Anzahl der Unterstützerstimmen abgesenkt, entsprechend der parallelen Regelung in Art. 70 Abs. 1 Buchstabe d der Landesverfassung, um die Erfolgsaussichten von Volksbegehren zu erhöhen, die auf einfachgesetzliche Gesetzesänderungen gerichtet sind.

Zudem wird parallel zur Änderung der Landesverfassung in Art. 70 Abs. 1 Sätze 4 und 5 an dieser Stelle im Ausführungsgesetz das Antragerfordernis für die Durchführung eines Volksentscheids sowie die Möglichkeit aufgegriffen, dass ein Volksbegehren von der Bürgerschaft im Einvernehmen mit den Vertrauenspersonen nicht nur unverändert, sondern auch in veränderter, dem Anliegen nicht widersprechender Weise angenommen werden kann. Mit dem Aufgreifen der verfassungsrechtlichen Vorschrift in § 1 des Ausführungsgesetzes wird dem gewünschten Gleichklang zwischen Ausführungsgesetz und Landesverfassung Rechnung getragen.

Zu Nr. 3 (§ 2)

In Abs. 1 wird die Frist für die Durchführung von Volksentscheiden auf einen Zeitraum von fünf Monaten vor oder einen Monat nach einem der dort genannten sonstigen Wahltermine verlängert, wenn der Volksentscheid dadurch gemeinsam mit dieser Wahl durchgeführt werden kann. Diese Regelung wurde mit Rücksicht auf den organisatorischen Aufwand und die Kosten, aber auch die Chancen einer höheren Beteiligung eingeführt. Voraussetzung für die Zusammenlegung ist allerdings die Beantragung durch die Vertrauenspersonen.

Abs. 2 wird um die formale Regelung ergänzt, dass, sofern die Bürgerschaft einen eigenen Gesetzentwurf vorlegt, auch dieser mit Begründung in die Bekanntmachung aufzunehmen ist. Inhaltlich handelt es sich um eine Selbstverständlichkeit, die lediglich der Klarstellung halber in das Gesetz aufgenommen wurde.

Der neue Abs. 3 schreibt die Einführung eines Informationsheftes sowie dessen inhaltliche Gestaltung vor. Dieses Informationsheft soll es den Bürgern erleichtern, sich über den/die vorgelegten Gesetzentwürfe umfassend zu informieren und sich eine Meinung zu bilden.

Der bisherige Abs. 3 wird in der Konsequenz zu Abs. 4.

Zu Nr. 4 (§ 3)

Der neu eingefügte Abs. 4 stellt klar, dass bei Vorliegen mehrerer Gesetzentwürfe, die den gleichen Gegenstand betreffen, alle Entwürfe auf einem Stimmzettel aufzuführen sind, wobei sich ihre Reihenfolge nach der Anzahl der Unterstützerstimmen richtet.

Zusätzlich ist geregelt, dass die abstimmende Person über jeden vorgelegten Gesetzentwurf abstimmen und sich darüber hinaus mittels einer Stichfrage für den Fall der Stimmgleichheit für den bevorzugten Entwurf entscheiden kann.

In der Konsequenz wird der bisherige Abs. 4 zu Abs. 5.

Zu Nr. 5 (§ 4)

Bei den Änderungen in Abs. 1 handelt es sich um Folgeänderungen zum sich in Überarbeitung befindlichen Wahlgesetz. Der Verzicht auf Wahlumschläge ist eine Anpassung an die Regelungen im Bund und den übrigen Ländern, in denen ebenfalls auf Wahlumschläge verzichtet wird.

Der Begriff „Stimmzettelumschlag“ in Abs. 2 bezieht sich auf das Verfahren bei der Briefwahl. Die Begriffsänderung von „Umschlag“ in „Stimmzettelumschlag“ ist eine Anpassung an die Begrifflichkeiten im Bundesrecht.

Zu Nr. 6 (§ 6)

In Abs. 1 werden, parallel zu den geänderten Regelungen in der Landesverfassung, die Zustimmungsquoren für Volksentscheide über einfachgesetzliche Gesetzesänderungen abgesenkt, um die Erfolgsaussichten zu erhöhen. Auch hier werden aber die Quoren bei verfassungsändernden Gesetzen beibehalten.

Abs. 2 regelt für den Fall des Vorliegens mehrerer Gesetzentwürfe, nach welchem Verfahren ermittelt wird, welcher Gesetzentwurf als angenommen gilt.

