BREMISCHE BÜRGERSCHAFT **Drucksache 20/705**
Landtag **10.11.20**
20. Wahlperiode

Antrag der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen, der SPD, DIE LINKE, der CDU und der FDP

Gesetz zur weiteren Erleichterung von Bürgeranträgen

Seit 1994 haben Bürgerinnen und Bürger im Land Bremen die Möglichkeit, Anträge auf Beratung und Beschlussfassung an die Bürgerschaft (Landtag) und an die Stadtbürgerschaft zu stellen. Nachdem diese besondere Möglichkeit direkter Demokratie in den ersten Jahren kaum wahrgenommen worden war, senkte die Bremische Bürgerschaft mit dem Gesetz zur Erleichterung von Bürgeranträgen und Stärkung der direkten Demokratie vom 3. September 2013 das notwendige Quorum auf 5 000 Unterschriften für Bürgerinnenanträge/Bürgeranträge an den Landtag und auf 4 000 Unterschriften für Bürgerinnenanträge/Bürgeranträge an die Stadtbürgerschaft. In den über sechs Jahren seit Bestehen der neuen Regelung haben dennoch erst drei Bürgerinnenanträge/Bürgeranträge das erforderliche Quorum erreicht. Auch die mit dem Gesetz geschaffene Möglichkeit, einen Bürgerinnenantrag/Bürgerantrag im Wege elektronischer Kommunikation zu unterstützen, hat bisher nicht den gewünschten Erleichterungseffekt bewirkt. Obwohl die elektronische ID-Funktion des Personalausweises mittlerweile auch ohne spezielles Kartenlesegerät direkt mit einem handelsüblichen Smartphone genutzt werden kann, ist die Akzeptanz und Nutzung dieser Möglichkeit in der Bevölkerung weiterhin gering.

Lehnt die Bremische Bürgerschaft einen Bürgerinnenantrag/Bürgerantrag ab, so haben die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, zum selben Gegenstand einen Zulassungsantrag auf ein Volksbegehren zu stellen und dabei die Unterstützungsunterschriften des Bürgerinnenantrags/Bürgerantrags auf das Volksbegehren anrechnen zu lassen. Die Quoren für einen solchen Zulassungsantrag liegen ebenfalls bei 4 000 (Stadt) beziehungsweise 5 000 (Land) Unterschriften, sodass in der Regel keine zusätzliche Sammlung erforderlich ist. Eine kleine Ausnahme besteht nur insoweit, als auch Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit einen Bürgerinnenantrag/Bürgerantrag unterzeichnen dürfen. Insgesamt erscheint es dennoch wenig schlüssig, dass für einen Bürgerinnenantrag/Bürgerantrag genauso viele Unterschriften erforderlich sind wie für das deutlich weitergehende Instrument eines Zulassungsantrags zum Volksbegehren. Mit dem Bürgerinnenantrag/Bürgerantrag haben die Menschen in unserem Bundesland die Möglichkeit, direkt mit der Bremischen Bürgerschaft in den politischen Austausch zu treten. Themen werden auf die Agenda des Parlaments gesetzt und dort inhaltlich das Für und Wider der von den Bürgerinnen und Bürgern vorgeschlagenen Lösung debattiert. Das stärkt nicht nur die Bürgerbeteiligung, sondern auch das Bewusstsein für die Notwendigkeit politischer Auseinandersetzung im Austausch der inhaltlichen Argumente und letztlich auch die Rolle des unmittelbar demokratisch legitimierten Parlaments als den zentralen Ort politischer Entscheidungen.

Deshalb soll die Attraktivität des Bürgerinnenantrags/Bürgerantrags erheblich erhöht werden, indem zum einen das notwendige Quorum deutlich gesenkt wird, damit es mehr Menschen möglich ist, ihre Sache in die parlamentarische Debatte einzubringen. Da es beim Bürgerinnenantrag/Bürgerantrag anders als

beim Volksbegehren und Volksentscheid nicht um eine die Parlamentsbefassung ersetzende Entscheidung geht, sondern darum, das Parlament mit einer Angelegenheit zu befassen, soll zukünftig der Anknüpfungspunkt für das notwendige Quorum nicht die Bevölkerungszahl sein, sondern eine bestimmte Anzahl von Unterstützerinnen und Unterstützern als notwendige, aber auch ausreichende Hürde für Relevanz einerseits und Beteiligung andererseits. Diese Hürde soll für Landes- und Stadtbremische Angelegenheiten gleich sein, zumal die Frage, ob ein Thema landes- oder kommunalpolitischer Natur (oder gar beides) ist, ein unnötiger Streitpunkt wäre.

Zum anderen wird der bisherige Ausschluss von Bürgerinnenanträgen/Bürgeranträgen zum Haushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen sowie zu Abgaben gestrichen. Dieser Ausschluss von bestimmten finanzwirksamen Anträgen ist nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs zwar beim Volksbegehren erforderlich, um die verfassungsrechtliche Budgetverantwortung des Parlaments zu wahren. Für Bürgerinnenanträge/Bürgeranträge bedeutet dieser Ausschluss jedoch eine unnötige Einschränkung, denn ein Bürgerinnenantrag/Bürgerantrag kann nicht ohne Zustimmung der Bremischen Bürgerschaft unmittelbar in ein Gesetz münden und greift somit nicht in die Budgethoheit des Haushaltsgesetzgebers ein.