Zu Nr. 7 (§ 8 a)

Diese neu eingeführte Vorschrift erleichtert den Initiatoren eines Volksentscheids die Vorbereitung ihres Gesetzentwurfs sowie bei finanzwirksamen Gesetzen die Vorbereitung des Finanzierungsvorschlags. Sie können sich im Vorfeld umfassend durch die Bürgerschaft beraten lassen, ohne dass hierfür Gebühren oder Auslagen erhoben werden. Der Senat wird zu den Beratungen hinzugezogen. Die Beratung umfasst verfassungs-, haushalts- und verfahrensrechtliche Voraussetzungen und Fragen.

#### Zu Nr. 8 (§ 9)

In § 9 werden in den Sätzen 1 und 2 die Regelungen des Art. 70 Abs. 2 der Landesverfassung aufgegriffen und in das Ausführungsgesetz aufgenommen. Inhaltlich identisch mit der Landesverfassung wird dargestellt, unter welchen Voraussetzungen finanzwirksame Volksentscheide für zukünftige Haushalte zulässig sein können. Zu den Voraussetzungen wird auf die Begründung zu Art. 70 Abs. 2 verwiesen.

#### Zu Nr. 9 (§ 10)

In Abs. 2 Nr. 1 wird die bisherige Soll-Vorschrift der Vorlage einer Begründung für den eingereichten Gesetzentwurf in eine Verpflichtung umgewandelt. Schon im Verfahren des Volksbegehrens muss die abstimmende Person die Möglichkeit haben, sich umfassend über Inhalt und Hintergrund des vorgelegten Entwurfs zu informieren. Zudem wird klargestellt, dass der Gesetzesentwurf für finanzwirksame Volksentscheide den Bestimmungen des Art. 71 Abs. 2 der Landesverfassung entsprechen muss, d. h. den erforderlichen Finanzierungsvorschlag enthalten muss.

In Abs. 2 Nr. 2 handelt es sich wiederum um eine redaktionelle Anpassung, die auch in den folgenden Vorschriften entsprechend vorgenommen wird.

Der neu eingefügte Abs. 3 regelt, dass Unterschriften aus einem vorangegangenen Bürgerantragsverfahren auf die Anzahl der Unterstützerstimmen bei einem Volksbegehren zum gleichen Gegenstand anzurechnen sind, sofern die Vertrauenspersonen dies beantragen. Der Begriff des gleichen Gegenstands ist identisch mit dem Begriff in § 2 Abs. 2 und 4. Die Stimmen können nur angerechnet werden, wenn sie den Voraussetzungen des Abs. 2 entsprechen. Das betrifft zum Beispiel die Gruppe der Unterschriftsberechtigten, die bei einem Bürgerantrag (alle Einwohner, die das 16. Lebensjahr vollendet haben) größer ist als beim Volksbegehren (stimmberechtigte Bürger). Auch der vorgelegte Gegenstand muss den Voraussetzungen des Verfahrens beim Volksbegehren/Volksentscheid genügen (Abs. 2 der Vorschrift). Zudem muss das Verfahren im Umgang mit den eingereichten Stimmzetteln dem Verfahren der Volksgesetzgebung angepasst werden. Die hierfür erforderlichen Änderungen wurden im Gesetz über das Verfahren beim Bürgerantrag vorgenommen, das im dritten Teil des Änderungsgesetzes behandelt wird.

Die Änderung im neuen Abs. 5 verpflichtet die Verwaltung, nicht eindeutige Unterschriften für den Zulassungsantrag anhand des Melderegisters zu überprüfen und bei eindeutiger Identifizierbarkeit der Person als gültig zu akzeptieren.

#### Zu Nr. 10 (§ 12)

Die Einfügung des Wortes unverzüglich soll sicherstellen, dass die Vertrauenspersonen ohne weitere Verzögerung von der Entscheidung des Senats über den Zulassungsantrag unterrichtet werden, um ihnen einen möglichst frühzeitigen Beginn der Vorbereitungen zu ermöglichen.

#### Zu Nr. 11 (§ 13)

Die Änderung in § 13 stellt klar, dass die Eintragsfrist für die Eintragung auf den Unterschriftsbögen des zugelassenen Volksbegehrens regelmäßig praktisch mit der Bekanntmachung beginnt.

#### Zu Nr. 12 (§ 16)

Bei der Änderung in Abs. 1 handelt es sich um die bereits in § 10 Abs. 2 aufgeführte redaktionelle Anpassung.

Abs. 2 erweitert die Orte, an denen das Sammeln von Unterschriften zulässig ist, um die dort genannten öffentlichen Gebäude und Einrichtungen, sofern der Einrichtungsleiter seine Einwilligung erteilt. Den Vertrauenspersonen soll damit das Sammeln von Unterschriften auch bei ungünstigen Witterungsbedingungen erleichtert werden.

#### Zu Nr. 13 (§ 17)

Parallel zu der Regelung in § 10 Abs. 2 wird auch für die Gültigkeit der Eintragungen in einem Unterschriftsbogen in dem neu eingefügten Abs. 2 die Überprüfung nicht eindeutiger Unterschriften anhand des Melderegisters angeordnet. Der ursprüngliche Gesetzestext wird in der Konsequenz als Abs. 1 bezeichnet.

#### Zu Nr. 14 (§ 19)

Entsprechend der Änderung in der Landesverfassung wird auch hier das erforderliche Quorum für das Zustandekommen eines Volksbegehrens, das auf eine einfachege-

setzliche Gesetzesänderung gerichtet ist, abgesenkt, um die Erfolgsaussichten der Zulassung zu erhöhen.

Zu Nr. 15 (§ 21)

Die Entscheidungsfrist in Abs. 2 wird auf vier Monate verlängert. Damit soll der neu eingeführten Möglichkeit von Verhandlungen zwischen der Bürgerschaft und den Vertrauenspersonen des Volksbegehrens Rechnung getragen werden, in denen sie sich auf einen einvernehmlichen veränderten Entwurf einigen können. Die bisherige Frist von zwei Monaten würde solche Verhandlungen zu bestimmten Zeiten, z. B. Parlamentsferien, erschweren bzw. unmöglich machen.

Der neu eingefügte Abs. 3 entspricht der Regelung in Art. 70 Abs. 1 Buchstabe d der Landesverfassung. Die starre Festlegung auf eine unveränderte Annahme des vorgelegten Gesetzesentwurfs soll durch die Möglichkeit erleichtert werden, dass Vertrauenspersonen und Bürgerschaft im Einvernehmen eine konsensfähige Regelung finden, wobei sichergestellt ist, dass dem eigentlichen Anliegen der Vertrauenspersonen entsprochen wird. Die Bürgerschaft muss in geeigneter Form dokumentieren, dass bei einer Annahme des Volksbegehrens in veränderter Weise damit das ursprüngliche Volksbegehren als erledigt zu betrachten ist. Die Form der Kenntlichmachung, sei es durch Aufnahme ins Protokoll oder Ähnliches, bleibt der Bürgerschaft überlassen. Die Kenntlichmachung ist aus Gründen der Klarheit und Rechtssicherheit erforderlich.

Der neu eingefügte Abs. 4 regelt, dass die Vertrauenspersonen die Durchführung des Volksentscheids innerhalb einer Monatsfrist beim Senat beantragen müssen. Andernfalls findet der Volksentscheid, wie in Art. 70 Abs. 1 Buchstabe d Satz 4 der Landesverfassung geregelt, nicht statt.

Der neu eingefügte Abs. 5 ermöglicht eine Verlängerung der in Abs. 4 bestimmten Frist durch die Bürgerschaft auf Vorschlag der Vertrauensleute.

Zu Nr. 16 (§ 22)

Die Änderungen bei der Feststellung der Zahl der Wahlberechtigten sind redaktionelle Anpassungen an das ebenfalls in Überarbeitung befindliche Bremische Wahlgesetz.

Zu Nr. 17 (§ 23)

Parallel zu den Änderungen für Volksentscheide auf Landesebene wird hier für Volksentscheide in der Stadtgemeinde Bremen ebenfalls das Unterstützerquorum bezüglich einfachgesetzlicher Gesetzesänderungen abgesenkt.

Auch für Volksbegehren in der Stadtgemeinde Bremen wird das Antragserfordernis aus Art. 70 Abs. 1 Buchstabe d Satz 4 der Landesverfassung aufgegriffen. Ebenso wie auf Landesebene soll auch die starre Festlegung auf eine unveränderte Annahme des vorgelegten Gesetzesentwurfs durch die Möglichkeit erleichtert werden, dass Vertrauenspersonen und Stadtbürgerschaft im Einvernehmen eine konsensfähige Regelung finden, wobei sichergestellt ist, dass dem eigentlichen Anliegen der Vertrauenspersonen entsprochen wird. Die Regelung greift für den Bereich der Stadtgemeinde die parallelen Regelungen aus Art. 70 Abs. 1 Buchstabe d der Landesverfassung und § 21 Abs. 3 auf.

Zu Nr. 18 (§ 24)

Bei der Änderung handelt es sich um eine Folgeänderung und klarstellende Verweisung zu dem neu gefassten § 9, der die Unzulässigkeit von Volksbegehren mit finanzwirksamem Inhalt neu regelt.