Die Bürgerschaft (Landtag) möge beschließen:

Gesetz zur weiteren Erleichterung von Bürgeranträgen

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

Artikel 1

Änderung der Landesverfassung

Die Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. August 2019 (Brem.GBl. 2019, 524, 527 SaBremR 100-a-1) wird wie folgt geändert:

1. Artikel 87 Absatz 2 wird wie folgt geändert:
   a) In Satz 1 wird die Angabe „5 000“ durch die Angabe „2 500“ ersetzt.
   b) In Satz 3 werden die Wörter „zum Haushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und“ durch das Wort „zu“ ersetzt.
2. In Artikel 148 Absatz 1 Satz 2 wird die Angabe „5 000“ durch die Angabe „2 500“ und die Angabe „4 000“ durch die Angabe „2 500“ ersetzt.

Artikel 2

Änderung des Gesetzes über das Verfahren beim Bürgerantrag

Das Gesetz über das Verfahren beim Bürgerantrag vom 20. Dezember 1994 (Brem.GBl. 1994, 325 SaBremR 1100-f-1), das zuletzt durch Gesetz vom 22. März 2016 (Brem.GBl. S. 187) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 1 Satz 2 werden die Wörter „zum Haushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und“ durch das Wort „zu“ ersetzt.
2. In § 2 Absatz 1 Satz 1 wird die Angabe „5 000“ durch die Angabe „2 500“ ersetzt.
3. In § 6 wird die Angabe „5 000“ durch die Angabe „2 500“ und die Angabe „4 000“ durch die Angabe „2 500“ ersetzt.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

Zu Artikel 1 (Änderung der Landesverfassung)

Zu Nummer 1

Durch die Änderung unter Buchstabe a) wird das Quorum für den Bürgerinnenantrag/Bürgerantrag auf Landesebene auf 2 500 Unterschriften abgesenkt. Es ist somit künftig halb so hoch wie die Zahl der für einen Zulassungsantrag für ein Volksbegehren notwendigen Unterstützungsunterschriften.

Unter Buchstabe b) wird der Ausschluss von Anträgen zum Haushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen und Abgaben aufgehoben. Trotz der Budgethoheit der Bremischen Bürgerschaft besteht für diese Einschränkung – anders als beim Volksbegehren – keine verfassungsrechtliche Veranlassung, da es allein im Ermessen der Bremischen Bürgerschaft liegt, ob und in welcher Form sie das mit dem Bürgerinnenantrag/Bürgerantrag vorgebrachte Anliegen in ein Gesetz münden lässt (vergleiche K. Buse, in: Fischer-Lescano/Rinken u.a. [Hrsg.], Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 87, Rn. 10). Der Ausschluss von Anträgen zu Personalentscheidungen bleibt bestehen.

Zu Nummer 2

Die Änderung betrifft Bürgerinnenanträge/Bürgeranträge an die Stadtbürgerschaft. Hier wird das Quorum ebenfalls auf 2 500 Unterstützungsunterschriften gesenkt. Da es beim Bürgerinnenantrag/Bürgerantrag anders als beim Volksbegehren und Volksentscheid nicht um eine die Parlamentsbefassung ersetzende Entscheidung geht, sondern darum, das Parlament mit einer Angelegenheit zu befassen, ist Anknüpfungspunkt des Quorums nicht die Bevölkerungszahl, sondern eine bestimmte Anzahl von Unterstützerinnen und Unterstützern als notwendige, aber auch ausreichende Hürde für Relevanz einerseits und Beteiligung andererseits.

Zu Artikel 2 (Änderung des Gesetzes über das Verfahren beim Bürgerantrag)

Zu Nummer 1

Die Regelung vollzieht die in Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b) vorgesehene Verfassungsänderung auf einfachgesetzlicher Ebene nach.

Zu Nummer 2

Die Regelung vollzieht die in Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a) vorgesehene Verfassungsänderung auf einfachgesetzlicher Ebene nach.

Zu Nummer 3

Die Regelung vollzieht die in Artikel 1 Nummer 2 vorgesehene Verfassungsänderung auf einfachgesetzlicher Ebene nach.

Zu Artikel 3

Regelung zum Inkrafttreten.

Ralph Saxe, Björn Fecker und Fraktion
Bündnis 90/Die Grünen

Gönül Bredehorst, Sascha Aulepp, Mustafa Güngör
und Fraktion der SPD

Olaf Zimmer, Sofia Leonidakis, Nelson Janßen und
Fraktion DIE LINKE

Hartmut Bodeit, Thomas Röwekamp und Fraktion der
CDU

Thore Schäck, Lencke Wischhusen und Fraktion der
FDP