Zu Nr. 19 (§ 27)

Bei den Änderungen in § 27 handelt es sich um redaktionelle Anpassungen und Folgeänderungen zu den Änderungen im vorliegenden Gesetz sowie dem ebenfalls in Überarbeitung befindlichen Bremischen Wahlgesetz.

Zu Nr. 20 (Anlage 1)

Es handelt sich um eine Anpassung der Begrifflichkeiten, wie sie auch bereits in den Vorschriften des Änderungsgesetzes vorgenommen wurde, sowie um eine Folgeänderung zum geänderten Gesetzentwurf.

Zu Nr. 21 (Anlage 2)

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung der Begrifflichkeiten, wie sie auch bereits in den Vorschriften des Ausführungsgesetzes vorgenommen wurde.

### **Zu Artikel 3**

#### **Änderung des Gesetzes über das Verfahren beim Bürgerantrag**

Die Änderungen in § 4 tragen der Neuregelung in § 10 Abs. 3 des Gesetzes über das Verfahren beim Volksentscheid über die Anrechnung von Stimmen aus einem Bürgerantragsverfahren Rechnung. Um eine Anrechnung überhaupt zu ermöglichen, müssen künftig die Unterschriftsbögen aus einem Bürgerantragsverfahren sechs Monate aufbewahrt werden, bevor sie vernichtet werden können. Für den Fall, dass ein Volksbegehren zum gleichen Gegenstand durchgeführt werden soll, müssen bereits der Bürgerantrag sowie die diesbezüglichen Unterschriftsbögen den materiellen und formellen Voraussetzungen entsprechen, die auch für Volksbegehren gelten. Dies wird mit dem Verweis auf die entsprechenden Vorschriften aus dem Gesetz über das Verfahren beim Volksentscheid klargestellt. Auch die Prüfung der anzurechnenden Unterschriften richtet sich dann nach den Voraussetzungen des Gesetzes über das Verfahren beim Volksentscheid.

### **Zu Artikel 4**

#### **Inkrafttreten**

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

#### **Abweichende Voten:**

##### **Fraktion der FDP und Fraktion DIE LINKE.:**

Zu den Quoren:

Das Zulassungsquorum bei Volksbegehren soll auf ein Prozent gesenkt werden.

Ein Volksbegehren, das auf eine Verfassungsänderung oder vorzeitige Beendigung der Wahlperiode gerichtet ist, soll als zustande gekommen zu werten sein, wenn ihm mindestens ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten zugestimmt haben.

Für einfache Gesetze soll auf ein Zustimmungsquorum verzichtet werden. Das erforderliche Zustimmungsquorum für verfassungsändernde Gesetzesvorhaben soll auf ein Viertel gesenkt werden.

Zum Regelungsgegenstand:

Zulässige Regelungsgegenstände für Volksbegehren und Volksentscheide sollen sämtliche in die Zuständigkeit der Bremischen Bürgerschaft fallenden Angelegenheiten sein.

Zum Haushaltsvorbehalt:

Die Notwendigkeit eines Gegenfinanzierungsvorschlags durch die Initiatoren des Volksbegehrens wird abgelehnt.

##### **Fraktion der CDU:**

Zu den Quoren:

Das Beteiligungsquorum für verfassungsändernde Gesetze soll auf zehn Prozent gesenkt werden.

Das Zustimmungsquorum für verfassungsändernde Gesetze soll auf 40 Prozent gesenkt werden.

Zum Haushaltsvorbehalt:

Der Wortlaut der Landesverfassung soll beibehalten werden. Das Gesetz über das Verfahren beim Volksentscheid soll in der entsprechenden Ausführungsvorschrift (§ 9 Nr. 1) in dem Sinne geändert werden, dass finanzwirksame Volksbegehren und Volksentscheide zulässig sind, sofern sie keine Neuordnung des Gesamtgefüges des Haushalts erzwingen oder einen verfassungsgemäßen Haushalt unmöglich machen.

## **II. Beschlussempfehlung**

Der nichtständige Ausschuss „Erleichterung der Volksgesetzgebung und Weiterentwicklung des Wahlrechts“ empfiehlt der Bürgerschaft (Landtag), den Zwischenbericht des nichtständigen Ausschusses zur Kenntnis zu nehmen und den vorgelegten Gesetzentwurf „Gesetz zur Neuregelung des Volksentscheides“ zu beschließen.

Björn Tschöpe  
(Vorsitzender)